

# **TRAJEKTORI HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

**Oleh**

**DESY KASIYANI**  
Institut Pemerintahan Dalam Negeri

## **ABSTRAK**

Perkembangan reformasi administrasi publik lambat laun berubah seiring perkembangan zaman dan semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik. Perkembangan yang ada telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik. Proses transformasi dari globalisasi pada abad 20 sampai 21 bisa dipahami sebagai evolusi dan modernisasi administrasi maupun manajemen publik, terjadinya penguatan atas demokratisasi atas penyelenggaraan pemerintahan seperti juga munculnya konsep governance, serta perubahan struktur institusi pemerintahan yang mengedepankan prinsip kerjasama maupun *partnership* antar dan inter organisasi publik maupun jaringan dengan organisasi non-publik dengan tujuan utama adalah memperkuat kapasitas publik untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata kunci : Trajektori, Pelayanan publik, Administrasi publik

## **PENDAHULUAN**

Istilah pemerintah menurut Finer dalam Kuper (2000:418) setidaknya menunjukkan pada empat pengertian pokok yaitu *Pertama*, pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalisasikan oleh mereka yang memegang kekuasaan secara sah. Dalam konteks itu, semua proses yang berlangsung dalam bingkai pengelolaan kekuasaan dipandang merupakan aktivitas yang menunjukkan pada performa pemerintah. Realitas ini dapat dilihat ketika seseorang menyadari bahwa semua aktivitas keteraturan dan ketertiban hingga urusan yang berbelit-belit dalam birokrasi merupakan mekanisme yang di desain secarasengaja oleh pemerintah. Bahkan, keadaan yang mencekam bagi keamanan setiap individu merupakan indikasi tentang hadir tidaknya sebuah pemerintahan (Thomas Hobbes dalam Rasyid, 1999:3). Pemerintah dipastikan kehadirannya untuk memenuhi untuk

mencapai tujuan demi terciptanya keteraturan sebagai apa yang kita istilahkan dengan terciptanya ketentraman dan ketertiban umum (*social order*). *Kedua*, istilah pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung. Sering kali penamaan suatu entitas pemerintah menunjukkan secara langsung dimana pemerintah tersebut berada. Sebagai contoh, kita dapat menyebut suatu pemerintah di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah nasional biasanya kita sebut sebagai pemerintah pusat sekaligus ibukota Negara, sedangkan pemerintah sub nasional kita sebut sebagai pemerintah daerah yang berada dalam yuridiksi pemerintah nasional. Selain eksistensi dimaksud, istilah ini juga menunjukkan institusi, lembaga maupun organisasi pelaksana dalam proses pemerintahan. Pada level operasional, kita sering mengidentikkan lembaga seperti departemen, dinas, badan maupun kantor sebagai representasi pemerintah. *Ketiga*, pemerintah menunjukkan secara langsung orang (*person*) yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan. Semua jabatan-jabatan pemerintah yang diisi oleh orang yang dipilih (*public elected system*) maupun diangkat (*political appointed*) oleh pemerintah menguatkan secara langsung istilah pemerintah itu sendiri. *Keempat*, istilah pemerintah juga dapat mengacu pada aspek bentuk, metode atau system pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Sistem pemerintahan pada akhirnya mendorong terbentuknya klasifikasi untuk membedakan cara-cara pemerintah melakukan interaksi diantara cabang-cabang kekuasaan.

Perkembangan reformasi administrasi publik lambat laun berubah seiring perkembangan zaman dan semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik. Perkembangan yang ada telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik. Proses transformasi dari globalisasi pada abad 20 sampai 21 bisa dipahami sebagai evolusi dan modernisasi administrasi maupun manajemen publik, terjadinya penguatan atas demokratisasi atas penyelenggaraan pemerintahan seperti juga munculnya konsep governance, serta perubahan struktur institusi pemerintahan yang mengedepankan prinsip kerjasama maupun *partnership* antar dan inter organisasi publik maupun jaringan dengan organisasi non-publik dengan tujuan utama adalah memperkuat kapasitas publik untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## TINJAUAN PUSTAKA

