

PENERAPAN MODEL NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) DALAM REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Sri Hartati
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
srihartatiipdn@gmail.com

ABSTRAK

Reformasi politik dan pemerintahan tahun 1998 yang diharapkan sejalan dengan reformasi birokrasi pemerintahan belum terwujud, diindikasikan dengan pelayanan publik (*public service*) belum optimal, kinerja ASN masih rendah, kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih menjadi penyakit kronis baik dikalangan eksekutif maupun legislatif bahkan sudah merambah sampai ke level pemerintahan terdepan yakni desa. Berdasarkan data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2020, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia menempati posisi 85 dari 180 Negara, Sementara di tingkat ASEAN, posisi Indonesia menempati posisi keempat, masih dibawah Singapura, Brunei Darussalam dan Malaysia. Kondisi ini menunjukkan birokrasi di Indonesia belum dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan paradigma birokrasi, pelaksanaan reformasi birokrasi dan bagaimana upaya penerapan *New Public Management* (NPM) dalam reformasi birokrasi di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan fenomenologi. Penelitian ini menganalisis bagaimana paradigama birokrasi, pelaksanaan agenda Reformasi Birokrasi dan penerapan NPM di di Indonesia. Data penelitian dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi dokumentasi dan observasi. Teknik analisis data dilakukan dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia mulai zaman kerajaan, masa kolonial, “Orde Lama dan Orde Baru, tidak dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan” pada masanya. Meskipun berbagai regulasi Reformasi Birokrasi diterbitkan, akan tetapi samapi fase ketiga *good governance* belum terwujud. Penerapan konsep NPM di Indonesia belum dapat diterapkan oleh seluruh lembaga/Instansi Pemerintah. Berbagai kendala yang dihadapi antara lain: perekonomian didominasi perusahaan asing, privatisasi terkendala kondisi market yang belum cukup stabil, korupsi meningkat, sistem kontrak memicu korupsi dan politisasi dan struktur kelembagaan pemerintah yang miskin fungsi kaya struktur.

Kata Kunci : *New Public Management*, Birokrasi, Reformasi Birokrasi

ABSTRACT

Political and government reforms in 1998 which are expected to be in line with government bureaucratic reforms have not yet been realized, it is indicated that public service is not optimal, ASN performance is still low, cases of corruption, collusion and nepotism (KKN) are still a chronic disease both among the executive and legislative branches. it has even penetrated to the foremost level of government, namely the village. Based on data from the

***Corresponding author**

Sri Hartati
Institut Pemerintahan dalam Negeri
srihartatiipdn@gmail.com

Received: November 11, 2020
Revised: November 30, 2020
Accepted: December 15, 2020
Available Online: December 30, 2020

Corruption Eradication Commission (KPK) in 2020, Indonesia's Corruption Perception Index ranks 85 out of 180 countries, while at the ASEAN level, Indonesia's position is in fourth position, still below Singapore, Brunei Darussalam and Malaysia. This condition shows that the bureaucracy in Indonesia has not been able to create good governance. This study aims to describe the bureaucratic paradigm, the implementation of bureaucratic reform and how the efforts to implement New Public Management (NPM) in bureaucratic reform in Indonesia.

This study used a qualitative descriptive method with a phenomenological approach. This research analyzes how the bureaucratic paradigm, the implementation of the Bureaucratic Reform agenda and the application of NPM in Indonesia. The research data were collected using documentation and observation study techniques. Data analysis techniques were carried out by data reduction, data presentation and drawing conclusions.

The results show that from the history of the bureaucracy in Indonesia, starting from the kingdom era, colonial period, the Old Order and the New Order, it was never designed to provide services to the community, but the bureaucracy fully served the interests of power in its time. Even though various regulations on Bureaucratic Reform were issued, but until the third phase of good governance has not been realized. The application of the NPM concept in Indonesia has not been implemented by all government agencies / agencies. Various obstacles faced include: the economy is dominated by foreign companies, privatization is constrained by unstable market conditions, increased corruption, the contract system has triggered corruption and politicization and the government institutional structure is poor in structure-rich functions.

Keywords: New Public Management, Bureaucracy, Bureaucracy Reform

I. PENDAHULUAN

Salah satu faktor yang mempengaruhi baik buruknya penyelenggaraan pemerintahan terletak pada birokrasi. Baik buruknya birokrasi sangat tergantung dari kualitas Sumber Daya Manusia aparturnya, yakni Aparatur Sipil Negara (ASN).

Good Governance merupakan tujuan yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan, melalui tiga domain sebagai pilarnya yakni aparatur pemerintah, dunia usaha (*corporate*) dan masyarakat (*society*). Sinergitas dan keselarasan perlu dibangun antara tiga pilar ini, agar dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. (Sumaryadi, 2016:13).

Untuk mengelola pemerintahan dengan baik, dibutuhkan sumber daya dan sumber daya paling penting diantara sumber daya yang ada adalah sumber daya manusia (Hariandja (2002 :2). ASN sebagai SDM sektor publik menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, antara lain memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Reformasi Birokrasi dibutuhkan aparatur yang memiliki kualifikasi baik *skill* maupun *knowledge* dalam mendukung tugasnya, memiliki kompetensi yang baik di bidangnya serta berperilaku sesuai profesinya sebagai Aparatur Sipil Negara sebagaimana norma hukum, nilai, budaya yang berlaku secara umum dan agama yang dianutnya. Sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan, Aparatur Sipil Negara bertanggung jawab terhadap atas kebijakan atau

keputusan strategis yang diambilnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Disisi lain, akuntabilitas kinerja perlu terus ditingkatkan kualitasnya sebagai alat kontrol kinerja agar senantiasa sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Namun demikian reformasi diharapkan dapat mempercepat terwujudnya *good governance* yang ditunjukkan dengan “kejelasan visi organisasi, efektif dan efisien bekerja, pengambilan keputusan transparan serta akuntabel dalam tindakan dan keputusan.” (Endralin, 1997), hingga saat ini belum menunjukkan perkembangan signifikan. Harapan reformasi politik dan pemerintahan tahun 1998 akan mereformasi birokrasi pemerintahan masih menjadi pekerjaan rumah yang harus dituntaskan.

