

PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK: DARI PERILAKU MODEL KLASIK DAN NPM KE *GOOD GOVERNANCE*

oleh: Teguh Kurniawan*

ABSTRACT

This paper tries to give vivid description on the paradigms shifted of public administration from time to time. It is expected that through the description will raise deepen awareness and understanding about the basic roles of public administration as it used to be and it will help also on finding the problems in the implementation of public administration especially in Indonesia. The paper also intended to give contribution in developing public administration in Indonesia especially in preparing Indonesian public administration that could implement good governance that inline with context of current local autonomy. The paper shows that until now, there are three times shifted of paradigms from traditional public administration, new public management and good governance. The shifted has some impacts to the approaches of public administration in making and implementing its strategy, in managing its internal affairs and in its interaction with politician, civil society and other stakeholders. For Indonesia, the implementation of decentralization through local autonomy could become directive structures for creating good governance at local level. However there are some challenges and obstacles that need to be address such as the capacity of financial and human resources of local government and the capacity of local people to actively involve in the governance process. In order to address those challenges and obstacles, this paper suggested that we need bureaucratic reformation and the capacity building of local people.

Key words: *old public administration, new public management, good governance, local autonomy*

PENDAHULUAN

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di manapun, Administrasi Publik akan memainkan sejumlah peran penting diantaranya dalam menyelenggarakan pelayanan publik guna mewujudkan salah satu tujuan utama dibentuknya Negara yakni kebahagiaan bagi masyarakatnya. Dalam konteks Indonesia misalnya, tujuan dari dibentuknya pemerintahan sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 diantaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Perjalanan penyelenggaraan peran Administrasi Publik yang demikian, telah mengalami berbagai macam perkembangan dimulai pada masa sebelum lahirnya konsep Negara Bangsa hingga lahirnya ilmu modern dari Administrasi Publik yang hingga saat ini telah mengalami beberapa kali pergeseran paradigma, mulai dari model klasik yang berkembang dalam kurun waktu 1855/1887 hingga akhir 1980an; *New Public Management* (NPM) yang berkembang dalam kurun waktu akhir 1980an hingga pertengahan 1990an; sampai kepada *Good Governance* yang berkembang sejak pertengahan 1990an hingga saat ini.

Pergeseran paradigma Administrasi Publik tersebut, telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran Administrasi Publik khususnya terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi; pengelolaan

* Staf Pengajar Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, Mahasiswa Program Doktor Ilmu Administrasi Negara, Universitas Gadjah Mada. Dapat dihubungi di email: teguh1@ui.edu atau website: <http://teguh-kurniawan.web.ugm.ac.id>

organisasi secara internal; serta interaksi antara Administrasi Publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya. Implikasi yang demikian tentu saja pada akhirnya akan sangat menentukan corak dan ragam dalam penyelenggaraan Pemerintahan dari sebuah Negara, termasuk Indonesia. Corak dan ragam tersebut akan sangat ditentukan oleh kondisi lokal yang ada di Negara tersebut, dalam artian sejauhmana Administrasi Publik di Negara tersebut telah menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada; serta sejauhmana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan konteks lokal dan permasalahan yang ada di Negara tersebut.

Berangkat dari pemahaman di atas, tulisan ini berusaha untuk memberikan penggambaran yang komprehensif mengenai pergeseran paradigma Administrasi Publik dari masa ke masa. Melalui penggambaran tersebut, diharapkan dapat membantu memberikan pengertian mengenai hakekat dan peranan seharusnya dari Administrasi Publik serta mampu menemukan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Administrasi Publik khususnya yang saat ini diterapkan di Indonesia. Dengan demikian, tulisan ini juga diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi upaya perbaikan penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia, khususnya dalam mempersiapkan Administrasi Publik yang mampu menerapkan *Good Governance* yang sejalan dengan konteks Otonomi Daerah yang saat ini berlangsung di Indonesia.

ADMINISTRASI PUBLIK MODEL KLASIK

Latar belakang/sejarah perkembangan

Sejarah perkembangan Administrasi Publik model klasik dapat ditemukan dari sejumlah literatur. Sebut saja literatur yang ada dalam ensiklopedi online Wikipedia serta dalam Shafritz and Hyde (Eds.), 1997, 1-467 (lihat juga dalam Kasim, 2001, 39-44).

Dari literatur yang terdapat dalam Wikipedia, perkembangan Administrasi Publik model klasik khususnya Administrasi Publik sebagai sebuah ilmu dibedakan kedalam 4 (empat) generasi yang disebut sebagai: pra-generasi (sampai sebelum 1885); generasi pertama (1885-1936); generasi kedua (1937-1945); dan generasi ketiga (setelah 1945).

Dalam Administrasi Publik pra-generasi termasuk para pemikir seperti Plato, Aristoteles dan Machiavelli. Masa ini merujuk kepada kondisi yang ada di Daratan Eropa. Pada masa ini sampai dengan kelahiran konsep Negara Bangsa, penekanan Administrasi Publik didasarkan pada prinsip permasalahan moral dan kehidupan politik serta pada organisasi dari Administrasi Publik. Operasionalisasi dari Administrasi Publik merupakan permasalahan yang kurang mendapatkan perhatian. Semenjak abad ke-16, Negara Bangsa merupakan model organisasi administrasi yang lazim diterapkan di kawasan Eropa Barat. Konsep Negara Bangsa ini membutuhkan adanya sebuah organisasi dalam rangka melaksanakan hukum dan ketertiban serta membangun struktur pertahanan. Karenanya, tumbuhlah kebutuhan akan adanya pegawai negeri yang ahli dan dibekali pengetahuan akan pajak, statistik, administrasi dan organisasi militer. Pada abad ke-18, kebutuhan akan ahli-ahli administrasi ini semakin bertambah. Karenanya, Raja Frederick William I dari Prussia mencoba untuk menumbuhkan banyak Profesor dalam Kameralisme yakni sebuah sekolah pemikiran dalam bidang ekonomi dan sosial yang didirikan untuk mereformasi masyarakat

Prussia. Sekolah pemikiran ini merupakan bagian dari Universitas Frankfurt an der Order and Halle. Profesor yang paling terkenal dari Kameralisme ini adalah Johann Heinrich Gottlob Justi (1717-1771), namun demikian ilmuwan Administrasi Publik yang terkenal pada masa ini adalah Christian Wolff yang bukan bagian dari Kameralisme. Kameralisme adalah pelopor dalam ilmu modern dari Administrasi Publik.

Generasi pertama dari Administrasi Publik dimulai pada masa Lorenz von Stein yang menjadi Profesor di Vienna sejak 1855 dan dianggap sebagai pendiri Ilmu Administrasi Publik. Pada masa von Stein, Ilmu Administrasi Publik dianggap sebagai bentuk dari Hukum Administrasi. Namun demikian menurut von Stein pandangan ini dianggap terlalu membatasi. Pemikiran dari von Stein dianggap sebagai sebuah inovasi berdasarkan sejumlah pertimbangan: (a) von Stein memandang bahwa Ilmu Administrasi Publik merupakan ilmu yang terintegrasi dan tempat meleburnya dari sejumlah disiplin ilmu seperti Sosiologi, Ilmu Politik, Hukum Administrasi dan Keuangan Publik; (b) Ilmu Administrasi Publik menurut von Stein adalah merupakan interaksi antara teori dan praktek, dimana teori membentuk dasar dari praktek Administrasi Publik; (c) von Stein menganggap bahwa Ilmu Administrasi Publik harus berusaha keras untuk mengadopsi pendekatan ilmiah.

Pada masa yang sama, di Amerika Serikat, Woodrow Wilson merupakan orang pertama yang mempertimbangkan pentingnya Ilmu Administrasi Publik. Wilson merupakan tokoh yang lebih berpengaruh terhadap perkembangan Ilmu Administrasi Publik dibandingkan dengan von Stein. Hal ini semata-mata disebabkan karena artikel yang ditulis oleh Wilson pada 1887, dimana Wilson berargumentasi mengenai 4 (empat) konsep: (1) adanya pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik; (2) perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis; (3) analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; serta (4) pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada pegawai negeri dan dengan menilai kualitas mereka. Pemisahan antara politik dan Administrasi Publik ini menjadi subyek perdebatan hangat untuk jangka waktu yang lama. Perbedaan pandangan terhadap hal ini juga menjadi pembeda terhadap sejumlah pemikiran dalam Ilmu Administrasi Publik.