Pada umumnya literatur administrasi publik memusatkan evolusi administrasi publik pada perubahan paradigma OPA-*Old Public Administration* ke paradigma NPM-*New Public Management* yang terjadi pada 1980-1990. Evolusi penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari cepatnya perubahan paradigma administrasi publik di abad 20 ini yang diakibatkan oleh dinamika pola hubungan antara Negara dan masyarakat. Perkembangan administrasi publik yang bergerak cepat dari mulai OPA-*Old Public Administration* yang dicetuskan oleh Wilson ketika dinamika lingkungan masih sederhana dan penyelenggaraan pemerintah bisa ditangani oleh mesin birokrasi yang pada saat itu merupakan organisasi yang dianggap paling profesional, teratur dan efisien. Wilson mengungkapkan bahwa bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Konsep OPA-*Old Public Administration* memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya dilakukan secara netral, professional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi Negara. Untuk itu diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang professional dan non-partisan. Administrasi publik harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik, inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Pemerintah pada masa itu berkonotasi langsung dengan birokrasi yang dicetuskan oleh Weber-1946, merujuk pada yang memelopori pembagian kebijakan administrasi dari Wilson-1887, maupun oleh konsep model manajemen ilmiah tentang tata kerja organisasi dari Taylor-1911 (O'Flynn 2007: 354).

John M. Pffifner dan Robert V. Presthus memberikan definisi tentang administrasi publik:

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik;

2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah;
3. Secara global, administrasi publik adalah sebuah proses yang bersangkutan dengan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

OPA-*Old Public Administration* dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber yang menggariskan bahwa birokrasi adalah lembaga yang efisien yang mampu memberikan pelayanan untuk publik. Birokrasi dibentuk sebagai upaya untuk memperbaiki system penyelenggaraan pemerintahan yang dipengaruhi oleh system kerajaan yang memiliki kewenangan mutlak dan otokrasi. Prinsip birokrasi menurut Weber menggunakan prinsip meritokrasi dengan tujuan bahwa birokrasi diisi oleh individu yang profesional dan tidak ditunjuk hanya karena dekat dengan penguasa. Birokrasi versi Weber memiliki karakteristik pengawasan terpusat, memiliki aturan maupun petunjuk, terdapat pemisahan pengambilan keputusan serta memiliki struktur yang bertingkat dengan tujuan untuk menjaga pengambilan keputusan lebih demokratis (Osborne, 2006). Merujuk Minogue (2001), McCourt (2013), birokrasi Weber memiliki ciri sebagai berikut:

1. Pemisahan yang jelas antara politik dan administrasi
2. Administrator direkrut secara permanen, dapat dikendalikan dan teratur
3. Administrator ditunjuk berdasarkan kapabilitas, berpendidikan serta profesional
4. Terdapat pembagian tugas dan fungsi, terdapat struktur bertingkat-hirarkis
5. Tugas melekat pada posisi bukan pada individu yang menduduki posisi tersebut
6. Admsitrator/pegawai pemerintah adalah pemberi layanan kepada publik

Sistem perintah dan pengawasan menjadi pendekatan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam system birokrasi yang mengubah tata penyelenggaraan pemerintah di Negara-negara persemakmuran ketika terlepas dari kekuasaan penjajahan Inggris. Sementara Negara eks-jajahan Perancis dan Jepang