Indikasi belum terwujudnya reformasi birokrasi terlihat dalam sistem tata kelola pemerintahan belum berjalan secara baik, tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik (*public service*) masih relatif rendah, tercatat sepanjang tahun 2019 Ombudsman menerima 11.087 pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik, meningkat dari tahun 2018 yakni 10.985 aduan. Pemerintah daerah menjadi instansi terbesar yang diadukan masyarakat, yakni 41,03 %, disusul Kepolisian sebesar 13,84 %, dan Kementerian 9,87% “(Catatan Akhir Tahun Ombudsman, publikasi ke media 17 Desember 2019).” Hasil survey Ombudsman tahun 2019 tercatat 17.717 total pelayanan, dan 2.366 unit layanan secara serentak dilaksanakan pada “4 Kementerian, 3 Lembaga, 6 Provinsi, 36 pemerintah kota dan 215 pemerintah kabupaten/kota menggunakan indikator yang diolah berdasarkan pasal 21 “UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,” menunjukkan di provinsi nilai kepatuhan rendah (zona merah) sebesar 16,67% %, sedangkan di kabupaten/kota lebih tinggi yakni 26,51%. “(<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020>, diunduh 24 November 2020).”

Kinerja ASN masih rendah, kasus Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih tinggi, ibarat penyakit sudah kronis dikalangan eksekutif maupun legislatif, bahkan sudah merambah sampai ke level pemerintahan terdepan yakni desa.

Menurut penelitian *Indonesia Corruption Watch* (ICW), dalam 5 tahun ke belakang terjadi penurunan kasus maupun tersangka korupsi. Tercatat ada 576 perkara yang disidik di tahun 2017, kemudian angka ini turun menjadi 454 kasus pada tahun 2018 dan turun hingga 271 kasus pada 2019. “(<https://galamedia.pikiran-rakyat.com/news/pr-35553253/icw--penindakan-kasus-korupsi-tahun-2019-turun-drastis>,” diunduh Senin, 20 Juli 2020). Data pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2020, Indeks Persepsi Korupsi Indonesia (*Corruption Perception Index-CPI*) menempati posisi 85 dari 180 Negara dengan capaian poin 40, masih

dibawah rata-rata CPI dunia sebesar 43 poin . Sementara di tingkat ASEAN, posisi Indonesia menempati posisi keempat, masih dibawah Singapura, Brunei Darussalam dan Malaysia.

“(<https://harispito.wordpress.com/2017/01/05/47/>,” diunduh Senin, 24 Nov 2020).

Menurut Sumaryadi (2016:1) “Kurangnya komitmen pemerintah dalam mereformasi birokrasi dan buruknya mentalitas birokrasi kita tidak terlepas dari warisan mentalitas dan budaya rente yang sudah ditanamkan dan dijalankan sejak masa birokrasi kolonial.”. Birokrasi lebih ingin dilayani daripada melayani. Disamping itu sistem pengelolaan SDM aparaturjuga belum berjalan dengan secara baik. Sebagai contoh dalam proses rekrutmen (pengadaan) CPNS sudah cukup transparan dan akuntabel dengan “Seleksi Kompetensi Dasar (SKD) menggunakan sistem” CAT (*Computer Assisted Tes*), akan tetapi praktik pencaloan penerimaan CPNS masih terjadi diberbagai daerah.“(<https://ekonomi.kompas.com/read/2019/01/18/123000826/benarkah-rekrutmen-cpns-sudah-berjalan-transparan>,” diunduh Senin,24 Nov 2020).

Dari aspek Pengembangan pegawai, pendidikan dan pelatihan nyatanya belum cukup mampu meningkatkan kinerja pegawai secara signifikan. Dalam promosi jabatan, meskipun sudah menggunakan sistem *open bidding* pada promosi Jabatan Pimpinan Tinggi, namun pada kenyataannya masih terjadi persoalan terkait transparansi, mekanisme hingga penetapan sebagai pejabat. Muatan politis dalam penetapan pejabat Pimpinan Tinggi belum sepenuhnya dapat dihapuskan.“(<https://www.pasundanekspres.co/jabar/subang/tahapan-open-bidding-bumd-dinilai-tidak-sesuai/>,” diunduh Senin, 24 November 2020)

Membangun birokrasi yang efektif tidak lepas dari peran Manajemen Sumber Daya Manusianya (MSDM). Pada sektor privat, MSDM berfungsi lebih efektif dibandingkan dengan di sektor publik sebagai “Sumber kekuatan bagi perusahaan agar unggul berkompetisi di era global ini.”Stroh & Caligiuri (1998). Sedangkan pada organisasi sektor publik, efektifitas organisasi terhambat oleh budaya organisasi yang lamban merespon perubahan dan tuntutan perkembangan teknologi, cenderung nyaman dan mempertahankan dengan pola-polalama (mempertahankan *status quo*) dan iklim organisasi yang tidak kondusif serta nilai-nilai manajerial yang sudah usang (Wallace *et al* ,1999) .

Hingga saat ini birokrasi belum lepas dari label buruk seperti : tidak efisien, tidak efektif, kurang inovatif, kurang kreatif, tidak pernah untung selalu merugi, kualitas SDM rendah dan lain sebagainya. Buruknya birokrasi atau organisasi publik, kemudian memunculkan ketidakpuasan masyarakat dan menyulut aksi berupa kritik yang deras dan pedas dari masyarakat. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi gerakan untuk mereformasi manajemen sektor publik, diantaranya

lahir konsep *New Public Management* (NPM) pada tahun 1991. NPM merupakan konsep mengimitasi manajemen di sektor swasta kedalam manajemen sektor publik agar terwujud kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien sehingga dapat mencapai kesejahteraan masyarakat (*welfare society*). Untuk itu tulisan ini mencoba mendeskripsikan :

- a. Bagaimanaparadigma birokrasi pemerintahan di Indonesia?
- b. Bagaimana pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia?
- c. Bagaimana upayapenerapan *New Public Management* (NPM) dalam reformasi birokrasi di Indonesia?

II. TINJAUAN PUSTAKA

a. Birokrasi

Birokrasi diperkenalkan pertama kali oleh psiokrat Perancis Vincent de Goumay(Albrow,1989:1). Birokrasi sejak awal telah diposisikan sebagai lembaga yang berada di atas masyarakat, yang diberikan kewenangan menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintahan disemua level pemerintahan mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota), bahkan hingga ke level pemerintahan terendah dan terdepan yakni desa dan kelurahan (Setiawan, dalam Sumaryadi 2016:36). Birokrasi dipergunakan pemerintahan modern untuk melaksanakan tugasnya yang bersifat spesialis (Morstein, 1957:20). Birokrasi juga “sistematis mengkoordinir pekerjaan orang banyak”. (Blau dan Paige, dalam Tjokroamidjojo,1978:71).“Birokrasi mempunyai misi suci, yaitu untuk melayani, memberdayakan dan mensejahterakan rakyatnya”(Sumaryadi, 2016:44).,Birokrasi sebagai penghubung diibaratkan sebagaijembatan yang akan dapat menghubungkan negara dan rakyatnya. Birokrasi sebagai kelas yang dominan (pemerintah), menggunakan instrument untuk mendominasi kelas-kelas sosial lainnya yang dipergunakan oleh kelas yang dominan (pemerintah) untuk melaksanakan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya (HegeldalamThoha,2005:22).