Diskusi mengenai pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik tersebut senantiasa memainkan peran penting sampai dengan tahun 1945 sekaligus mewarnai pemikiran dari Administrasi Publik generasi kedua dengan tokohnya Luther Gulick dan Lyndall Urwick. Gulick dan Urwick merupakan pendiri Ilmu Administrasi dengan mengintegrasikan ide dari Henri Fayol kedalam teori komprehensif administrasi. Mereka percaya bahwa pemikiran dari Fayol menawarkan perlakuan yang sistematis dalam manajemen yang merupakan hal unik pada masa itu. Mereka juga percaya bahwa hal ini bisa diaplikasikan baik pada manajemen perusahaan maupun untuk Ilmu Administrasi. Dua disiplin ilmu ini menurut Gulick dan Urwick tidak perlu dipisahkan melainkan menjadi sebuah ilmu tunggal dari Administrasi yang akan melewati batas-batas antara sektor privat dan sektor publik. Dalam perkembangan selanjutnya, Ilmu Administrasi akan lebih memfokuskan pada organisasi pemerintah. Alasan-alasan yang menjadi dasar Ilmu Administrasi kebanyakan berasal dari 14 (empat belas) prinsip organisasi dari Fayol.

Generasi ketiga dari Administrasi Publik model klasik muncul dengan mempertanyakan ide dari Wilson dan generasi kedua. Pada awalnya perbedaan antara politik dan administrasi sangat dipertimbangkan oleh generasi ketiga, namun demikian diskusi mengenai hal tersebut terus berlanjut. Perkembangan selanjutnya, sebagai akibat dari kegagalan intervensi Amerika di Vietnam dan juga skandal Watergate membuat politik mulai diragukan, dan baru di tahun 1980-an terdapat pertimbangan yang baik kembali terhadap birokrasi dimana Administrasi Publik harus memisahkan diri dari politik.

Konsep yang digunakan

Dalam pandangan klasik, Administrasi Publik seringkali dilihat sebagai seperangkat Institusi Negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktek dan perilaku untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka melayani kepentingan publik (Economic and Social Council UN, 2004, 1). Sebagai organisasi birokrasi, Administrasi Publik menurut ESC-UN (2004) bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi, delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus menerus, cepat dan akurat, dapat diprediksi, memiliki standar, integritas dan profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Dengan demikian, Administrasi Publik sebagai sebuah instrumen Negara diharapkan untuk menyediakan basis fundamental bagi perkembangan manusia dan rasa aman, termasuk di dalamnya kebebasan individu, perlindungan akan kehidupan dan kepemilikan, keadilan, perlindungan terhadap hak asasi manusia, stabilitas, dan resolusi konflik secara damai baik dalam mengalokasikan atau mendistribusikan sumberdaya maupun dalam hal-hal lainnya (Economic and Social Council UN, 2004, 5). Dengan kata lain, Administrasi Negara yang efektif harus ada untuk menjamin keberlanjutan aturan hukum (Economic and Social Council UN, 2004, 5). Sehingga dapat dikatakan bahwa Administrasi Publik model klasik ini cenderung menggunakan pendekatan yang legalistik.

Paradigma Administrasi Publik model klasik juga dapat dilihat melalui model “*old chesnuts*” dari Peters (1996, 21 dan 2001, 4-13), dimana Administrasi Publik berdasarkan pada Pegawai Negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hirarkhis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (lihat dalam Oluwu, 2002, 8 dan Frederickson, 2004, 10).

Dalam model klasik, tugas kunci dari pemerintah menurut Stoker (2004) adalah menyampaikan sejumlah pelayanan publik, seperti membangun dengan lebih baik sekolah, rumah, saluran pembuangan serta menyediakan kesejahteraan yang dapat diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi. Dalam menyediakan pelayanan yang demikian, Administrasi Publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama dan membiayainya dari hasil pemungutan pajak dan penggunaan dana-dana pemerintah lainnya. Karenanya menurut Stoker, dominasi yang demikian dapat membuat penyediaan pelayanan tersebut menjadi tidak efisien khususnya apabila terjadi kesenjangan sumberdaya dan kapasitas dari Administrasi Publik yang menyebabkan institusi Administrasi Publik menjadi tidak efektif (Stoker, 2004, 20). Hal ini yang kemudian menjadi salah satu kritik terhadap Administrasi Publik model klasik.

Kritik terhadap model klasik

Seiring dengan adanya sejumlah kritikan sebagaimana diungkapkan oleh Stoker (2004) membuat paradigma Administrasi Publik model klasik mulai melemah pada akhir tahun 1970an dan memberikan jalan terhadap konsep Manajemen Publik. Kritik yang ditujukan terhadap Administrasi Publik model klasik tersebut juga dikaitkan dengan karakteristik dari Administrasi Publik yang dianggap *inter alia*, *red tape*, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumberdaya publik yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negatif dari masyarakat yang menganggap Administrasi Publik sebagai beban besar para pembayar pajak (Economic and Social Council UN, 2004, 6).

Kritik terhadap Administrasi Publik model klasik juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep “Birokrasi Ideal” dari Weber. Dimana menurut Prasojo (2003, 43) terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian tersebut, yakni: *pertama*, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan; *kedua*, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal (Prasojo, 2003, 43). Kritik-kritik sebagaimana tersebut di atas kemudian menyebabkan dukungan bagi adanya Manajemen Publik baru (*New Public Management*).

New Public Management (NPM) sendiri menurut Stoker (2004, 20), pada awalnya memberikan penekanan terhadap bagaimana menjaga biaya yang dikeluarkan dalam penyediaan pelayanan melalui disiplin manajemen yang lebih tangguh seperti melalui efisiensi tabungan, penggunaan target kinerja, serta penggunaan kompetitor untuk memilih penyedia jasa yang paling murah. Namun demikian, sebagai akibat dari pertumbuhan orientasi konsumsi pemerintah dan perdebatan mengenai *reinventing government* menyebabkan munculnya kebutuhan akan daya tanggap dari Administrasi Publik dan pilihan yang lebih banyak akan penyediaan pelayanan publik dibandingkan hanya fokus terhadap penghematan biaya saja. Dalam pandangan ini, yang dimaksud dengan manajemen yang lebih baik adalah apabila pelanggan ditempatkan sebagai fokus utama perhatian (*putting customers first*).

NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM): UPAYA PERBAIKAN KINERJA ADMINISTRASI PUBLIK MODEL KLASIK

Latar belakang/sejarah perkembangan

New Public Management (NPM) muncul di tahun 1980an khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas khususnya di tahun 1990an disebabkan karena adanya promosi dari lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara Persemakmuran dan kelompok-kelompok konsultan manajemen (lihat dalam Loffler and Bovaird, 2001, 1; Oluwu, 2002, 2-3; Drechsler, 2005, 17-28).

Paradigma NPM ini muncul disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di negara maju maupun di negara berkembang sebagaimana digambarkan oleh Larbi (1999, 2-5). Di negara maju, perkembangan yang terjadi dibidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administratif secara bersama-sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan Administrasi Publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi dan efektivitas. Faktor-faktor tersebut, oleh Larbi (1999, 2-5) untuk kemudian dijelaskan sebagai berikut:

✳ Krisis ekonomi dan keuangan yang dialami negara.

NPM muncul sebagai bagian dari perhatian akan keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan yang terjadi telah menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta dilakukannya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif dari negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan secara langsung dalam penyediaan layanan mulai banyak dipertanyakan. Para pengkritik umumnya menyarankan agar ekonomi pasar dibiarkan sendiri untuk menyelesaikan masalahnya tersebut tanpa adanya intervensi aktif dari pemerintah. Reaksi yang kemudian banyak dilakukan oleh pemerintah di negara maju adalah dengan membuat pengukuran-pengukuran yang tidak hanya untuk memotong tetapi juga mengawasi pengeluaran publik. Hal ini kemudian dilakukan melalui perjuangan untuk mereorganisasikan dan memodernisasi birokrasi publik dengan menjadikan reformasi pengelolaan sektor publik sebagai agenda politik utama.

✳ Pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap Administrasi Publik lama.

