

# PENJAJAGAN AWAL PENERAPAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT* DALAM ADMINISTRASI KABUPATEN<sup>1</sup>

*Samodra Wibawa*

## Abstract

*The popularity of New Public Management in the developed countries raises a question whether such a concept applicable in the Third World context. Relies on three focuses group discussion involving local bureaucrats, this article shows the desirability of New Public Management as model of local public administration, despite a strong awareness of the challenge they have to encounter.*

**Kata-kata kunci:** *new public management; administrasi kabupaten.*

## Pendahuluan

Sejak pertengahan 1980-an negara-negara kaya di Eropa, Amerika dan Australia telah mencoba menggeser model administrasinya ke arah apa yang disebut "*new public management*" (NPM). Model ini telah cukup luas diwacanakan dalam komunitas akademik di Indonesia belakangan ini. Kajian awal yang dilaporkan

---

<sup>1</sup> Artikel ini, versi awalnya telah didiskusikan di MAP UNSOED Purwokerto dan FISIPOL UGM, Yogyakarta.

*Samodra Wibawa* adalah dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM; sedang menempuh program S-3 di Deutsche Hochschule fuer Verwaltungswissenschaften, Speyer, Jerman. Telepon/fax di Jogja: 0274-563362, email: swibawa@gmx.de. Penulis berterimakasih kepada semua pihak yang telah membantu pengumpulan data, khususnya rekan-rekan dan bapak-bapak: Najmudin, Wahyudi, Bambang Tri Harsanto, Nooryono, Roman, Irwan, Agus Heruanto Hadna dan Suseno.

di sini bermaksud menjajagi kelayakan penerapan model tersebut di Indonesia, khususnya dalam administrasi pemerintahan kabupaten dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Setelah secara sepintas memaparkan konsep NPM dan konteks penyelenggaraan otonomi daerah, tulisan ini akan melaporkan temuan-temuan dari suatu penjajagan dalam skala mikro (melibatkan responden dalam jumlah terbatas) di Jawa.

### **New Public Management: Konsep dan Prakteknya di Tingkat Negara Maupun Kota**

NPM dapat dipandang sebagai antitesis terhadap "old public administration". Model yang lama memandang dan memperlakukan birokrasi pemerintah sebagai suatu aparat yang menjalankan keputusan-keputusan negara yang dirumuskan secara demokratis. Para pegawai birokrasi bekerja dengan rencana dan beraturan atas dasar *legal contract* (karena itu ada hubungan atasan-bawahan); impersonal, obyektif dan tidak memihak; rasional, jauh dari kepentingan sesaat. Mereka bekerja secara terspesialisasi, karena mereka adalah orang yang ahli, yang direkrut dan dipromosikan lewat seleksi atas dasar prestasi (*achieved status*) dan bukannya keturunan atau perkoncoan (*ascribed status*).<sup>3</sup>

Model birokrasi lama tersebut –yang sesungguhnya justru dibangun di atas landasan demokrasi dan bekerja berdasarkan hukum tertulis— dikritik sebagai kaku, lamban, tidak responsif, malas-malasan dan boros, sehingga akibatnya dicemooh dan tidak lagi dipercaya oleh publik. Karenanya, terutama terdesak oleh keuangan negara yang memburuk, pemerintah negara-negara kaya Inggris, Amerika, Australia dan New Zealand –kemudian diikuti oleh negara-negara kaya yang lain— mulai berusaha untuk mereformasi birokrasinya ke arah NPM. Tujuan yang dikejar adalah, sudah jelas, suatu birokrasi yang fleksibel, tanggap terhadap kebutuhan "konsumen", efisien dan disegani kembali oleh publik.

<sup>3</sup> Lihat Miftah Thoha dan Agus Dharma (1999). *Menyoal Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka, h. 26-7.

Sekalipun berangkat dengan visi dan misi yang sama, negara-negara tersebut menampilkan bentuk birokrasi yang beraneka macam, yang mungkin "ideal" atau "cocok" bagi negara bersangkutan tetapi tidak bagi yang lain. Ini dilatarbelakangi oleh banyak faktor, sebagaimana jamaknya faktor-faktor yang mempengaruhi isi, proses dan hasil suatu kebijakan pemerintah, mulai dari sistem administrasi, sistem politik dan kualitas sosial-ekonomi yang melekat pada setiap negara.<sup>4</sup> Penampilan akhir yang berbeda-beda dari implementasi NPM itu misalnya sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a) Finlandia: keseimbangan yang labil antara tradisi dan modernitas
- b) United Kingdom: modernisasi *top-down* dan orientasi pasar
- c) Belanda dan Denmark: devolusi, adopsi manajemen swasta, modernisasi internal
- d) Swedia: modernisasi intern strategis dan pengendalian kinerja
- e) Norwegia: modernisasi intern secara moderat dan inkremental
- f) Jepang: mempertahankan manajemen birokratik sambil memperbaiki situasi kepegawaian
- g) Amerika Serikat: manajerialis birokratik dengan dinamika tanpa perubahan
- h) Austria: pengendalian birokratik dan politik simbolik

Fenomena keanekaragaman tersebut memberikan kesimpulan yang jelas, yakni bahwa "birokrasi ideal" yang universal tidak mungkin ditemukan wujudnya. Bahkan terhadap diversitas bangun birokrasi itu dapat dinyatakan bahwa "every house has many builders, and is never finished"<sup>6</sup> atau malah "reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily means improvement"<sup>7</sup>.

Berbeda dengan apa yang tertampilkan di tingkat negara, di

<sup>4</sup> Lihat Christopher Pollit dan Geert Boeckert (2000). *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, New York: Oxford, h. 24-38.