Dengan demikian, dapat birokrasi bermakna sebagai pelaksana pemerintahan yang diberikan atau memiliki otoritas mengatur dan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, disamping itu birokrasi juga bermakna tatanan dalam menjalankan pemerintahan.

b. Reformasi Birokrasi

Reformasi merupakan suatu upaya menata kembali segala praktik penyelenggaraan Negara yang sudah tidak sesuai atau sejalan dengan tata kehidupan dan kepentingan masyarakat

dari aspek pemerintahan, politik, ekonomi dan budaya (Widjaja dalam Ainur Rafiq dkk2018:22). “Perubahan pada aspek struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan” Khan (1981), “Aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business proses*) dan sumber daya manusia aparatur.” (Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi <https://www.menpan.go.id/site/>, diunduh 20 Juli 2020). Dengan demikian reformasi bukan hanya terkait penataan prosedur dan struktur akan tetapi juga mengubah tingkah laku lama menjadi lebih baik.

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Sedarmayanti (2009:72) tidak secara spesifik menyebutkan reformasi sebagai upaya perubahan, akan tetapi upaya peningkatan melalui berbagai cara, dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Artinya sepanjang ada upaya untuk melakukan peningkatan dengan tujuan memperbaiki keadaan sebelumnya di dalam suatu organisasi, maka hal tersebut dikategorikan melakukan reformasi.

c. *New Public Management (NPM)*

Pada dasarnya para teoretis mengembangkan Model NPM (*New Public Management*), sebagai upaya mengatasi keresahan akan berbagai persoalan yang dihadapi dalam birokrasi yang cenderung buruk dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang disebabkan antara lain oleh pola kerja yang masih tradisional, telah usang sehingga tidak mampu mengakomodir perubahan lingkungan yang begitu cepat. Model NPM menawarkan suatu pendekatan manajerial yang adaptif terhadap berbagai perubahan sehingga berbagai pelayanan kepada masyarakat akan terpenuhi sesuai harapan.

Hood (1991:3-19) menawarkan pendekatan perubahan internal di dalam tubuh organisasi “*Hands-on professional management, explicit standards and measures of performance, greater emphasis on output control, disaggregation of units, greater competition, private sector styles of management, and discipline and parsimony in resource utilization.*” Beberapa aspek yang perlu dirubah yakni “Manajemen; Standar kinerja; Pengendalian output dan outcome; Pemecahan unit-unit kerja; Menciptakan persaingan; Pengadopsian gaya manajemen disektor bisnis; Disiplin dan penghematan atas penggunaan sumber daya.”

Meskipun para teoretis menggunakan istilah yang berbeda dalam pendekatan model NPM, yakni *managerialism* istilah yang digunakan Pollitt, “*market based public administration*” istilah Lan dan Rosenbloom atau *entrepreneurial government* istilah Osborne dan Gebler,” akan tetapi pada intinya sama melakukan perubahan terhadap birokrasi pola atau gaya lama yang tidak adaptif dengan perubahan sehingga menimbulkan inefisiensi, in efektifitas, boros, merugi,

kurang inovatif dan SDM yang rendah kepada model baru mengadopsi pola pada organisasi privat (privatisasi).

III. METODE

Metode penelitian yang digunakan yakni deskriptif kualitatif dengan pendekatan fenomenologi.(Lincoln dan Gubadalam Afrizal, 2016).

Data dikumpulkan dengan menggunakan studi dokumentasi dan observasi. Analisis data penelitian, menggunakan model interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman, berupa reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi.(Miles , M.B, 1992).

IV. PEMBAHASAN

4.1. Paradigma Birokrasi di Indonesia

Wajah birokrasi pemerintahan di Indonesia saat ini tidak terlepas dari sejarah perkembangannya sejak zaman kerajaan atau kesultanan. Pada masa itu birokrasi (pejabat kerajaan) berjalan atas dasar perintah atau petunjuk sang raja atau sultan. Segala aktivitas birokrasi masa itu ditujukan untuk melayani sang raja bukan rakyat.

Pada masa penjajahan kolonial Belanda, birokrasi (para pejabat pribumi yang ditunjuk/diangkat oleh kolonial Belanda) bekerja untuk pemerintah Hindia Belanda sebagai kaki tangan penjajah, mendapat wewenang untuk melakukan tugas-tugas demi kepentingan penjajah antara lain: menarik upeti (pajak) kepada rakyat untuk kepentingan penjajah bukan untuk rakyat, mengawasi kerja paksa dan lain sebagainya.

Setelah Indonesia merdeka, bentuk Negara berubah dari NKRI berdasarkan UUD 1945 menjadi Republik Indonesia Serikat berdasarkan UUDS 1950. Pada masa ini, birokrasi dapat diklasifikasikan kedalam dua golongan, yakni pegawai RI yang telah berjasakuat berjuang mempertahankan RI, sayangnya keahlian dan pengalaman kelompok ini kurang memadai. Kelompok kedua adalah para pegawai yang bekerja pada Pemerintah Belanda. Mereka dianggap cukup cakap dan memiliki keahlian, namun karena bekerja pada Pemerintah Belanda, dianggap sebagai kelompok yang mengkhianati bangsa dan negara RI (Menpan, 1995 & Dwiyanto dkk, 2002, dalam Sumaryadi 2016:73)

Antara tahun 1950-1959 pemerintahan berbentuk parlementer dan berganti-ganti kabinet, hal ini menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Dengan paham politik yang kita kenal NASAKOM (Nasionalis, Agama dan Komunis) , membuat penempatan dan perekrutan pejabat dalam struktur birokrasi harus diisi oleh orang dari partai yang berkuasa. Dampaknya birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya, program-program tidak sepenuhnya dapat dijalankan karena pejabat selalu berganti-ganti sesuai partai

pemenang pemilu. Pada orde ini, sistem merit belum menjadi dasar pengangkatan dan penempatan pegawai. Pengangkatan dan penempatan pegawai masih didasarkan loyalitas kepada partai. Konflik internal kerap terjadi dalam suatu instansi, saling curiga antar pegawai yang berbeda partai. Akibatnya konsentrasi birokrasi bukan pada pelaksanaan tugas dan fungsi pelayan masyarakat, akantetapi energi habis dicurahkan pada kepentingan politik baik individu maupun kelompok.