dipengaruhi oleh tata cara maupun system Negara penjajah yang menerapkan system sentralisasi dan peran politik dalam penentuan kepala pemerintahan. Singapura adalah Negara yang sukses mengikuti system ini, berhasil membentuk struktur birokrasi yang kuat dan juga kepala pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang besar. Sistem ini diikuti oleh China, memiliki system partai politik tunggal. Tapi dalam banyak kasus, banyak Negara gagal justru ketika mendapatkan kemerdekaan. Penyelenggaraan pemerintahan justru menerapkan system neo-patrimonial dan pimpinan pemerintahan baru justru melakukan eksploitasi sumber daya Negara untuk kepentingan pribadi dan pengikutnya (Bayart, 2009; McCourt, 2013). Kondisi tersebut tidak jauh berbeda dengan konteks Indonesia dimana sejak pemerintahan Soekarno dan Soeharto, birokrasi disusun dan dibentuk dengan struktur yang kuat untuk melanggengkan kekuasaan setiap rezim yang berkuasa sehingga memunculkan kasta sosial baru dalam masyarakat untuk lebih menghargai birokrat sebagai representasi dari pemimpin Negara (Baca Kahin, 2013). Pada periode yang hampir sama, Migdal (1988) mengatakan bahwa Negara dunia ketiga termasuk Indonesia dengan tingkat pendidikan yang masih rendah namun memiliki hubungan antar masyarakat yang sangat erat dibutuhkan penetrasi Negara untuk “bertarung” dengan *weblike societies*<sup>1</sup> masyarakat Indonesia.

Old Public Administration sudah banyak ditinggalkan oleh banyak negara, hal ini disebabkan oleh kakunya peraturan yang terdapat di dalam administrasi publik klasik dan sentralistik. Lalu paradigma administrasi publik lama kurang terbuka dan kurang responsive sehingga diperlukan sebuah paradigm baru. Karakteristik dari administrasi publik klasik yang dianggap inter Qua, red tape, lamban, tidak sensitive terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumber daya publik yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negative dan masyarakat yang menganggap administrasi publik sebagai beban besar para pembayar pajak (*Economic and Social Council UN, 2004*). Administrasi publik generasi lama lebih menekankan kepada kepentingan politik dan memberi porsi yang kecil kepada peran masyarakat, dengan keterlibatan masyarakat yang sangat terbatas sehingga dapat dirasakan ruang gerak partisipasi masyarakat sangat sempit yang berakibat dengan tidak puasny masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

---

<sup>1</sup> *Weblike Societies* merupakan sistem hubungan sosial dalam masyarakat yang memberikan kepercayaan kepada seseorang dalam masyarakat sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat tersebut.

Namun ketika tuntutan publik meningkat dan organisasi birokrasi dinilai lamban untuk mengantisipasi perubahan itu, beberapa pakar mencetuskan paradigma NPM - *New Public Management*. NPM merujuk pada kumpulan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh negara-negara OECD pada tahun 1980an. NPM muncul sebagai reaksi atas keterbatasan OPA dalam memenuhi permintaan atas peningkatan kualitas pelayanan publik serta didorong oleh peran pasar dan kompetisi dari organisasi privat yang mampu memberi pelayanan yang lebih baik. Paradigma NPM memaksa organisasi pemerintah melakukan reformasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai upaya untuk merubah adagium dan persepsi umum yang terlanjur terbentuk bahwa organisasi publik diberi label sebagai organisasi yang rigid, lamban, kaku, tidak responsif dan mengabaikan tugasnya sebagai penyedia jasa pelayanan publik. Tuntutan efisiensi dan efektivitas organisasi yang umum diterapkan untuk organisasi privat seakan menjadi kewajiban yang juga harus dipenuhi oleh organisasi pemerintah. Dalam konsep NPM dikenal adanya istilah kapasitas manajemen, yaitu kemampuan yang melekat pada pemerintah untuk mengorganisasikan, mengembangkan, mengarahkan dan mengendalikan sumber daya manusia, sumber daya fisik dan capital information untuk mendukung keleluasaan arah kebijakan, dimana kapasitas manajemen yang dimaksud adalah manajemen keuangan, manajemen sumber daya manusia, manajemen modal, dan manajemen teknologi informasi. Kapasitas manajemen merupakan konsep yang menggambarkan kapasitas dari 2 (dua) unsur yaitu kapasitas manajer dan kapasitas system manajemen. Kemampuan manajer pada konsep NPM merupakan kunci utama dengan etos kerja yang tinggi, visioner, kreatif dan inovatif serta berjiwa entrepreneurship. J. B Say berpendapat bahwa entrepreneurship adalah semangat yang berupaya untuk mengubah sumber-sumber ekonomi keluar dari tingkat produktivitas yang rendah kearah tingkat produktivitas yang lebih tinggi dan yang menghasilkan lebih besar. Thoha (2008:77) mewirausahakan birokrasi pemerintah bukan berarti setiap pejabat atau petugas diharuskan berdagang atau berusaha seperti pengusaha, melainkan adanya upaya para pejabat disertai semua komponen instansi publik yang senantiasa bekerja keras untuk meningkatkan supaya sumber-sumber yang berpotensi ekonomi yang dijumpai oleh instansi pemerintahan dari yang tidak produktif bisa produktif, dari yang produksinya rendah ditingkatkan keproduksi yang lebih tinggi. Oleh karenanya prinsip *reinventing*