Di akhir tahun 1970an kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas dari pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi. Hal ini menurut mereka dikarenakan negara kesejahteraan yang ada banyak melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisien dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi, perhatiannya yang kurang terhadap pelanggan dan tidak berorientasi kepada hasil. Karenanya, menurut pandangan neoliberal hanya melalui kompetisi pasar lah efisiensi ekonomi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai alokator sumberdaya yang efektif, mekanisme koordinasi yang efektif, proses pembuatan kebijakan yang rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dan berwirausaha. Pandangan ini menurut Larbi sangat dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik (*public choices*). Salah satu kritik dari teori pilihan publik adalah sistem penghargaan yang ada di sektor publik tidak mempromosikan kinerja yang efektif sementara politisi dan birokrat tidak mendapatkan insentif untuk mengontrol biaya. Kondisi ini pada akhirnya cenderung mengarahkan kepada penghamburan sumberdaya dan menumbuhkan kecenderungan pertumbuhan pengeluaran dan penyampaian pelayanan yang melebihi kapasitasnya. Dengan kata lain, terdapat kecenderungan dari lembaga-lembaga pemerintah menghasilkan barang-barang kolektif secara berlebihan akibat perilaku memaksimalkan anggaran dan sekaligus mentolerir bagi adanya perilaku mencari keuntungan (*rent seeking*). Dalam memenuhi kepentingan pribadinya, birokrat cenderung menumbuhkan dan memperluas fungsi-fungsi pemerintahan

sehingga menjadi berlebihan dan melewati batas waktu. Hal ini yang menyebabkan membengkaknya birokrasi yang membutuhkan struktur kewenangan hirarkhis berdasarkan aturan rasional. Untuk mengatasi kegagalan dari Administrasi Publik lama, para politisi dihadapkan pada tugas untuk menciptakan pengaturan organisasi—melalui insentif, sanksi dan pengawasan—yang dapat meminimalisir biaya dari perilaku yang tidak diinginkan dari badan-badan pemerintahan dan juga aktivitas untuk mengawasi hal tersebut. Sebagai tambahan, sifat membahayakan dari birokrasi seperti banyaknya aturan yang membatasi inisiatif juga harus dihilangkan untuk meningkatkan kinerja dan mendorong inovasi. Dalam pencarian akan efisiensi dan efektivitas pemerintahan tidak hanya reformasi yang dibutuhkan, melainkan juga perlu disokong upaya adopsi terhadap teknik dan praktek dari manajemen sektor privat.

✧ Perubahan konteks politik.

Perubahan konteks politik dan ideologi merupakan faktor yang paling kuat bagi adanya reformasi di sejumlah negara maju.

✧ Perkembangan teknologi informasi.

Perkembangan dan ketersediaan teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang dibutuhkan untuk membuat reformasi manajerial dapat bekerja di sektor publik. Hal ini dapat dilihat misalnya dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif. Dalam rangka desentralisasi dan akuntabilitas adalah merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja.

✧ Pertumbuhan dan peranan konsultan manajemen.

Mengglobalnya reformasi NPM juga disebabkan oleh para agen perubahan, yang diantaranya adalah konsultan manajemen internasional, kantor akuntan, dan lembaga keuangan internasional. Kesemua lembaga tersebut menjadi instrumen dalam meningkatkan masuknya teknik manajemen baru sektor privat ke sektor publik. Para agen perubahan ini memainkan peran penting dalam mengemas, menjual dan mengimplementasikan teknik-teknik NPM.

Hampir serupa dengan apa yang terjadi di negara maju, kemunculan NPM di negara berkembang dilatarbelakangi juga oleh faktor-faktor krisis ekonomi dan keuangan, penyesuaian struktural dan kondisional, konteks manajemen dan Administrasi Publik, serta konteks politik bagi adanya reformasi dengan penjelasannya sebagai berikut (Larbi, 1999, 6-9):

✧ Krisis ekonomi dan keuangan.

Di banyak negara berkembang, krisis ekonomi merupakan faktor yang paling penting bagi diperkenalkannya program ambisus dalam mereformasi sektor publik sejak awal 1980an. Di Sub Sahara Afrika misalnya, krisis ekonomi dan keuangan telah memantik kebutuhan akan reformasi manajemen sektor publik. Begitu juga yang terjadi di Amerika Latin dimana banyak negara yang menderita akibat hutang domestik dan eksternal yang tidak berkelanjutan, memburuknya syarat-syarat perdagangan, peningkatan tingkat suku bunga pasar keuangan internasional, tingginya inflasi, rendahnya tabungan dan investasi, serta kelangkaan barang-barang konsumsi dasar. Melalui reformasi diharapkan dapat melemahkan

permasalahan yang dihadapi, seperti lemahnya sejumlah institusi, ketidakdisiplinan keuangan, dan kelemahan daya kompetitif eksternal.

✳ Penyesuaian struktural dan kondisional.

Dengan meminta bantuan kepada IMF dan kemudian Bank Dunia pada akhirnya membuat negara berkembang harus mau menerima paket penyesuaian struktural dan stabilisasi berikut sejumlah persyaratan lainnya agar dapat mendapatkan pinjaman. Melalui kebijakan yang demikian, lembaga-lembaga tersebut memaksa negara-negara yang terkena krisis untuk memulai reformasi yang pro pasar dan pro sektor privat. Paket penyesuaian struktural dari IMF dan Bank Dunia tersebut biasanya terbatas kepada upaya pengurangan defisit publik dan reorientasi pengurangan peran negara melalui pemangkasan ukuran, pengeluaran dan tanggungjawab dari sektor publik. Pandangan dari lembaga-lembaga ini sejalan dengan pandangan dari kelompok neoliberal, dimana mereka menganggap bahwa peranan pemerintah melalui intervensinya secara langsung dalam perekonomian, kinerja dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta kualitas manajemen ekonomi dan pembuatan kebijakan merupakan kunci utama dari permasalahan yang dihadapi. Karenanya, pengurangan besaran dan peran dari pemerintah dengan memberikan kepada sektor privat andil yang lebih besar dalam aktivitas perekonomian dianggap solusi baru pada masa tersebut. Selain itu, keterlibatan dari sektor privat juga harus diimbangi dengan adanya reformasi terhadap birokrasi, bank pemerintah dan BUMN.

✳ Konteks manajemen dan Administrasi Publik.

Dalam menghadapi krisis melalui penyesuaian ekonomi, kesalahan institusi Administrasi publik dipercaya sebagai pemicu krisis pada akhir 1970an dan awal 1980an. Karenanya, reformasi dilakukan bukan hanya dengan penyesuaian dan perbaikan melainkan juga dengan membetulkan kesalahan administrasi dan meningkatkan kapasitasnya. Kesalahan administrasi dan ketidakmampuan kapasitas dianggap sebagai ancaman terhadap keberhasilan dan keberlanjutan dari penyesuaian yang dilakukan. Terdapat 3 (tiga) alasan dasar mengapa perlu adanya hubungan antara paket penyesuaian struktural dengan Administrasi Publik dan reformasi manajemen. *Pertama*, dalam pandangan Bank Dunia dan IMF, aparat pemerintah di negara yang terkena krisis terlalu luas, terlalu mencampuri, terlalu mahal dan tidak efisien. Secara umum, besaran pegawai dan gaji dari sektor publik dianggap terlalu besar dan merupakan bagian tertinggi dari belanja pemerintah. Dengan asumsi yang demikian, maka peningkatan manajemen sektor publik memberikan perhatian yang utama bagi pengurangan defisit publik melalui pengurangan jumlah dan gaji dari aparat pemerintah. Dalam prakteknya, pengurangan defisit anggaran dapat berarti mereformasi sistem pajak dan kepegawaian negeri, menghapuskan subsidi, dan menswastanisasikan perusahaan negara. *Kedua*, perlunya menghubungkan paket penyesuaian struktural dengan Administrasi Publik dan reformasi manajemen dikaitkan dengan lemahnya kapasitas pemerintah dan aparat administratifnya. Hal ini ditandai dengan lemahnya pembuatan kebijakan, penundaan yang lama, buruknya infrastruktur publik, kualitas yang buruk dari pelayanan publik, biaya transaksi yang tinggi, serta meluasnya korupsi. Untuk mengatasinya, reformasi dibutuhkan dalam rangka memperbaiki kapasitas dan mempromosikan efektivitas dan efisiensi, serta mencari jalan agar sistem Administrasi Publik dapat memadai dalam melaksanakan tugas pemulihan dan penyesuaian. *Ketiga*, adanya kenyataan bahwa

kebanyakan ekonomi publik dan pelayanan sosial tidak dikelola secara memadai dan infrastrukturnya pun mengalami kerusakan yang amat sangat akibat ditelantarkan dalam jangka waktu lama dan kurangnya biaya perawatan. Akibatnya, penyampaian pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan dan pelayanan ekonomi seperti air bersih dan listrik menjadi tidak efisien. Karenanya, reformasi terhadap pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja sekaligus menerapkan pengukuran biaya pemulihan.