Puncak dari konflik politik Orde Lama terjadi dengan meletusnya G-30-S/PKI 1965. Momentum politik ini ditandai dengan lahirnya Supersemar 1966, yang merupakan awal mula birokrasi pemerintah steril dari pengaruh kepentingan parpol. Pemerintah Orde Baru melakukan penataan birokrasi baik dari aspek struktur organisasi maupun SDM. Berbagai pelatihan dilakukan untuk meningkatkan profesionalitas pegawai. (Dwiyanto, dkk dalam Sumaryadi 2016:74).

Birokrasi pada masa Orde Baru memegang peran sentral dalam segala aspek kehidupan masyarakat meliputi politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Hampir disetiap aspek kehidupan, pemerintah ikut campur tangan atau terlibat dalam mengaturnya. (Mas'ood, 1994 dan Imawan, 1997 dalam Sumaryadi 2016 :75).

Kebijakan reformasi birokrasi Orba lebih diarahkan untuk memenuhi kepentingan pemerintah pusat antara lain: mengalihkan wewenang administratif kepada pejabat eselon atas, keputusan yang diambil lebih mengutamakan keinginan pimpinan di tingkat pusat, serta melakukan perluasan kewenangan pemerintah pusat guna konsolidasi pengendalian pemerintah daerah.

Untuk merealisasikan kebijakan tersebut, pemerintah membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun yang disusun secara terperinci. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ini memicu pemusatan pengalokasian sumber daya dan terjadinya mobilisasi sistem, hal ini membuat terbatasnya ruang gerak pemerintah daerah sehingga sulit berkreasi dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya. (Dwiyanto, dkk dalam Sumaryadi, 2016: 75-76).

Sentralisasi yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa orde baru, akhirnya memunculkan stigma begitu panjang dan berbelit-belitnya rantai birokrasi yang mesti dilalui oleh masyarakat jika membutuhkan pelayanan. Birokrasi pada orde baru, lebih menampilkan sosok sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat.

Mencermati perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa sejak awal birokrasi tidak pernah dirancang sebagai pelayanan masyarakat, akan tetapi mengabdikan untuk kepentingan penguasa pada masanya.

Sejak awal pertumbuhannya, birokrasi hanya diperkenalkan pada nilai-nilai kepatuhan pada raja/sultan dan atasan bukan untuk kepentingan publik, dengan ciri mental selalu “minta petunjuk” dan “memberi petunjuk”. Hal tersebut membuat birokrasi hadir sebagai sosok penguasa yang harus dilayani bukan melayani, alhasil kualitas pelayanan publik jauh dari kepentingan masyarakat. Hal inilah yang menjadi cikal bakal patologi birokrasi yang Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Budaya memberi upeti pada masa kerajaan/kesultanan, nyatanya menjadi budaya hingga saat ini sebagai “uang pelicin” agar memperoleh berbagai keistimewaan ketika berurusan dengan birokrasi pemerintah.

Birokrasi juga menjadi kurang inovasi dan kurang kreatif. Birokrasi lebih pada lembaga yang melakukan pengawasan publik, bukan lembaga yang diawasi publik.

4.2. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Reformasi politik telah terjadi kurang lebih 22 tahun, dimana pada saat itu (1998) gerakan reformasi berhasil menjatuhkan rezim Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Harapan para tokoh reformis yakni terjadinya perubahan kearah yang lebih baik disegala aspek kehidupan bangsa terutama mengikis habis tindakan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) nyatanya belum sepenuhnya terwujud. Praktik KKN di dalam tubuh birokrasi belum dapat dihapuskan, bahkan semakin merajalela, bahkan sampai ke hampir semua komponen masyarakat baik di sektor publik maupun privat, kelompok dan perseorangan, dari level pemerintahan tertinggi hingga terendah, bahkan ke lembaga-lembaga penegak hukum tidak luput dari praktik KKN ini.

Pelayanan publik yang efektif, efisien, transparan serta akuntabel nampaknya belum bisa dirasakan oleh masyarakat dalam jangka pendek. Perubahan signifikan belum bisa direalisasikan oleh eksekutif maupun legislatif. Kinerja pemerintahan masih terkesan lamban dalam merespon perubahan, pola-pola birokrasi lama (tradisional) masih dipraktikkan, sehingga semakin memperburuk kinerja birokrasi dan pelayanan publik.

Sejak awal orde reformasi, pemerintah telah mewacanakan Reformasi Birokrasi, namun hingga saat ini belum tampak komitmen yang kuat dari pemerintah untuk menjadikan sebagai suatu gerakan yang masiv diseluruh birokrasi.

Seiring meningkatnya tuntutan masyarakat akan hadirnya birokrasi yang bersih dari KKN dan peningkatan pelayanan publik, pada awal reformasi dilakukan perubahan terhadap

UU Nomor 5 Tahun 1974 Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dengan ciri lebih menonjolkan *the structural efficiency model* dan sentralistis, dengan UU Pemerintahan Daerah Nomor 22 tahun 1999, yang merupakan titik awal diberlakukannya asas desentralisasi dan otonomi daerah secara nyata. Hanya berlaku kurang lebih lima tahun, UU 22 tahun 1999 direvisi dengan UU 32 tahun 2004, kemudian mengalami perubahan kembali dengan UU Nomor 23 tahun 2014 yang mengedepankan *the local democracy model*. Untuk merasionalisasi birokrasi pemerintah daerah, diterbitkan PP No.18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, yang mengatur restrukturisasi organisasi perangkat daerah agar efisien, efektif, fleksibel, sesuai pembagian urusan dan potensi daerah.

Berbagai agenda reformasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, merupakan jawaban akan semakin tingginya tuntutan masyarakat terhadap pembenahan pelayanan publik yang kualitasnya masih rendah, pengelolaan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang merugi, praktik KKN dan mafia hukum kian memprihatinkan, termasuk berbagai konsep baru, terutama datang dari luar seperti *good governance, entrepreneurial bureaucracy, reinventing government*.