*government* itu adalah mentransformasikan kinerja dalam dunia usaha ke kinerja pada organisasi pemerintahan. *Reinventing government* merupakan deskripsi pemerintahan yang ideal yang dapat diadopsi oleh Negara untuk praktek administrasi Negara, sedangkan *Banishing Bureaucracy* merupakan langkah-langkah konkrit untuk memperbaiki birokrasi yang mampu mendorong transformasi birokrasi untuk mampu melaksanakan entrepreneurship yang menghasilkan jiwa dan kinerja yang lebih optimal. Dalam pelaksanaannya para manajer diberikan keleluasaan untuk mengelola unit atau organisasi yang dipimpinya supaya lebih berkembang menurut apa yang menjadi pemikiran manajer tersebut. Pada konsep NPM-*New Public Management* kemampuan manajer merupakan kunci utama dalam kesuksesan penerapan konsep ini. NPM dapat dikatakan sebagai administrasi publik pada masa modern saat ini dengan mengandalkan teknologi yang ada dikembangkan dan dieksplorasi agar selalu berkembang.

## **PEMBAHASAN**

Paradigma NPM mewakili perubahan model administrasi publik modern yang mampu meninggalkan ciri-ciri penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat tradisional, '*NPM represents 'a paradigmatic break from the traditional model of public administration'* (O'Flynn 2007:353). Paradigma NPM memaksa organisasi pemerintah keluar dari zona nyaman yang selama ini dianggap dimilikinya. Pada paradigma OPA Organisasi publik memiliki keistimewaan melalui mekanisme monopoli pemberian layanan, menjadi organisasi yang tidak tersentuh dan jauh dari prinsip efisien-efektif dan produktif. Prinsip NPM berhasil diterapkan di negara-negara maju yang secara progresif melakukan privatisasi atas organisasi publik penyedia layanan sebagai upaya yang disebutkan sebagai 'menyelamatkan uang negara' (Curristine; 2005, Behn; 2003, Cuganesan et al, 2011). Pemerintah Inggris di bawah kepemimpinan Margaret Thatcher menjadi salah satu pelopor reformasi administrasi publik di Negara maju, ide-nya untuk melakukan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan kemudian dengan cepat diadopsi oleh negara-negara maju. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan agar lebih efektif dan tidak hanya mempengaruhi pemerintahan di negara maju, namun juga menjadi pedoman pemerintahan di negara berkembang.

Namun, kemudian muncul paradigma administrasi publik yang disebut sebagai NPS-*New Public Service*, yang diniatkan untuk memperbaiki konsep NPM yang