- * Konteks politik bagi adanya reformasi.
Konteks politik di negara berkembang pada tahun 1970an dan 1980an khususnya di Afrika, ditandai dengan ketidakstabilan politik dan kebijakan yang tidak berjalan. Orientasi dari para pemimpin politik di negara-negara tersebut umumnya tidak pro terhadap pasar. Karenanya, reformasi ekonomi kurang dapat berjalan. Hal ini akan berubah manakala krisis ekonomi begitu menjadi-jadi dan tidak ada solusi lain kecuali meminta bantuan kepada lembaga keuangan internasional. Untuk itu, para pemimpin politik ini berani dalam mengambil resiko untuk reformasi agar mendapatkan pinjaman. Hal ini tentu saja menunjukkan kesenjangan rasa kepemilikan publik terhadap pentingnya penyesuaian yang harus dilakukan serta lemahnya komitmen pemerintah akan reformasi.

Konsep yang digunakan

Dari banyak kasus yang ada, NPM dianggap telah banyak berbuat untuk menggoyang organisasi publik yang tidur dan melayani dirinya sendiri melalui penggunaan ide-ide dari sektor privat (Oluwu, 2002, 3). NPM menyediakan banyak pilihan untuk mencoba mencapai biaya yang efektif dalam penyampaian barang publik seperti adanya organisasi yang terpisah untuk kebijakan dan implementasi, kontrak kinerja, pasar internal, sub kontrak dan metode lainnya (Oluwu, 2002, 3). NPM memiliki fokus yang kuat terhadap organisasi internalnya (Oluwu, 2002, 3). Dalam bahasa penulis, NPM berusaha untuk memperbaiki kinerja organisasi sektor publik dengan menggunakan metode yang biasa digunakan oleh sektor privat.

Terdapat sejumlah prinsip dasar dari NPM berdasarkan pendapat dari sejumlah ahli sebagaimana uraian berikut (Hoods 1991, 3-19 dan Owens 1998 dalam Oluwu, 2002, 3-4; serta Borins and Warrington 1996, 1 dalam Samaratunge and Bennington, 2002, 89):

- * Penanganan oleh manajemen profesional.
Artinya, biarlah manajer yang mengelola. Prinsip ini memperkenalkan akan adanya kebutuhan bagi pengelolaan yang profesional di tingkat atas, dan manajer profesional ini harus diberikan kewenangan yang besar dalam mengelola daripada hanya sekedar menjadi administrator yang fungsinya hanya mengadministrasikan aturan. Jika memungkinkan, posisi dari manajer ini harus berdasarkan kontrak khususnya untuk mampu memberikan jawaban terhadap hasil-hasil tertentu yang ditentukan secara politis. Pola kontrak yang semacam ini membawa perubahan yang mendasar dalam pengorganisasian manajemen sumberdaya manusia di sektor publik.
- * Keberadaan standar dan ukuran kinerja.
Salah satu perangkat penting dalam mengimplementasikan manajemen profesional adalah melalui pendefinisian secara jelas terhadap tujuan, target dan

indikator keberhasilan. Lebih disukai dalam bentuk kuantitatif serta pembenaran berdasarkan akuntabilitas yang lebih besar terhadap penggunaan sumberdaya.

- ✳ Penekanan pada pengawasan keluaran dan manajemen wirausaha.
Hal ini dilakukan melalui mekanisme kinerja dan anggaran berdasarkan program serta melalui perencanaan jangka panjang dan penggunaan manajemen strategik pada organisasi. Manajemen strategik memfokuskan pada perubahan tujuan yang harus dicapai oleh organisasi dalam situasi perubahan lingkungan yang dinamis melalui analisa SWOT.
- ✳ Unit yang tidak mengumpul.
Organisasi dibagi kedalam unit-unit korporasi yang terpisah dan dengan kontrak kinerja yang terpisah dengan tujuan memisahkan kebijakan dari unit operasional.
- ✳ Kompetisi dalam pelayanan publik.
Penerapan prinsip pasar kedalam sektor publik dilakukan melalui privatisasi, komersialisasi dan tes pasar (tender versus penyediaan oleh birokrasi). Dengan memisahkan antara penyedia (otoritas legal) dari produksi (transformasi teknis dari input menjadi output), maka rivalitas dari produsen yang berbeda dapat digunakan untuk mengurangi biaya dan meningkatkan standar.
- ✳ Penekanan pada gaya sektor privat dalam praktek manajemen.
Idenya adalah memindahkan etika pelayanan publik dari gaya militer menjadi lebih fleksibel dalam merekrut dan memberikan penghargaan seperti evaluasi kinerja dan gaji yang sesuai kinerja.
- ✳ Penekanan yang lebih besar pada disiplin dan penghematan.
Dilakukan melalui pemotongan biaya langsung, peningkatan disiplin pekerja, pembatasan biaya keluhan serta penggunaan teknologi komunikasi dan informasi.
- ✳ Penekanan terhadap peran dari manajer publik dalam menyediakan pelayanan yang berkualitas tinggi
- ✳ Mengadvokasi otonomi manajerial dengan mengurangi pengawasan peran lembaga pusat
- ✳ Tuntutan, pengukuran dan penghargaan terhadap kinerja individu dan organisasi.
- ✳ Menyadari pentingnya penyediaan sumberdaya manusia dan teknologi yang dibutuhkan manajer dalam memenuhi target kinerjanya.
- ✳ Menjaga penerimaan terhadap kompetisi dan wawasan yang terbuka mengenai bagaimana tujuan publik harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah.

Kritik terhadap NPM

Pelaksanaan NPM bukan lah tanpa kritik. Terdapat sejumlah hal yang dianggap sebagai kelemahan dari NPM, seperti yang dinyatakan oleh Oluwu (2002, 7). Menurut Oluwu, ketika Administrasi Publik berusaha memahami pesan yang ditawarkan oleh pendekatan pasar maka permasalahan yang muncul adalah terkait dengan pernyataan

bahwa tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dengan sektor privat dalam mengimplementasikan NPM. Selain itu, terdapat sejumlah pertanyaan lain yang mengemuka mengenai validitas empirik dari NPM dalam hal klaimnya terhadap manajemen sektor privat yang dianggap ideal untuk sektor publik. Terdapat sejumlah pertentangan antara klaim dalam NPM terhadap kondisi yang ada di sektor publik. Model usahawan seringkali dapat mengurangi esensi dari nilai-nilai demokratis seperti keadilan, peradilan, keterwakilan dan partisipasi. Hal ini menurut ESC UN (2004, 6) diakibatkan oleh adanya perbedaan besar antara kekuatan pasar dengan kepentingan publik, dan kekuatan pasar ini tidak selalu dapat memenuhi apa yang menjadi kepentingan publik. Bahkan dalam banyak hal, publik seringkali tidak dilibatkan untuk berpartisipasi dalam menentukan, merencanakan, mengawasi dan mengevaluasi tindakan-tindakan yang diambil untuk dapat menjamin bahwa publik tetap menjadi pusat dari tindakan-tindakan pemerintah. Lebih jauh, Drechsler (2005, 17-28) mengingatkan bahwa menganggap masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari haknya untuk berpartisipasi.

Kritik-kritik tersebut sejalan dengan pandangan Haque (1996, 193), dimana menurut Haque NPM telah menumbuhkan sejumlah tantangan dalam penyediaan pelayanan publik terkait dengan legitimasi pelayanan publik, etika pelayanan publik, serta motivasi pelayanan publik. Selain itu, menurut Haque (1999, 309) pandangan tersebut juga telah mengubah misi dari birokrasi publik, mempengaruhi sifat dan komposisi jasa-jasa yang diberikan sektor publik kepada masyarakat sekaligus menyebabkan transformasi pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2004, 152)

Pola hubungan yang baru antara warga dengan birokrasi tersebut menurut Haque (1999, 312-319) membawa implikasi terhadap 5 (lima) hal yakni (1) redefinisi kewargaan/masyarakat dalam pelayanan publik; (2) transformasi etika administrasi yang mempengaruhi masyarakat; (3) transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat; (4) perubahan peran dan kapasitas pelayanan publik dalam melayani masyarakat; serta (5) restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik. (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2004, 153)