Meskipun berbagai konsep reformasi birokrasi telah diperkenalkan dan diagendakan, nyatanya masih mengalami hambatan dalam pengimplementasiannya. Konsep perubahan yang diharapkan sulit terwujud. Terbukti hasil survey yang dilakukan oleh *the world competitiveness yearbook* tahun 1999 menunjukkan *indeks competitiveness* birokrasi Indonesia menempati posisi terendah dari 100 negara di dunia yang disurvei (Cullen & Cushman, 2000). Salah satu indikator penilaiannya yakni efisiensi birokrasi. Survey juga dilakukan pada tahun 2000 oleh Pusat Studi Kependudukan & Kebijakan (PSKK) UGM terhadap 3 provinsi di Indonesia, dan diperoleh kesimpulan bahwa buruknya kinerja birokrasi dalam pelayanan publik karena besar atau kuatnya paternalisme atau dominasi pemerintah/birokrasi (Dwiyanto, 2003). Menurut Dwight King (1989), negara-negara berkembang pada umumnya mengalami problem yang sama dalam birokrasi pemerintahannya, yakni: inefisiensi, dicirikan dengan berbagai kegiatan antar instansi banyak terjadi tumpang tindih; berbagai regulasi, struktur, norma dan nilai masih condong pada kekuasaan; budaya birokrasi belum bergeser dari “dilayani” kepada “melayani”, serta dasar pertimbangan promosi jabatan pada posisi-posisi strategis belum sesuai dengan sistem merit berdasarkan kompetensi, kualifikasi dan kinerja. Dari sisi pegawai, secara kuantitas berlebih dan tidak berimbang dengan kualitas. Birokrasi masih menerapkan pola-pola tradisional yang sudah ketinggalan jaman sehingga tidak mampu mengimbangi cepatnya perubahan teknologi dan informasi. Penyalahgunaan wewenang masih kerap terjadi karena standar operasional kerja

yang belum disusun secara jelas dan terintegrasi. Selanjutnya pembangunan terkonsentrasi di daerah perkotaan, banyak wilayah-wilayah yang terpencil yang belum tersentuh pembangunan sehingga menjadi daerah miskin.

Indonesia memulai agenda reformasi birokrasi akhir tahun 2006, dimana Kementerian Keuangan, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai *pilot project*nya. Konsep dan kebijakan reformasi birokrasi secara komprehensif mulai dikembangkan, seiring lahirnya “Peraturan Presiden No.81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan-RB No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014”. Sebagai tindak lanjut Perpres No.81 Tahun 2010, diterbitkan 9 (sembilan) Permenpan-RB sebagai pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi yakni nomor 7 hingga 15.

Grand Design, Road Map dan pedoman pelaksanaan Reformasi Birokrasi tersebut, menjadi pedoman bagi instansi/lembaga pemerintah dalam melaksanakan program maupun kegiatan. Agar kebijakan, program dan kegiatan berjalan baik, dibutuhkan sistem pengawasan dan evaluasi yang kredibel, objektif, terukur serta dapat diterima dan ditindaklanjuti oleh para penggunanya. Terkait hal tersebut, pemerintah menerbitkan Permenpan RB No. 1 Tahun 2012 tentang Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, dan untuk operasionalisasinya berupa “Petunjuk Teknis Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB)” secara online diterbitkan PermenpanRB No. 31 Tahun 2012.

PMPRB digunakan oleh instansi pemerintah sebagai pedoman melakukan penilaian berbagai program reformasi birokrasi agar dapat selaras dengan sasaran yang ingin dicapai, sesuai indikator serta target nasional. “Penilaian Q dilakukan atas “*output* dan *outcome*” serta berapa besar capaian Indikator “Kinerja Utama (IKU)” dari tiap-tiap instansi pemerintah yang melakukan reformasi birokrasi dengan “indikator keberhasilan reformasi birokrasi secara nasional”. PMPRB mempunyai peran penting untuk mengetahui, mengawal dan mengevaluasi pencapaian agenda reformasi birokrasi.

Meskipun berbagai regulasi dalam rangka agenda reformasi birokrasi telah diterbitkan, namun kenyataannya hingga fase ketiga ini (2020-2024), tujuan Reformasi Birokrasi sesuai *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, mewujudkan “*good governance* melalui profesionalitas, integritas, pelayan masyarakat, dan abdi Negara” belum menunjukkan perubahan signifikan. Pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai garda terdepan pelayanan publik, belum sepenuhnya patuh menjalankan “UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik”. Terbukti dari hasil evaluasi “Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)” kurun waktu 2018 dan 2019 menunjukkan instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, belum seluruhnya

menerapkan “manajemen sumber daya manusia (SDM)” secara baik. Sejumlah perubahan pelayanan publik sudah dilakukan untuk meningkatkan kualitas layanan seperti dibangunnya mal pelayanan publik, akan tetapi belum maksimal. Kapabilitas dan integritas ASN pun masih diragukan, serta masih terjadi ego sektoral (*silo mentality*) di instansi pemerintah.

Kualitas birokrasi Indonesia masih dapat dinilai juga dari “*government effectiveness index* (GEI)”, yang menunjukkan hasil kurang baik, meskipun secara terus-menerus dilakukan perbaikan. Laporan *Rule of Law Index (ROLI)* tahun 2020, memposisikan Indonesia pada peringkat 59 dari 128 negara dalam pemberantasan korupsi, yang dinilai dari 4 (empat) variabel yakni, tidak ada korupsi di eksekutif, legislatif, yudisial, polisi/militer “(Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I, 2020 ICW)”.

Perubahan cukup signifikan baru terlihat pada akuntabilitas pemerintah melalui “pembangunan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP)”. Masih dibutuhkan komitmen dan keseriusan dari pemerintah dalam menerapkan reformasi birokrasi, tercatat “lebih dari 100 daerah belum melaksanakan program Reformasi Birokrasi.” <https://mediaindonesia.com/read/detail/278422-tantangan-dan-strategi-reformasi-birokrasi-2020>, diunduh 25 Nov 2020).

4.3. Penerapan *New Public Management* (NPM) dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia

Pada tahun 1991 lahir paradigma baru dalam ilmu administrasi publik yang digagas oleh Christopher Hood dan ini merupakan langkah awal paradigm alternatif yakni konsep “*New Public Management* (NPM)”, suatu pendekatan modern manajemen sektor publik, lahir sekitar tahun 1980-an dan 1990-an di negara-negara benua Eropa. Kemunculan NPM sebagai reaksi tidak relevan lagi model pendekatan administrasi publik yang dilaksanakan (tradisional), dengan kebutuhan masyarakat dan perkembangan zaman.

Merujuk konsep NPM oleh Hood (1991), untuk mengimplementasikan NPM, manajemen administrasi publik harus dijalankan dengan memperhatikan komponen sebagai berikut :

1) Manajemen Sektor Publik yang Profesional

NPM menghendaki organisasi sektor publik bekerja secara professional. Manajemen atau manajer pada sektor publik memiliki kebebasan atau keleluasaan mengelola organisasinya secara akuntabel. Syarat agar manajemen sektor publik menjadi profesional yakni dengan membuat pembagian tugas pokok dan fungsi secara jelas, siapa mengerjakan apa bertanggungjawab kepada siapa.