dipandang hanya mengutamakan masyarakat yang mampu dan memarjinalkan masyarakat lainnya. Prinsip ekonomi yang digunakan sebagai landasan NPM menjadikan pelayanan publik hanya diperuntukan bagi masyarakat tertentu. Sehingga menunculkan adanya fragmentasi terhadap masyarakat yang seharusnya diberikan perlakuan yang sama. Sampson (2002) mengatakan bahwa pola hubungan NPM diatas membetuk kelas masyarakat yang mengakibatkan masyarakat terpecah yang berujung pada tumbuh suburnya LSM. Paradigma lain yang muncul adalah New Public Governance yang dinilai mampu memberikan pelayanan terbaik kepada seluruh masyarakat tanpa terkecuali melalui prinsip kolaborasi (Dunleavy and Hood, 1994; Denhardt dan Denhardt, 2000; Osborne, 2006). NPS dipandang sebagai jembatan yang menghubungkan dikotomi yang tegas antara OPA-NPM. Berbeda dengan NPM, paradigma NPS menunjukkan bahwa pendekatan prinsip bisnis antara perusahaan penyedia layanan dan pelanggan betul-betul tidak dapat disamakan dengan hubungan antara pemerintah dan warganegara. Merujuk pendapat Denhardt and Denhardt, kerangka NPS didasari oleh nilai-nilai demokrasi, mandat dan pemberian layanan terhadap kebutuhan publik. Denhardt-Denhardt meyakinkan bahwa penyelenggaraan negara tidaklah bisa menggunakan prinsip-prinsip bisnis dan justru prinsip demokrasi dengan mengedepankan kepentingan warga harus menjadi prinsip yang harus dimiliki oleh penyelenggara negara. Denhardt and Denhardt menawarkan mekanisme baru yang memungkinkan pegawai pemerintah mampu memenuhi kewajibannya utamanya untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat dan bukan hanya menonton bagaimana pelayanan publik diberikan oleh organisasi privat. Dari perspektif ini dapat dikatakan bahwa fungsi pemerintah adalah membawa kepentingan masyarakat ke permukaan untuk membuka secara terbuka bahwa memenuhi kebutuhan publik adalah kegiatan yang kompleks yang membutuhkan penanganan multi pihak, multi kewenangan, harus beretika dan sekaligus memenuhi prinsip akuntabilitas yang menjadi prasyarat utama sistem demokrasi (Denhardt and Denhardt, 2000, 2007). Beberapa tujuan dari NPS adalah sebagai berikut:

1. Efektifitas, efisiensi dan ekonomisasi sector publik;
2. Kualitas dan kuantitas output sector publik
3. Pemerintahan yang berdaya hasil



NPS mengembalikan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan publik. Lebih lanjut dikatakan bahwa prinsip dari NPS adalah bagaimana organisasi publik mengartikulasikan dan berbagi kepentingan warga negara, ....*One of the main principles of New Public Service (NPS) is how the public administrator articulate and shared interests of the citizen* (Denhardt & Denhardt, 2003). Prinsip NPS yang dikemukakan oleh Denhardt&Denhardt meletakkan warga negara sebagai pihak yang memiliki posisi tawar, prinsip NPS yang lain adalah: (1) memposisikan warga negara bukan sebagai pelanggan (2) memenuhi kebutuhan warga negara (3) mendahulukan pelayanan terhadap warga negara di atas prinsip kewirausahaan (4) berfikir strategis bertindak demokratis (5) memahami kompleksitas akuntabilitas (6) melayani bukan mengarahkan (7) meletakkan prioritas terhadap kepentingan publik di atas produktivitas. Prinsip-prinsip tersebut menjelaskan dengan tegas bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai warga negara yaitu pemilik mandat dan bukan sebagai pelanggan. NPS mengembalikan fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan terbaik kepada publik dengan adil tanpa terkecuali. Kepentingan publik sebagai cerminan kepentingan masyarakat adalah variatif dan dinamik sesuai dengan perkembangan masyarakat dan lingkungannya.

Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart membuat tulisan yang berjudul "*The New Public Service, Serving not Steering*" menjelaskan bahwa akar dari NPS-New Public Service dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi seperti: (1) Teori tentang demokrasi kewarganegaraan tentang perlunya keterlibatan warga Negara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik; (2) Model komunitas dan masyarakat sipil terkait akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi social dan jaringan social dalam tata pemerintahan yang demokratis; (3) Teori organisasi humanis dan administrasi Negara baru terkait dengan administrasi Negara yang focus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu social lainnya.