Redefinisi kewargaan/masyarakat dalam pelayanan publik harus dilakukan mengingat sebelumnya pelayanan publik dituntut untuk dapat melayani semua kelas dan kelompok masyarakat tanpa terkecuali khususnya kelas yang terpinggirkan yang biasanya ditinggalkan oleh sektor privat dalam mekanisme pasar (Haque, 1999, 312). Namun demikian, seiring dengan diadopsinya pendekatan berorientasi pasar menyebabkan masyarakat didefinisikan sebagai konsumen atau klien dan karenanya memiliki implikasi terhadap pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Haque, 1999, 313). Dalam pola hubungan yang baru tersebut melibatkan adanya transaksi keuangan antara masyarakat dengan pemerintah dalam proses penyediaan pelayanan publik (Haque, 1999, 313). Karenanya menurut Haque (1999, 313), kondisi yang semacam ini khususnya di negara berkembang dapat merugikan bagi kelompok masyarakat miskin yang tidak memiliki kapasitas keuangan sebagai konsumen atau pengguna pelayanan. (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2004, 154)

Akibat lain dari adopsi pendekatan berorientasi pasar terhadap penyediaan pelayanan publik adalah terjadinya transformasi standar etika pelayanan publik selama ini seperti akuntabilitas, keterwakilan, netralitas, daya tanggap, integritas, kesetaraan,

pertanggungjawaban, ketidakberpihakan, serta kebaikan dan keadilan yang digantikan dengan nilai-nilai pasar seperti efisiensi, produktivitas, biaya yang efektif, kompetisi, dan pencarian keuntungan (Haque, 1999, 315). (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2004, 154)

Adapun transisi dalam perilaku dan motivasi birokrasi terhadap masyarakat terjadi sebagai akibat dari adanya pergeseran perhatian pegawai negeri dari kepentingan masyarakat kepada sasaran organisasi seperti produktivitas dan efisiensi (Haque, 1999, 316). Atau dengan kata lain, pegawai negeri akan lebih responsif terhadap konsumen (yang mampu membayar) sementara menjadi lebih apatis terhadap kebutuhan dari masyarakat berpenghasilan rendah (Haque, 1999, 316). (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2004, 154)

Sementara itu, perubahan peran dan kapasitas pelayanan publik dalam melayani masyarakat terjadi akibat semakin pasifnya pemerintah dalam menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat (Haque, 1999, 317). Dampaknya kemudian menurut Haque (1999, 317) terjadi perubahan pola hubungan masyarakat dan pemerintah dalam 2 (dua) hal, yakni pemerintah menjadi lebih memfasilitasi daripada mengarahkan atau dengan kata lain “menyetir” daripada “mendayung”; serta menurunnya kapasitas dari sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akibat adanya kebijakan privatisasi, penghematan, dan pemotongan anggaran. Melemahnya kemampuan dari sektor publik ini menyebabkan mereka tidak mampu melayani kebutuhan dasar masyarakat terkait pendidikan, perumahan dan kesehatan, khususnya apabila mayoritas warga masyarakat sangat menggantungkan diri terhadap sektor publik untuk pelayanan-pelayanan dasar yang dibutuhkannya. (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2004, 155)

Pada akhirnya, implikasi-implikasi di atas membawa dampak juga terhadap restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik, dimana hak masyarakat akan pelayanan publik dasar yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi berkurang. Hal ini, lebih jauh oleh Haque (2001, 66-67) disebut sebagai berkurangnya derajat “ke-publik-an” dimana aspek “ke-publik-an” ini dipengaruhi oleh 5 (lima) dimensi yakni (1) tingkat perbedaan dengan privat. (2) ruang lingkup dan komposisi dari penerima pelayanan, (3) besaran dan intensitas dari peranan terhadap sosial-ekonomi, (4) derajat akuntabilitas publik, serta (5) tingkat kepercayaan publik. Sebagai akibatnya, dalam penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah terjadi pengikisan perbedaan antara publik dengan privat; menyempitnya komposisi dari penerima pelayanan; melemahnya peranan sektor publik; munculnya masalah akuntabilitas publik; serta meningkatnya tantangan terhadap kepercayaan publik dalam pelayanan publik (Haque, 2001, 67). (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2004, 155)

Dampak yang ditimbulkan dari perubahan-perubahan di atas adalah terjadinya krisis identitas pada sektor publik; berkurangnya kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga menyebabkan kurangnya legitimasi publik; serta restrukturisasi hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik (Haque, 1999, 319-320, 2001, 74). (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2004, 156)

GOOD GOVERNANCE: MEMBANGUN JEJARING ANTARA PEMERINTAH DENGAN AKTOR LAINNYA

Latar belakang/sejarah perkembangan

Pada tahun 1990an, dampak negatif dari penekanan yang tidak pada tempatnya terhadap efisiensi dan ekonomi dalam pengelolaan masalah-masalah publik mulai menyebabkan menurunnya penyampaian pelayanan publik kepada masyarakat khususnya menyangkut barang-barang yang bersifat publik (*public goods*) (Economic and Social Council UN, 2004, 6). Barang-barang publik tersebut ternyata tidak dapat disediakan secara memadai melalui penerapan yang ketat dari kekuatan pasar (Economic and Social Council UN, 2004, 6). Melalui penerapan yang berlebihan terhadap perilaku manajemen sektor privat telah menyebabkan sektor publik kehilangan orientasinya terhadap tanggungjawab yang diembannya untuk kepentingan umum publik (Economic and Social Council UN, 2004, 6). Karenanya, dalam konteks inilah konsep *governance* yang memiliki fokus perhatian terhadap partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah-masalah publik mulai mendapatkan perhatian dari berbagai pihak (Economic and Social Council UN, 2004, 6). Melalui penerapan konsep *governance* diharapkan dapat mengembalikan perhatian dari Administrasi Publik terhadap kepentingan umum publik, khususnya dengan melibatkan partisipasi dari publik dalam proses pemenuhan kepentingan publik.

Konsep *governance* menurut Stoker (1998, 17-18) merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur (Ewalt, 2001, 8). Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik (Stoker, 2004, 10). Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan (Stoker, 2004, 10).

Konsep *governance* ini kemudian berkembang menjadi *good governance*—seperti yang kita kenal sekarang—dalam rangka membedakan implementasinya antara yang “baik” (*good*) dengan yang “buruk” (*bad*) (lihat misalnya dalam Prasojo, 2003, 39). *Good governance* menurut Plumptre and Graham (1999, 12), merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat.

Munculnya konsep *governance* dalam konteks manajemen publik menurut Loffler and Bovaird (2001, 5-6) disebabkan oleh sejumlah tantangan yang dimulai sejak awal abad ke-21:

- * Di era globalisasi dan lokalisasi, pemerintah diharapkan untuk bersikap pro aktif terhadap peluang-peluang positif dari ekonomi sebagaimana halnya bersifat defensif terhadap tekanan dari ekonomi yang negatif.
- * Perubahan demografi di banyak negara telah memberikan pengaruh yang besar terhadap pemerintah baik sebagai penyedia pelayanan maupun sebagai pemberi kerja. Pertumbuhan masyarakat menyebabkan tingginya tuntutan akan pelayanan

publik dan kesempatan kerja. Pada saat yang sama, pemerintah harus bersaing dengan sektor privat untuk mendapatkan tenaga kerja yang terlatih. Padahal, gaji yang ada di pemerintahan tidak se-atraktif di sektor privat. Karenanya sektor publik dituntut untuk dapat memberikan insentif non-finansial agar mampu menarik orang yang berkualitas tinggi untuk bekerja di sektor pemerintahan.

- * Sektor publik harus berhadapan dengan seperangkat harapan baru dari masyarakat, dimana masyarakat sekarang lebih berpendidikan dan memiliki banyak informasi dibandingkan masyarakat terdahulu. Masyarakat pada satu sisi mengharapkan kualitas pelayanan yang lebih baik, sementara di sisi lainnya masyarakat membutuhkan kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam kegiatan publik.
- * Harapan dari pegawai juga berubah sebagai akibat dari implementasi NPM.
- * Ketersediaan perangkat teknologi informasi dan komunikasi modern menawarkan pendekatan baru dalam pengelolaan informasi, proses konsultasi, dan penyampaian pelayanan menjadi lebih interaktif antara pemerintah dengan masyarakat dan sebaliknya.

Konsep yang digunakan

Untuk dapat memahami *governance* dan juga *good governance*, maka terlebih dahulu kita harus dapat membedakannya dengan konsep *government* yang selama ini kita kenal dalam era klasik dan NPM. Uraian berikut mencoba untuk memberikan pemahaman terhadap ketiga terminologi tersebut.