Penerapan prinsip ini sudah dilakukan dengan menyusun uraian tupoksi setiap jabatan dan Standar Operasional Procedur (SOP). Kekurangannya, SOP belum disusun secara jelas dan terintegrasi.

2) Standar Kinerja dan Ukuran Kinerja

NPM mengharuskan setiap organisasi sektor publik mempunyai tujuan yang jelas dan menetapkan target kinerja yang hendak dicapai baik target organisasi maupun individu yang terukur dan terstandar. Setiap pimpinan atau manajer dan anggota pegawai wajib dan ikut bertanggungjawab untuk mencapai target tersebut. Adapun maksud penetapan standar kinerja bagi setiap organisasi, yakni agar dapat mengukur “nilai terbaik (*best value*) dan praktik terbaik (*best practise*)”, sementara penetapan ukuran kinerja digunakan untuk mengukur sejauh mana keberhasilan atau kegagalan organisasi dalam mencapai target kinerja dan tujuan organisasi.

Pemerintah telah menetapkan “Perpres No. 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)” sebagai instrument untuk menilai akuntabilitas dan peningkatan kinerja yang berorientasi pada hasil (*outcome*). SAKIP memuat berbagai sistem yang terintegrasi, mulai dari “sistem perencanaan, penganggaran dan pelaporan kinerja, disusunselaraskan sistem akuntabilitas keuangan.” Hasil evaluasi SAKIP pada tahun 2019 khusus wilayah I (pulau Sumatra, Banten dan Jabar), menunjukkan “75 kabupaten/kota berpredikat C dan CC, 76 kabupaten/kota mendapat predikat B dan predikat BB diperoleh 21 kabupaten/kota, sementara hanya 2 kabupaten/kota memperoleh predikat A.” (<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/implementasi-sakip-untuk-kepentingan-masyarakat>, diunduh rabu 24 Nov 2020). Hasil ini menunjukkan hanya sedikit kab/kota yang bersungguh-sungguh untuk melakukan reformasi birokrasi.

Dengan kondisi ini, maka sangat diharapkan komitmen kepala daerah untuk lebih serius dalam memenuhi unsur-unsur dalam penerapan NPM. Dibutuhkan ASN yang memiliki etos kerja profesional, jujur, idealisme dalam bekerja, memberikan darma bakti secara terus menerus kepada masyarakat, tekun menimba ilmu pengetahuan, mampu menjadi teladan melalui kepemimpinan yang etis visioner serta mampu mengaktualisasikan diri sesuai amanah ASN.

3) Lebih Menekankan Pada Pengendalian *Output* dan *Outcome*.

NPM akan dapat terlaksana apabila segala sumber daya organisasi dikerahkan dan dialokasikan untuk pencapaian target kinerja. Oleh karenanya seluruh sumber daya harus ditekankan untuk memenuhi hasil (*outcome*). Organisasi jangan hanya fokus pada *input* saja, (jumlah pegawai, jumlah anggaran, peralatan dan lain sebagainya), akan tetapi harus fokus pada pengendalian *output* dan *outcome*. Bentuk pengendalian *outcome* misalnya dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja, penempatan pegawai berbasis kompetensi, dan lain-lain.

4) Pemecahan Unit-Unit Kerja

Birokrasi model Max Weber yang bercorak tradisional pada awalnya mampu memperkuat organisasi sehingga organisasi berjalan efisien. Seiring berjalan waktu dan perkembangan jaman serta kemajuan teknologi yang sangat cepat, model birokrasi Max Weber ternyata sudah tidak cocok dan tidak cukup mampu bahkan gagal mengimbangi perkembangan organisasi sektor publik yang semakin kompleks. Disinilah kemudian NPM menawarkan suatu konsep pemecahan unit-unit organisasi, sehingga kewenangan tidak tersentral hanya pada satu tangan (sentralistis) akan tetapi dipecah-pecah ke unit-unit organisasi di bawahnya (desentralisasi) dan devolusi, sehingga memberi kewenangan yang lebih luas kepada bawahannya dengan tujuan agar unit-unit kerja lebih efisiensi dan efektif dengan memangkas birokrasi yang menyebabkan organisasi berjalan lamban.

Sebagai wujud desentralisasi birokrasi pemerintahan yakni lahirnya “UU nomor UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974” yang cenderung sentralistis. UU 22 Tahun 1999 selanjutnya diubah dengan UU No. 32 tahun 2004 dan kemudian direvisi lagi dengan UU 23 tahun 2014. Dengan UU tersebut, pemerintahan daerah diselenggarakan berbasis urusan, yakni urusan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan konkuren, dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Serta urusan pemerintahan umum yang sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Untuk melaksanakan urusan konkuren tersebut, dibentuk “Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)”, yang dikelompokkan sesuai fungsinya yakni: *supporting staf* (Setda & Set DPRD), *operating core* (yang melaksanakan urusan pemerintahan), *techno structure* (badan yang memberikan dukungan teknis pada SKPD) dan *techno structure* yang secara eksplisit telah disebutkan yakni Inspektorat Daerah dan Satpol PP.

5) Menciptakan Persaingan disektor Publik

NPM sebagai pendekatan dalam manajemen sektor publik, mengadopsi mekanisme pasar dimana terjadi persaingan dalam menarik para konsumen. Persaingan disini dalam konteks bagaimana sektor publik memberikan pelayanan yang cepat, transparan dan murah. Persaingan dimaksudkan agar terjadi penghematan biaya, oleh karena itu dalam pelaksanaan kegiatan dilaksanakan mekanisme kontrak dan lelang atau tender. Melalui mekanisme tender yang kompetitif diharapkan akan memperoleh hasil yang lebih baik, berkualitas dan lebih hemat. Dengan demikian pemerintah sudah menerapkan konsep privatisasi di sektor publik. Dalam privatisasi, tugas-tugas pelayanan publik tidak harus menjadi monopoli pemerintah, akan tetapi dapat dikerjasamakan kepada pihak swasta sepanjang hal tersebut dapat lebih hemat dan kinerjanya lebih berkualitas. Disamping itu, melalui privatisasi diharapkan akan mendorong sektor swasta atau pihak ketiga akan lebih berkembang.

6) “Pengadopsian Gaya Manajemen disektor Bisnis ke Dalam Sektor Publik”.