**Tabel 1**

**Perbandingan perkembangan OPA-*Old Public Administration*, NPM-*New Public Management* dan NPS-*New Public Services***

<b>Aspek</b>	<b><i>Old Public Administration</i></b>	<b><i>New Public Management</i></b>	<b><i>New Public Services</i></b>
1	2	3	4
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik	Teori ekonomi	Teori Demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas Synoptic (administrative man)	Teknis dan rasionalitas	Rasionalitas strategis/ rasionalitas formal (politik, ekonomi & organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai
Responsivitas pelayanan publik	Client dan consituen	Customer	Citizen
Peran pemerintah	Rowing	Steering	Serving
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non privat	Koalisi antar organisasi publik, non provit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administrative dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multi aspek: akuntabilitas hokum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang	Desentralisasi	Struktur kolaboratif dengan

	ditandai dengan otoritas top-down	organisasi dengan control utama berada pada para agen	kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat enterpreneur	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003:28-29)

Gugatan atas monopolistik organisasi publik sebagai penyedia pelayanan, dinamika perkembangan sektor privat yang pesat dan intervensi kekuatan pasar dalam penyelenggaraan pemerintahan serta konsep publik-private partnership menjadikan pemerintah (diartikan sebagai government) hanya menjadi salah satu aktor yang berperan dalam arena governance. Konsep *New Public Governance*-NPG dimunculkan oleh Osborne (2006, 2010) menggunakan prinsip yang berbeda dengan paradigma sebelumnya. Berdasarkan definisi NPG diartikan sebagai, *“the policies that guide society are the outcome of a complex set of interactions involving multiple groups and multiple interests ultimately combining in fascinating and unpredictable ways”*. (Denhardt and Denhardt (2000:53). Terjemahan bebas versi penulis atas definisi tersebut adalah : NPG merupakan kebijakan yang diperuntukan masyarakat yang dihasilkan dari interaksi yang kompleks atas keterlibatan berbagai kelompok yang memiliki berbagai kepentingan yang dilaksanakan dalam sebuah proses yang menarik dan dengan cara-cara yang tidak terduga’.

Walaupun NPG dianggap sebagai kerangka yang menjanjikan dan memberikan alternatif atas kelemahan-kelemahan paradigma yang ada, namun sampai saat ini NPG masih dianggap sebagai gagasan dan belum dianggap sebagai paradigm, karena NPG masih dianggap konsep yang memerlukan dukungan empiris yang komprehensif (Pollitt dan Bouckaert, 2011). Sampai sejauh ini belum ada kesepakatan dari para pakar mengenai arti, ruang lingkup dan dampak dari NPG, sebagian berpendapat bahwa NPG adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik ataupun memasukan NPG sebagai bentuk dari pelayanan publik (Marinetto 2003; Goldfinch dan Wallis 2010; Lodge dan Gill 2011). Di sisi lain NPG dianggap sebagai transformasi radikal atas sistem administrasi politik terhadap bentuk pemerintahan yang interaktif (Bevir 2010; Koppenjan 2012).

NPG meletakkan konsep partisipasi dalam tata pemerintahan publik yang dianggap sebagai alat pemandu demokrasi (Warren 2009). NPG setidaknya dapat dikatakan sebagai evolusi penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan partisipasi dan proses pembentukan jaringan yang didasari oleh prinsip saling ketergantungan-interdependensi, kolaborasi dan kepercayaan. Gabungan prinsip ini harus digunakan untuk menghadapi kompleksitas masalah yang dihadapi pada saat ini dan keterbatasan kapasitas organisasi public/pemerintah untuk menangani masalah ini sendiri. NPG lebih menekankan pada hubungan dan proses yang terjadi pada intra-organisasi (intern dan ekstern) secara lebih luas dibandingkan dengan konsep hubungan inter-organisasi antara publik-swasta (Osborne, Radnor and Nasi, 2013).

Agak sulit untuk membedakan NPS dan NPG karena keduanya memiliki dasar pemikiran yang sama bahwa peran pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menjadi perantara atas perbedaan kepentingan diantara kelompok masyarakat. Baik NPS-NPG menggunakan basis nilai bersama/shared value dan menciptakan hubungan baik diantara beragam kelompok masyarakat. Perbedaan tipis dari NPS dan NPG adalah pada fokus dari kedua konsep ini, NPS berpendapat bahwa fungsi pemerintah adalah memberi pelayanan sementara NPG menggunakan konsep pluralis/beragam yang lebih menitikberatkan pada organisasi pemerintah dan lingkungannya (Ito, 2013). NPG menggunakan berbagai pendekatan, melibatkan berbagai kekuatan, berbagai jenis organisasi, berbagai aktor dan menggunakan berbagai proses dan mekanisme dalam proses pengambilan keputusan, dengan hanya satu tujuan yaitu bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada publik. Memusatkan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pemberian layanan merupakan konsep dasar yang membedakan NPG dengan paradigma sebelumnya. Konsep Governance ditenggarai sebagai prinsip administrasi publik yang lebih adaptif terhadap tuntutan penyelenggaraan pemerintah yang demokratis.