Governance vs government

Dalam memahami perbedaan antara *governance* dan *government*, Schwab dan Kubler (2001, 7-9) melihatnya dari 5 (lima) fitur dimensi berdasarkan pengamatan mereka terhadap interaksi pada sebuah kontinum pengaturan kebijakan antara *governance* dan *government* sebagai berikut:

- * Dimensi aktor;
- * Dimensi fungsi;
- * Dimensi struktur;
- * Dimensi konvensi dari interaksi; dan
- * Dimensi distribusi dari kekuasaan.

Tabel 1.: Fitur yang membedakan *governance* dari *government*

| <i>Government</i> | Dimensi | <i>Governance</i> |
|---|-----------------|---|
| Peserta sangat terbatas jumlahnya Umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah | Aktor | Jumlah peserta yang besar Terdiri atas aktor publik dan privat |
| Sedikit/jarangnya konsultasi Tidak ada kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi luas | Fungsi | Lebih banyak konsultasi Adanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan Issue kebijakan menjadi sempit |
| Batas-batas yang tertutup | Struktur | Batas-batas yang sangat terbuka |

| | | |
|---|----------------------------------|--|
| Batas berdasarkan kewilayahan (teritori) Keanggotaan yang tidak sukarela | | Batas berdasarkan fungsi (fungsional) Keanggotaan secara sukarela |
| Kewenangan yang hirarkhis, kepemimpinan yang terkunci Interaksi yang saling berlawanan / hubungan yang cenderung konflik Kontak-kontak informal Kerahasiaan | Konvensi dari Interaksi | Konsultansi horisontal, intermobilitas Konsensus atas nilai-nilai teknokratik / hubungan kerjasama Kontak-kontak yang sangat informal Keterbukaan |
| Otonomi yang besar dari Negara terhadap masyarakat (organisasi yang dikendalikan/ <i>steered organising</i>) / dominasi Negara Tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat oleh Negara Tidak adanya keseimbangan/simbiosis antar aktor | Distribusi dari Kekuasaan | Otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat (organisasi mandiri/ <i>self-organising</i>) / dominasi negara yang tersebar Kepentingan masyarakat diakomodir oleh Negara Adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor |

Tabel diatas dibuat mengacu kepada elemen analisis dari van Waarden dan menunjukkan kategori dimana '*statism*' (*government*) memiliki karakteristik yang berbeda dengan '*issue networks*' (*governance*).

Sumber: Schwab and Kubler, 2001, 9

Dilihat dari dimensi aktor, *governance* dicirikan dengan banyaknya jumlah peserta baik yang berasal dari sektor publik maupun privat yang terlibat dalam pengaturan sebuah kebijakan. Sementara itu, *government* dicirikan dengan sangat sedikit dan terbatasnya jumlah peserta dalam proses pengaturan kebijakan tersebut, aktor yang terlibat pun biasanya merupakan badan-badan (lembaga) pemerintahan.

Dari dimensi fungsi, *governance* dicirikan melalui banyaknya konsultasi yang dilakukan dalam pengaturan kebijakan. Hal ini memungkinkan bagi adanya kerjasama dalam pembuatan kebijakan antara aktor-aktor yang terlibat sehingga issue-isue kebijakan yang dihasilkan menjadi lebih sempit. Hal ini berbeda dengan *government* yang dicirikan dengan sedikitnya konsultasi, tidak adanya kerjasama antar aktor dalam pembuatan kebijakan yang menyebabkan luasnya issue kebijakan yang dihasilkan.

Berdasarkan dimensi struktur, *governance* dicirikan dengan adanya batas-batas yang didefinisikan secara fungsional dan sangat terbuka selain keanggotaan dari struktur yang bersifat sukarela. Batas-batas yang didefinisikan secara fungsional disini berarti pertimbangan pengaturan kebijakan didasarkan atas kebutuhan fungsional. Hal ini tidak seperti *government* yang mendefinisikan batas-batas berdasarkan kewilayahan dan bersifat tertutup selain tentu saja keanggotaannya yang tidak sukarela, artinya untuk dapat masuk sebagai struktur harus merupakan anggota dari organisasi sektor publik.

Dari dimensi konvensi interaksi, *governance* dicirikan dengan konsultasi yang sifatnya horisontal dengan pola hubungan yang bersifat kooperatif sehingga lebih banyak keterbukaan. Sementara itu *government* dicirikan dengan adanya hirarkhi kewenangan sehingga pola hubungan yang terjadi lebih banyak bersifat konflik dan dipenuhi dengan banyak kerahasiaan.

Berdasarkan dimensi distribusi kekuasaan, *governance* dicirikan dengan rendahnya dominasi negara, dipertimbangkannya kepentingan masyarakat dalam pengaturan kebijakan serta adanya keseimbangan atau simbiosis antar aktor. Sementara itu *government* dicirikan dengan adanya dominasi negara yang dalam banyak hal tidak terlalu memperhatikan kepentingan masyarakat serta tidak adanya keseimbangan antar aktor yang terlibat.

Senada dengan pandangan Schwab and Kubler diatas, Stoker (1998, 18) mengemukakan 5 (lima) proposisi mengenai *governance* sebagai berikut (Ewalt, 2001, 9-11):

- * *Governance* merujuk kepada institusi dan aktor yang tidak hanya pemerintah
- * *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggungjawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi
- * *Governance* mengidentifikasi adanya ketergantungan dalam hubungan antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif
- * *Governance* adalah mengenai *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor
- * *Governance* menyadari untuk memperbaiki sesuatu tidak perlu bergantung kepada kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenangannya

Sejalan dengan itu, dalam konteks perkembangan Administrasi Publik dari bentuknya yang tradisional kemudian NPM dan pada akhirnya memusatkan kepada masyarakat, maka Benington dan Hartley sebagaimana dikutip Wilson (2002, 12) membandingkannya sebagaimana tabel berikut ini (Meehan, 2003, 6):

Tabel 2.: Model Kompetisi Paradigma *Governance*

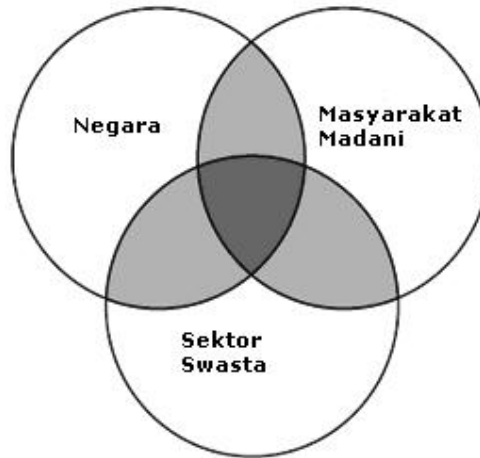
| | Administrasi Publik Tradisional | <i>New Public Management</i> | <i>Citizen-centered governance</i> |
|--------------------------------------|--|--|---|
| Konteks | Stabil | Kompetisi | Perubahan yang terus menerus |
| Populasi | Homogen | <i>Atomized</i> (terfragmentasi) | Berbeda-beda |
| Kebutuhan/masalah | Secara langsung, ditentukan oleh profesional | Keinginan diekspresikan melalui pasar | Kompleks, berubah-ubah dan cenderung beresiko |
| Strategi | Memfokuskan pada negara dan produsen | Memfokuskan pada pasar dan konsumen | Ditentukan oleh masyarakat sipil |
| <i>Governance melalui ...</i> | Hirarkhi | Pasar | Jejaring dan kemitraan |
| Aktor | Aparat pemerintah | Pembeli dan penyedia; klien dan kontraktor | Kepemimpinan masyarakat |

Sumber: Benington dan Hartley sebagaimana dikutip dalam Meehan (2003, 6)

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa konsep *governance* merujuk kepada sebuah proses pembuatan kebijakan dan proses dimana kebijakan

tersebut dilaksanakan yang melibatkan baik negara (pemerintah), sektor privat, maupun masyarakat madani dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Disini dapat terlihat adanya interaksi antar ketiga aktor tersebut dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan sebagaimana terdapat dalam gambar berikut:

Gambar 1.: Interaksi antar Aktor dalam Governance



Governance melibatkan tidak hanya negara (pemerintah) tetapi juga sektor privat dan masyarakat madani. Kesemuanya merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Negara (pemerintah) berperan dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif; sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan; dan masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik dan sosial (lihat dalam Tamin, 2002, 18). Dengan kata lain menurut Salomo (2002, 52-53), birokrasi dituntut agar mempunyai karakter bersih, terbuka, akuntabel responsif, berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong partisipasi masyarakat bagi keterlibatan dalam proses pembuatan, pelaksanaan dan kontrol kebijakan; dunia usaha dituntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, moralitas tinggi, *social responsibility* dan patuh pada perundang-undangan yang berlaku serta; masyarakat dituntut agar kuat, selalu menyatakan pendapatnya, berkualitas tinggi serta partisipatif terhadap berbagai proses yang dilakukan baik oleh birokrasi maupun oleh dunia usaha. Setiap aktor tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing. Karenanya melalui *good governance* diharapkan terciptanya interaksi yang konstruktif dan memadai diantara para aktor tersebut.