Apabila sektor publik ingin maju, maka harus mau mengadopsi konsep manajemen yang diterapkan pada sektor swasta yang sudah terbukti lebih baik karena senantiasa mengikuti perkembangan. Manajemen di sektor swasta yang dapat diadopsi misalnya dalam penilaian kinerja, sistem kompensasi, penempatan dan promosi pegawai yang dilakukan berdasarkan kinerja, struktur organisasi lebih lentur tidak kaku, perencanaan yang matang, penggunaan anggaran sangat memperhitungkan efisiensi dan tepat sasaran serta menggunakan sistem akuntansi yang lebih maju.

Kemenkeu telah memodernisasi kantor hampir di seluruh eselon 1 yakni: “Ditjen Pajak, Ditjen Perbendaharaan, maupun Ditjen Bea Cukai”. Termasuk pemberian remunerasi sesuai *job grade* karyawan. Sama halnya dengan Kemenkeu, BPK juga telah melakukan modernisasi kantor dan remunerasi, dinamisasi terjalin antara atasan dan bawahan, gap senioritas hanya muncul pada saat yang dibutuhkan, dalam konteks profesional kerja.

7) Disiplin dan Hemat Dalam Menggunakan Sumber Daya.

Dalam konsep NPM, sektor publik harus memperhatikan penggunaan berbagai sumber daya yang ada secara ekonomis dan efisien. Jika *image* yang melekat bahwa birokrasi boros, maka dengan NPM harus diubah dengan melakukan berbagai penghematan biaya-biaya langsung, biaya peningkatan kualitas SDM dan biaya-biaya kegiatan lainnya.

Penghematan bukan berarti mengurangi kualitas, akan tetapi tetap menjaga kualitas namun dengan biaya yang murah.

Penghematan sumber daya dapat dilakukan oleh pemerintah melalui pengendalian biaya pengeluaran sehingga tidak terjadi salah kelola, salah alokasi yang dapat menimbulkan pemborosan dan yang penting untuk diperhatikan pengelolaan sumber daya tidak boleh merusak lingkungan.

Meski beberapa prinsip-prinsip tersebut telah coba dilakukan di Indonesia namun tidak lepas dari berbagai kendala dan persoalan dalam penerapannya, yakni:

- 1) Perekonomian di negara kita lebih didominasi perusahaan asing bukan pengusaha lokal atau pribumi sehingga konsep NPM yang menekankan pada penerapan prinsip dan mekanisme pasar dengan mengurangi peran pemerintah (*state entire*) pengembangan pasar (*market centred approach*) mengalami kendala karena pemerintah tidak mempunyai sistem pengendalian setiap perusahaan asing yang ada di Indonesia, sehingga yang terjadi justru sebaliknya.

Sistem dan kepastian hukum juga masih lemah sehingga berbagai persoalan terkait pembagian keuntungan, tenaga kerja lokal, dan dampak lingkungan akan terus terjadi.

- 2) Persoalan privatisasi bukan hal yang mudah untuk dilakukan oleh sektor publik, karena kondisi market yang belum cukup stabil atau kuat. Privatisasi yang awalnya dimaksudkan untuk mendorong pihak swasta lebih berkembang dan terjadi persaingan kompetitif dalam pelayanan masyarakat, akhirnya memunculkan kepemilikan asing atau hanya dikuasai oleh sekelompok etnis tertentu yang memiliki kekuatan kapital dan negosiasi..
- 3) Semakin meningkat tindak korupsi. Pergeseran budaya birokrasi membutuhkan waktu yang tidak sebentar, budaya birokrasi yang bersifat *patronistik* yang tertanam sejak lama dan sudah mendarah daging lalu diubah ke budaya pasar yang sarat kompetisi tentu membutuhkan komitmen yang kuat dari birokrasi karena perubahan ini akan mengurangi kekuasaan yang selama ini telah dimiliki oleh birokrasi.
- 4) Sistem “kontrak” sebagai salah satu mekanisme dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan publik justru akan menimbulkan wabah korupsi karena kentalnya nuansa politis sehingga terjadi politisasi penyediaan pelayanan publik.
- 5) Dalam birokrasi masih banyak kelemahan antara lain: struktur kelembagaan masih miskin fungsi kaya struktur, persoalan penegakan hukum masih belum “berdiri” atas nama keadilan tapi masih terkesan tumpul ke atas dan tajam ke bawah, lemahnya kapabilitas sumber daya manusia dan persoalan kurangnya dari sisi permodalan.

Melihat berbagai kendala yang dihadapi dalam penerapan NPM, muncul sikap skeptis beberapa pihak NPM dapat diterapkan di negara-negara berkembang, dengan alasan bahwa dominasi birokrasi yang cukup kental, amat sulit untuk diubah apalagi dihapuskan. Meskipun adanya keraguan sebagian kalangan akan keberhasilan NPM di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia, akan tetapi upaya untuk melakukan reformasi birokrasi sudah mulai tampak. Salah satu yang menonjol adalah reformasi birokrasi di “Kementerian Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Keduanya memfokuskan reformasi birokrasi pada aspek: kelembagaan, proses bisnis, sumber daya manusia, serta saran dan prasarana, mengusung “konsep *Balanced Score Card*, yakni membentuk *strategy map* dan *key performance indicators* (KPI) sebagai standardan alat ukur kinerja.” Hasilnya, secara konsep sukses, akan tetapi dalam pelaksanaannya terasa masih setengah hati.

Terlepas dari belum maksimalnya penerapan NPM di kedua kementerian tersebut, NPM juga telah diterapkan juga pada pemerintahan daerah, yakni dengan kebijakan otonomi daerah yang dimulai pada tahun 2001 dengan “UU No. 22 tahun 1999, diganti dengan UU No.32 tahun 2004 dan direvisi lagi dengan UU No.23 tahun 2014.”

Meski penerapan NPM di Indonesia masih belum membawa perubahan yang signifikan dalam tubuh birokrasi, akan tetapi setidaknya berbagai upaya yang telah dilakukan sudah memberikan dampak positif pada beberapa hal antara lain. Kinerja pemerintah daerah sudah ada peningkatan dari aspek efisiensi dan produktivitas serta dari sisi kualitas di beberapa daerah sudah terlihat kemajuan dan peningkatan dalam pelayanan publik.