Baik NPS dan NPG menjunjung tinggi demokrasi dan kepentingan umum melalui pemberian pelayanan publik yang baik mengalami beberapa permasalahan bagi pemerintahan yang demokratis dan bagi Negara-negara demokrasi baru. Ketika pemerintahan demokratis terbentuk, maka kekuatan yang diperoleh tersebut merupakan legitimasi rakyat dan memiliki kemampuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak dasar publik. Hal ini tentu saja menjadi “kegalauan” Negara ketika dihadapkan pada

pembangunan ekonomi dimana sebagian besar pembangunan ekonomi cenderung mengabaikan aspek keadilan sosial sehingga memunculkan potensi kegagalan sebuah Negara dalam mengelola *support* dan *demand*. Selain itu, manfaat demokrasi yang tidak berkorelasi dengan kualitas layanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat; terjadinya konflik etnis, agama dan antar kelompok kepentingan.

Kondisi riil yang terjadi pada Indonesia setelah reformasi mengindikasikan posisi pemerintah yang berada pada area abu-abu (*grey area*) ketika satu sisi kondisi masyarakat Indonesia yang semakin kritis baik secara langsung maupun melalui perwakilan dengan bantuan media dan lembaga swadaya masyarakat yang siap menuntut dan memberikan kritikan atas kebijakan pemerintah namun disisi lain pemerintah tetap ingin memegang peranan dan menjadi *policy maker* atas kebijakan nasional dengan dasar bentuk Negara kesatuan. Posisi abu-abu tersebut menjadi sangat riskan karena memberikan celah bagi semua ideologi untuk mempengaruhi pola pembuatan kebijakan bagi para pembuat kebijakan. sebagai contoh misalnya, pertarungan pada elit-elit pemerintahan. Menteri-menteri yang berselisih karena perbedaan ideology seperti Menteri Perikanan, Menteri ESDM dengan ideologi Sosialis dengan Menteri BUMN dengan Kapitalisme memunculkan degradasi kepercayaan masyarakat terhadap Negara. Akibatnya adalah sebagaimana diungkapkan oleh Sjoberg (2007) bahwa masing-masing masyarakat membentuk organisasi kelompok yang berbeda untuk mengakomodir dan melindungi mereka sendiri agar mereka tetap bisa bertahan hidup. Sebuah Negara akan terjun menjadi Negara gagal ketika terjadi kegagalan institusi Negara dalam mengelola dan mengakomodir kepentingan publik dalam konteks masyarakat (Acemoglu, 2014) sehingga publik sendirilah yang akan mendorongnya untuk jatuh kedalam kehancuran. Acemoglu mengatakan bahwa:

“Bangsa-bangsa yang memiliki pemerintahan bersifat absolut tidak memiliki institusi politik yang dapat mengontrol perilaku para pemimpinnya, sehingga institusi ekonominya akan bersifat ekstraktif, yang mengakibatkan kekayaan terkonsentrasi pada segelintir elit, memiskinkan dan menindas rakyat, menciptakan kekerasan karena perebutan kekuasaan (dan kekayaan) dan pengurusan sumber daya (alam) suatu negara”