Good governance

Pengertian dari *good governance* dapat dilihat dari pemahaman yang dimiliki baik oleh IMF maupun *World Bank* yang melihat *Good Governance* sebagai sebuah cara untuk memperkuat “kerangka kerja institusional dari pemerintah” (Bappenas, 2002, 39). Hal ini menurut mereka berarti bagaimana memperkuat aturan hukum dan prediktibilitas serta imparisialitas dari penegakannya (Bappenas, 2002, 39). Ini juga berarti mencabut akar dari korupsi dan aktivitas-aktivitas *rent seeking*, yang dapat

dilakukan melalui transparansi dan aliran informasi serta menjamin bahwa informasi mengenai kebijakan dan kinerja dari institusi pemerintah dikumpulkan dan diberikan kepada masyarakat secara memadai sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengawasi manajemen dari dana yang berasal dari masyarakat (Bappenas, 2002, 9-10). Pengertian ini sejalan dengan pendapat Bovaird and Loffler (2003, 10) yang mengatakan bahwa *good governance* mengusung sejumlah isu seperti: keterlibatan *stakeholder*; transparansi; agenda kesetaraan (gender, etnik, usia, agama, dan lainnya); etika dan perilaku jujur; akuntabilitas; serta keberlanjutan.

Berdasarkan pengertian di atas, *good governance* memiliki sejumlah ciri sebagai berikut (Bappenas, 2002, 8-19):

- Akuntabel, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus disertai pertanggungjawabannya;
- Transparan, artinya harus tersedia informasi yang memadai kepada masyarakat terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan;
- Responsif, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus mampu melayani semua *stakeholder*;
- Setara dan inklusif, artinya seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali harus memperoleh kesempatan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan;
- Efektif dan efisien, artinya kebijakan dibuat dan dilaksanakan dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia dengan cara yang terbaik;
- Mengikuti aturan hukum, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan membutuhkan kerangka hukum yang adil dan ditegakan;
- Partisipatif, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus membuka ruang bagi keterlibatan banyak aktor;
- Berorientasi pada konsensus (kesepakatan), artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus merupakan hasil kesepakatan bersama diantara para aktor yang terlibat.

IMPLIKASI UNTUK INDONESIA

Desentralisasi dan keterkaitannya dengan *good governance*: peluang sekaligus tantangan

Desentralisasi pada saat ini telah menjadi azas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Penerimaan desentralisasi sebagai azas dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. (Prasojo, Maksum dan Kurniawan, 2006, 1)

Desentralisasi memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum tujuan tersebut dapat diklasifikasi ke dalam dua variabel penting, yaitu peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan (yang merupakan pendekatan *structural efficiency model*) dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan (yang merupakan pendekatan *local democracy model*). Setiap negara lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya. Hal

itu sangat ditentukan oleh kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi. Bahkan dalam kurun waktu tertentu titik berat tujuan desentralisasi di setiap negara akan mengalami perbedaan. (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2006, 1)

Dalam konteks Indonesia, Desentralisasi telah menjadi konsensus pendiri bangsa. Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi pasal 18, 18A dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Amanat dan Konsensus Konstitusi ini telah lama dipraktekkan sejak Kemerdekaan Republik Indonesia dengan berbagai pasang naik dan pasang surut tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi tersebut. Sampai saat ini, kita telah memiliki 7 (tujuh) Undang-Undang (UU) yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU 1/1945, UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999 dan terakhir UU 32/2004. Melalui berbagai UU tersebut, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami berbagai pertumbuhan dan juga permasalahan. (Prasojo, Maksun dan Kurniawan, 2006, 2)

Pertumbuhan yang paling fenomenal dalam konteks penyelenggaraan Desentralisasi di Indonesia terjadi pada saat diberlakukannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dikatakan fenomenal mengingat semenjak diberlakukannya, UU 22/1999 ini telah menciptakan struktur negara yang sangat desentralistis dan mampu memantik euphoria otonomi Propinsi dan Kabupaten yang luar biasa besarnya (Wibawa, 2005, 63-77).

Penyelenggaraan desentralisasi melalui UU 22/1999 menurut Prasojo (2003) diharapkan dapat memberikan sejumlah efek positif terhadap fungsi pelayanan birokrasi di Daerah dengan sejumlah alasan: *pertama*, melalui desentralisasi jalur birokrasi Pusat ke Daerah menjadi lebih singkat; *kedua*, proses debirokratisasi negara melalui desentralisasi akan memperkuat basis *participatory democracy*; *ketiga*, debirokratisasi negara akan meningkatkan kompetisi antar Daerah; *keempat*, melalui kompetisi akan meningkatkan kesadaran dan tanggungjawab birokrasi dalam pelayanan publik untuk mempercepat proses pembangunan di daerah; serta *kelima*, desentralisasi akan menjadi struktur direktif (pengarah) dalam penciptaan *local good governance* yaitu Pemerintahan Daerah yang berbasis pada transparansi, akuntabilitas, *participatory democracy* dan *rule of law* (Prasojo, 2003, 45-46). Dengan kata lain menurut Prasojo (2003, 39-40), implementasi elemen-elemen dari *good governance* tersebut dapat dilakukan dengan efektif jika unit-unit Desentralisasi menjadi motor dan katalisator pembangunan dan perubahan di Daerah. Dengan demikian, desentralisasi politik dan dukungan Administrasi Publik lokal menjadi salah satu instrumen penting dalam pengimplementasian *good governance*. Hanya saja menurut Prasojo (2003, 39-40), kondisi ini hanya dapat terjadi apabila desentralisasi politik dapat dipahami sebagai instrumen demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat dan tidak hanya sekedar sebagai instrumen maksimalisasi efisiensi pelayanan publik. Selain itu, upaya mewujudkan *good governance* tidak bisa dilepaskan dari usaha mereformasi birokrasi (Prasojo, 2003, 43-47). Dalam artian menurut hemat penulis bagaimana mempersiapkan birokrasi yang telah ada untuk dapat mendukung implementasi dari prinsip-prinsip *good governance* tersebut.

Efek positif dari desentralisasi politik dan reformasi birokrasi sebagai basis penciptaan *local good governance* sebagaimana disebutkan di atas bukan tanpa masalah. Ketidakmampuan Daerah secara personal dan finansial dapat menjadi hambatan keberhasilan proses tersebut. Hal ini dapat terjadi jika proses transformasi dari sistem yang sentralistis-hirarkhis menjadi desentralistis-partisipatif tidak memiliki kejelasan peraturan pelaksanaan di lapangan. Sehingga dalam hal ini, hukum harus menjadi dasar proses reformasi birokrasi untuk menuju *good governance*. (Prasojo, 2003, 46)

Harapan untuk mewujudkan *good governance* pada Pemerintahan Daerah di Indonesia

Upaya untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia tentu saja tidak akan mudah untuk dilakukan dengan merujuk kepada pengalaman yang ada di sejumlah negara. Goetz (2004, 34) mencatat bahwa kondisi utama yang harus dimunculkan untuk mendukung reformasi *governance* adalah merupakan kombinasi dari faktor institusi dan karakteristik dari desain kebijakan. Hal ini akan terkait dengan penentuan batas waktu reformasi yang dibuat oleh institusi formal yang memiliki legitimasi dan berkelanjutan; penyerahan tanggungjawab untuk melaksanakan sebagian reformasi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah; perubahan komposisi elit pemerintah untuk meminimalisir pengaruh pemegang kekuasaan lama; adanya pentahapan terhadap agenda reformasi yang akan dilakukan; keberagaman dan kemampuan yang mendalam dari masyarakat sipil; serta kapasitas teknis yang memadai dari institusi.

Sejalan dengan usulan Goetz di atas, maka pelaksanaan otonomi daerah yang ada saat ini dirasakan akan dapat mendukung dalam upaya mewujudkan *good governance* di Indonesia. Hanya saja perlu dilakukan sejumlah upaya dalam mereformasi birokrasi yang ada di daerah sebagaimana disarankan oleh Prasojo (2003, 45-47) yakni: debirokratisasi struktur internal birokrasi; modernisasi proses birokrasi; serta peningkatan kapasitas aparat birokrasi. Melalui upaya reformasi tersebut, diharapkan birokrasi yang ada dapat menjadi jembatan yang memadai dalam proses implementasi konsep *good governance*.