Namun demikian dalam penerapan NPM kerap kali terjadi kekeliruan dalam menterjemahkan konsep NPM, pada tahap implementasi terjadi salah kaprah sehingga tidak sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kesalahan dalam implementasi terjadi karena keliru dalam menterjemahkan konsep mewirausahakan birokrasi atau pemerintah (*Enterprising Government*). Semestinya *Enterprising Government* yang merupakan salah satu prinsip NPM semakin memacu pemerintah untuk melakukan inovasi-inovasi menciptakan berbagai sumber pendapatan baru secara komprehensif bukan parsial. Hal ini yang kerap kali terjadi, pemerintah lupa jika semua prinsip-prinsip NPM harus diterapkan menyeluruh tidak sepotong atau dipilih sebagian saja, karena tentu akan berpengaruh pada hasil yang tidak maksimal. Pemerintah yang Berorientasi pada Publik harus dikedepankan, agar “komersialisasi dan privatisasi tidak kebablasan.” (Arief Rahman, M.Com).

Kekeliruan dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip NPM pada akhirnya membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak produktif, tidak efektif dan tidak efisien. Kesalahan menterjemahkan NPM ini, justru akan menciptakan terjadinya kesempatan dan

ladang korupsi baru. Dari sisi pelayanan, juga akan mengakibatkan menurunnya kualitas pelayanan kepada publik. Untuk itu pemerintah perlu memperhatikan azas pelayanan maksimal dalam melakukan berbagai inovasi menciptakan sumber-sumber pendapatan baru.

V. KESIMPULAN

1. Birokrasi Indonesia selama ini lekat dengan KKN, tidak profesional, berkinerja rendah, inefisiensi dan inefektifitas dan sederet *image* negatif lainnya, tidak terlepas dari paradigma birokrasi sejak zaman kolonial hingga Orde Baru yang mewariskan budaya rente, mentalitas “minta petunjuk,” “memberi petunjuk” dan memposisikan diri sebagai penguasa yang harus dilayani bukan melayani.

2. Agenda Reformasi Birokrasi Indonesia diawali akhir 2006, dituangkan dalam “Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, dan Permenpan-RB No. 20 Tahun 2010 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014,” serta berbagai regulasi turunannya. Meskipun berbagai regulasi dalam rangka agenda reformasi birokrasi telah diterbitkan, namun kenyataannya hingga fase ketiga ini (2020-2024), tujuan Reformasi Birokrasi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui birokrasi yang profesional, berintegritas tinggi, menjadi pelayan masyarakat, dan abdi negara belum menunjukkan perubahan secara signifikan. Kepatuhan melaksanakan UU pelayanan publik masih kurang, terlihat dari masih sedikit kementerian/lembaga dan pemerintah daerah menerapkan manajemen sumber daya manusia (SDM) secara baik. Kapabilitas dan integritas ASN pun masih banyak diragukan, ego sektoral (*silo mentality*) masih terasa, dan tindakan korupsi masih menjadi penyakit akut dalam tubuh birokrasi.

3. Konsep NPM ternyata belum sepenuhnya dapat diterapkan di Indonesia. Baru Kemenkeu dan BPK yang menonjol dalam menerapkan prinsip-prinsip NPM. Berbagai kendala dan hambatan muncul antara lain: Perekonomian di negara kita lebih didominasi perusahaan asing bukan pengusaha local, privatisasi sector publik sulit dilakukan karena kondisi market yang belum cukup stabil atau kuat, korupsi meningkat, system kontrak dalam penyediaan pelayanan public justru memunculkan korupsi dan politisasi, dan struktur kelembagaan masih miskin fungsi kaya struktur.

VI. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Afrizal. 2016. *Metode Penelitian Kualitatif, Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif Dalam Berbagai disiplin Ilmu*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Albrow, Martin, 1989. *Birokrasi*.terjemahan.M.Rusli Karim dan Totok Daryanto, Yogyakarta: Tiara Wacana.

Cullen, Roland B & Donald Chusman, 2000.*Transition to Competitive Government: Speed, Consensus and Performance*.Albany, New York: State University of New York Press.

Dessler, Gary. 2003.*Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jilid I. Edisi 10. Penerbit PT Indeks : Jakarta.

Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*.Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.

Endralin J.S. 1997 *The New Local Governance and Capacity Building : a strategic Approach*. Regional Development Studies Vol.3.

Hariandja, Marihat Tua Efendi.2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*.Grasindo: Jakarta.

Hood,C.1991. *A Public Management for All Season?*.Public Administration, 69 (spring):3-19

Khan, Mushtaq Husain. 2004.*State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*.Volume 2 of Political Economy of the Middle East and North Africa. Raoutledge.

King, Dwight Y.1989. *Pendekatan Empiris dan Pendekatan-pendekatan Ekonomi Politik, Kawan atau Lawan?.dalam Deregulasi Ekonomi: Melihat Arah Perubahan, Mobilitas Tenaga Kerja di Jawa*. Prisma No 3 Tahun XVIII 1989.

Marx, F. M. 1957.*The Administrative State*. Chicago: Chicago University Press.

Miles, M.B., A. M. H. 1992. *Qualitative Data Analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Rofiq, Suradinata, Djaenuri, Lukman . 2018. *Reformasi Birokrasi*.Malang :Media Nusa Creative .

Sedarmayanti. 2009.*Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung:CV Mandar Maju.

Sumaryadi, Nyoman I.2016 *.Reformasi Birokrasi Pemerintahan, Menuju tata Kelola Pemerintahan yang Baik*.Bogor:Ghalia Indonesia.

Stroh LK and Caligiuri PM. 1998.*Strategic human resources: a new source for competitive advantage in the global arena*. The International Journal of Human Resource Management 9(1):1-17.

Tjokroamidjojo. 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES.

Thoha, Miftah. 2005. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Wallace J, Hunt J and Richards C. 1999.*The relationship between organizational culture,organisational climate and managerial values*. The International Journal of Public Sector Management 12 (7):548-564.

B. Peraturan Perundang-undangan

UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Permenpan-RB No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014

C. Lain-lain

(<https://galamedia.pikiran-rakyat.com/news/pr-35553253/icw--penindakan-kasus-korupsi-tahun-2019-turun-drastis>, diunduh 20 Juli 2020).

(<https://www.menpan.go.id/site/>, diunduh 20 Juli 2020).

(<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020>, diunduh 24 November 2020)

(<https://ekonomi.kompas.com/read/2019/01/18/123000826/benarkah-rekrutmen-cpns-sudah-berjalan-transparan>, diunduh Senin, 24 Nov 2020).

(<https://harispito.wordpress.com/2017/01/05/47/>, diunduh Senin, 24 Nov 2020).

(<https://www.pasundanekspres.co/jabar/subang/tahapan-open-bidding-bumd-dinilai-tidak-sesuai/>, diunduh Senin, 24 November 2020)

(<https://mediaindonesia.com/read/detail/278422-tantangan-dan-strategi-reformasi-birokrasi-2020>, diunduh 25 Nov 2020)