Terakhir, budaya (*culture*) dan nilai (*value*) suatu Negara menentukan model administrasi publik negara tersebut karena nilai, tradisi dan institusi merupakan bentukan dari sistem kepercayaan masyarakat. Indonesia telah mengadopsi sistem pemerintahan parlementer pada era Syahrir namun ternyata gagal, Indonesia telah menerapkan sentralisasi sejak era Soekarno dan Soeharto dan ternyata diruntuhkan oleh kekuatan masyarakat. Bagaimana dengan Indonesia sekarang? Ketika pola hubungan Negara dan masyarakat tetap berpedoman pada masukan dan hasil penelitian dari Negara barat (secara jelas nilai dan budaya yang berbeda), maka akan mengakibatkan negara Indonesia menjadi Negara liberal yang se-liberal liberalnya. Hal ini sebenarnya sangat miris ketika Samuel P. Huntington pada salah satu konferensi internasional tahun 1987 mengeluarkan satu kalimat yang kurang lebih berbunyi “Demokrasi Pancasila yang diterapkan Indonesia merupakan bentuk demokrasi yang paling ideal di dunia”.

## **PENUTUP**

Sistem kepercayaan masyarakat yang telah terbentuk sejak lama sebelum Negara Indonesia terbentuk merupakan modal besar untuk merekonstruksi pola hubungan Negara dan masyarakat Indonesia. Sistem kepercayaan dan budaya masyarakat Indonesia telah diejawantahkan kedalam butir-butir Pancasila sebagai ideologi berbangsa dan bernegara. Negara tetap harus memiliki posisi yang kuat dalam mengatur masyarakat karena Kahin (2013) mengatakan bahwa kontruksi sosial masyarakat Indonesia memang membutuhkan peran pimpinan untuk mengaturnya. Negara memegang peranan yang kuat untuk membuat kebijakan namun tidak melupakan masyarakat dalam proses pembuatannya (Baca Latief, 2014).

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Acemoglu, Daron dan James. A Robinson. 2014. *Mengapa Negara Gagal: Awal mula kekuasaan, Kemakmuran dan Kemiskinan*. Elex Media Komputindo.
- Bayart, J-F. (2009). *The State in Africa: The Politics of the Belly*. 2nd Edition. Cambridge: Polity Press.
- Bevir, M. 2010. *Democratic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press: New Jersey.

- Denhardt, R.B.; Denhardt, J.V., 2007; *The New Public Service: Serving, Not Steering*; Armonk, New York/London, England; M.E. Sharpe
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006). *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, No. 3 , pp. 467-494.
- Goldfinch, S. and J. Wallis. 2010. *Two Myths of Convergence in Public Management Reform*, *Public Administration* 88(4): 1099–1115.
- Kahin, George Mc Turnar. 2013. *Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*. Komunitas Bambu: Depok.
- Latief, Yudi. 2014. *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*. Mizan: Jakarta.
- Lodge, M. and D. Gill. 2011. Toward a new Era of Administrative Reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance* 24(1): 141–166.
- Marinetti, M. 2003. Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies* 51(3): 592–608
- McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank. Available from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/30/000158349\\_20130430082936/Rendered/PDF/wps6428.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/04/30/000158349_20130430082936/Rendered/PDF/wps6428.pdf)
- Migdal, Joel S. 1988. *Weak State, Strong Societies: State-Society Relation and State Capability in the Third World*. Princeton University Press.
- Osborne, S., 2006; *The New Public Governance?* *Public Management Review*, 8(3),p.377-387.
- Osborne, S. (ed.), 2010; *The New Public Governance*; London & New York: Routledge.
- Osborne, S. P., Z. Radnor and G. Nasi (2013). *A New Theory for Public Service Management? Towards a (Public) Service-Dominant Approach*. *The American Review of Public Administration*, vol. 43, No. 2, pp. 135-158.
- O’Flynn, J. 2007. *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implication*. *Australian Journal of Public Administration*. Volume 66 Number 3.
- Sampson, Steven. 2002. *Weak States, Uncivil Societies and Thousand of NGO’s*. Lund University Press: Sweden.

Sjoberg, Fredrik M. 2007. *Competitive Election in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites and Fractional Societies*. Uppsala Universitet.

Warren, M. E. 2009. Governance-Driven Democratization. *Critical Policy Studies* 3(1): 3–14.

Ito Aio, The Challenges of Intermediary Organization in the Japanese Civil Society  
<http://www.pdx.edu/cps/sites/www.pdx.edu.cps/files/Ito,%20Aoi.pdf>