Sebagai tambahan, dalam melakukan upaya reformasi tersebut maka menurut hemat penulis perlu juga diperhatikan kondisi eksis dari birokrasi kita. Dalam pengertian, kita perlu mencari tahu ada dimana birokrasi kita saat ini, apakah masih menganut paradigma klasik, NPM, atau bahkan sudah mengarah kepada *good governance*. Untuk itu, perlulah kiranya dilakukan pemetaan terhadap kondisi dari birokrasi kita, sehingga melalui upaya pemetaan ini diharapkan dapat membantu dalam mendesain strategi reformasi birokrasi yang lebih tepat dan memadai.

Selain itu, penguatan terhadap kapasitas dari masyarakat untuk dapat berpartisipasi juga perlu dilakukan mengingat esensi utama dari *good governance* terletak pada keterlibatan aktif masyarakat. Untuk maksud tersebut, perlulah juga bagi kita untuk mempertimbangkan CLEAR model yang dikembangkan oleh Lowndes, Pratchett, and Stoker (2002) sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 3.: Faktor yang Mempromosikan Partisipasi: CLEAR

| Faktor yang mempengaruhi | Cara bekerjanya | Target kebijakan yang diinginkan |
|--------------------------|-----------------|----------------------------------|
|--------------------------|-----------------|----------------------------------|

| partisipasi | | |
|------------------------------------|---|--|
| Can do (dapat melakukan) | Sumberdaya individual yang dimiliki masyarakat untuk memobilisasi dan mengorganisasikan (berbicara, menulis, dan kemampuan teknis lainnya, serta kepercayaan diri untuk menggunakan kemampuan tersebut) akan membuat kapasitas yang berbeda dalam melakukan partisipasi | Peningkatan Kapasitas: ukuran dukungan khusus atau pengembangan target |
| Like to (ingin melakukan) | Agar berkomitmen untuk berpartisipasi membutuhkan kesadaran untuk terlibat dalam entitas publik yang menjadi fokus keinginannya | Kesadaran komunitas; pelibatan masyarakat, modal sosial, dan <i>citizenship</i> |
| Enabled to (mampu melakukan) | Infrastruktur kemasyarakatan dari kelompok-kelompok dan organisasi payung dapat membuat perbedaan dalam berpartisipasi dikaitkan dengan struktur kesempatan yang dibuat agar masyarakat dapat berpartisipasi | Membangun infrastruktur kemasyarakatan sehingga kelompok-kelompok dan organisasi di sekitarnya dapat memfasilitasi partisipasi |
| Asked to (diminta untuk melakukan) | Memobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi dengan menanyakan input kepada mereka dapat membuat perbedaan besar dalam partisipasi | Skema bagi partisipasi publik yang beragam, menarik, dan refleksif |
| Responded to (tanggap untuk) | Ketika masyarakat yang ditanya menyatakan akan terlibat jika mereka didengar, tidak sepenuhnya setuju, tetapi mampu melihat tanggapan | Sistem pembuatan kebijakan yang dapat menunjukkan kapasitas untuk menanggapi |

Sumber: Stoker (2004, 14)

PENUTUP

Sebagai penutup dari tulisan ini dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa Administrasi Publik tidak akan pernah dapat melepaskan diri dari dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan-perkembangan lingkungan yang ada, khususnya yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan informasi. Untuk itu, Administrasi Publik dituntut untuk senantiasa dapat menyesuaikan diri dan juga paradigma yang dianutnya sehingga tetap berkesesuaian dan sejalan dengan perubahan lingkungan yang ada disekelilingnya, serta tentu saja dengan tuntutan masyarakatnya yang dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan tersebut.

Dalam konteks Indonesia, maka tuntutan yang ada adalah bagaimana Administrasi Publik kita mampu mereformasi dirinya sehingga sejalan dengan paradigma *good governance* yang saat ini menjadi tuntutan masyarakat banyak.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

BAPPENAS, 2002, *Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat*, Jakarta: Sekretariat Pengembangan Public Good Governance BAPPENAS

- Bovaird, Tony and Elke Loffler (Eds.), 2003, *Public Management and Governance*, New York: Routledge
- Drechsler, Wolfgang, 2005, "The Rise and Demise of the New Public Management", *post-autistic economics review*, Issue No. 33, Available Online: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33/Drechsler33.htm> [6 November 2006]
- Economic and Social Council United Nations, 2004, "Revitalizing public administration as a strategic action for sustainable human development: an overview", *Report of the Secretariat*, Available Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan015105.pdf> [6 November 2006]
- Ewalt, Jop Ann G, 2001, "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", *paper* prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Available Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN000563.pdf> [6 November 2006]
- Frederickson, H. George, 2004, "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", *Working Paper*, QU/GOV/3/2004, Institute of Governance Public Policy and Social Research, Queen's University, Available Online: <http://www.governance.qub.ac.uk/bp20043.pdf> [6 November 2006]
- Goetz, Anne Marie, 2004, "Managing Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation", *Conceptual Framework*, Available Online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/PoliticalEconomy/GovernanceReformIDSconceptpaper.doc> [6 November 2006]
- Kasim, Azhar, 2001, "Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan", *Bisnis & Birokrasi*, Vol. IX, No.3, September
- Larbi, George A, 1999, "The New Public Management Approach and Crisis State", *UNRISD Discussion Paper*, No. 112, United Nations Research Institute for Social Development, Available Online: [http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/ab82a6805797760f80256b4f0005da1ab/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb/\\$FILE/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/ab82a6805797760f80256b4f0005da1ab/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb/$FILE/dp112.pdf) [6 November 2006]
- Loffler, Elke and Tony Bovaird, 2001, "Emerging Trends in Public Management and Governance", *BBS Teaching and Research Review*, Issue 5, Bristol Business School, University of the West of England, Available Online: <http://www.uwe.ac.uk/bbs/trr/Issue5/Is5intro.pdf> [6 November 2006]
- Meehan, Elizabeth, 2003, "From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics': the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women", *Occasional Paper*, No. 5, Centre for Advancement of Women in Politics, School of Politics and International Studies, Queen's University, Available Online: <http://www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan.pdf> [6 November 2006]
- Oluwu, Dele, 2002, "Introduction New Public Management: An African Reform Paradigm?", *Africa Development*, Vol. XXVII, No. 3 & 4, Available Online: http://www.codesria.org/Links/Publications/ad3_04/oluwu.pdf [6 November 2006]

- Plumptre, Tim and John Graham, 1999, "Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives", Institute on Governance, Available Online: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf> [6 November 2006]
- Prasojo, Eko, 2003, "Agenda Politik dan Pemerintahan di Indonesia: Desentralisasi Politik, Reformasi Birokrasi dan Good Governance", *Bisnis & Birokrasi*, Vol. XI, No.1, Januari
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksum and Teguh Kurniawan, 2006, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI
- Salomo, Roy, 2002, "E-Government: Suatu Inovasi dalam Kerangka Good Governance", *Bisnis & Birokrasi*, Vol. X, No.2, Mei
- Samaratunge, Ramanie and Lynne Bennington, 2002, "New Public Management: Challenge for Sri Lanka", *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 24, No. 1, June, Available Online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN020779.pdf> [6 November 2006]
- Schwab, B and D Kubler, 2001, "Metropolitan Governance and the 'democratic deficit': Theoretical Issues and Empirical Findings", *Paper* in Conference Area-based initiatives in contemporary urban policy, Copenhagen, May 2001, Available Online: <http://www.sbi.dk/euraworkshops/papers/workshop2/schwab.pdf> [17 Januari 2006]
- Shafritz, Jay M and Albert C Hyde (Eds.), 1997, *Classics of Public Administration*, Fourth Edition, Fort Worth: Hartcourt Brace College Publishers
- Stoker, Gerry, 2004, "New Localism, Participation and Networked Community Governance", Available Online: <http://www.ipeg.org.uk/docs/ngcnewloc.pdf> [6 November 2006]
- Tamin, Feisal, 2002, "Pengembangan SDM Aparatur dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi", *Bisnis & Birokrasi*, Vol. X, No.2, Mei
- Wibawa, Samodra, 2005, *Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
http://en.wikipedia.org/wiki/Public_administrastion [6 November 2006]