<sup>5</sup> Frieder Naschold sebagaimana dikutip Ulrike Brecht (1999). *Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung – eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells*, Muenchen: Profesion, h. 28.

<sup>6</sup> Paavo Haavikko dalam Pollit dan Bouckaert (2000), h. 39.

<sup>7</sup> Rubin dalam Pollit dan Bouckaert (2000), h. 24.

tingkat kota NPM ditampilkan relatif seragam. Tiga kota dapat disebut sebagai contoh: Christchurch di New Zealand, Tillburg di Belanda dan Phoenix di USA. Ketiganya pada 1992 (?) dipilih oleh sebuah lembaga di Jerman (Bertelsmann Stiftung) sebagai administrasi kota terbaik, karena mereka melakukan reformasi sehingga administrasinya menjadi lebih cepat, lebih efisien dan lebih ramah kepada penduduk/konsumen.

Proses reformasi di ketiga kota tersebut mengandung empat unsur sebagai berikut:<sup>8</sup>

- a) desentralisasi tanggungjawab dan wewenang
- b) partisipasi pegawai dan konsumen
- c) orientasi pada pasar
- d) pengukuran dan pengendalian kinerja.

Di Jerman penerapan NPM justru dimulai oleh kota-kota secara otonom dan kreatif sejak awal 1990-an, baru kemudian diadopsi secara hati-hati oleh negara-negara bagian dan akhirnya negara federal. Mirip dengan unsur-unsur reformasi di atas, reformasi administrasi kota di Jerman mengandung empat elemen sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a) struktur kepemimpinan dan organisasi desentralistis mirip swasta —mencakup manajemen kontrak, desentralisasi tanggungjawab dan pengendalian terpusat
- b) pengendalian sasaran dan kinerja —mencakup definisi produk, analisis biaya-manfaat dan manajemen kualitas
- c) kompetisi
- d) manajemen kepegawaian modern.

<sup>8</sup> Lihat Ulrich Mix dan Michiel Herwijer (1996). *10 Jahre Tilburger Modell*. Bremen: Kellner; KGSt, *Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung*, Koeln 1992; Frank A. Fairbanks dan Roland Dumont du Voitel (1993). *Arizona: unternehmenskonzept des kommunalen Managements*. Nettetal: Zuendel; John H. Gray dan Roland Dumont du Voitel (1993). *Christchurch: Fallbeispiel einer erfolgreichen Reform im oeffentlichen Management*, Nettetal: Zuendel; Alexander Wagener (1997). *Dienstleistungsunternehmen Grossstadt: "best run city in the world?"*, Berlin: Wissenschaftszentrum berlin fuer Sozialforschung.

<sup>9</sup> Bandingkan antara lain dengan Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt fuer den Verwaltungsdienst, *Neue Wege im Verwaltungsmanagement*, Hamburg 1994 dan Herman Hill dan Helmut Klages (1998). *Aktuelle Tendenzen und Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung*, Duesseldorf. Unsur-unsur NPM di kota-kota di Jerman ini dijadikan basis pembuatan kuesioner dalam penelitian ini.

## Penjajagan

Menganggap model ini sebagai hal yang "baik", penulis telah melakukan lima kali diskusi-kelompok dengan pejabat-pejabat pemerintah kabupaten untuk menjajagi seberapa perlu dan layakkah model ini diterapkan di Indonesia dalam setting otonomisasi kabupaten sejak 2001. Bersamaan dengan diskusi partisipan diminta juga untuk mengisi kuesioner. Partisipan berjumlah 59 orang, terdiri dari 29 orang pejabat Kabupaten Sleman dan 21 orang Kabupaten Banyumas. Selain itu 7 orang pejabat kabupaten/kota lain dan 2 orang pejabat pemerintah propinsi yang sedang menjadi mahasiswa di MAP UGM juga menjadi partisipan pada sebuah diskusi. Yang terakhir ini semula dimaksudkan sebagai uji coba, tetapi hasilnya kiranya bermanfaat jika dipaparkan pula di sini.

Artikel ini melaporkan secara ringkas hasil- sementara diskusi dan kuesioner (yang berisi 102 butir pertanyaan tentang tiga tema: otonomisasi kabupaten, nilai/konsep birokrasi dan NPM) tersebut. Sebagai laporan- sementara, artikel ini masih lebih banyak bersifat deskriptif daripada analitis. Diharapkan para pembaca dapat memanfaatkannya untuk melakukan eksplorasi teoretik lebih lanjut. Hanya saja karena keterbatasan ruang tidak seluruh hasil diskusi dan kuesioner dapat ditampilkan di sini.

## Perlu dan Layakkah NPM Sebagai Model Administrasi Kabupaten?<sup>10</sup>

Perluah NPM dijadikan model bagi administrasi kabupaten? Jika dipertimbangkan adanya kemiripan kondisi kita saat ini dengan situasi yang mendorong dilakukannya reformasi di negara- engara di atas, pertanyaan ini harus dijawab dengan "ya". (Lihat Tabel 3. Tabel ini tidak perlu ditafsirkan, karena sudah jelas.) Selain itu birokrasi kita secara umum dinilai sebagai *belum efektif* (B 50, S 20, M 55, x 42),<sup>11</sup> *belum*

<sup>10</sup> Hasil diskusi dan kuesioner.

<sup>11</sup> Kuesioner no. 13. Angka 20% untuk Sleman harus ditafsirkan secara hati-hati, karena di antara empat skala (rendah, kurang, cukup dan tinggi) hanya 7% yang menjawab 'tinggi' dan 70% menjawab 'cukup'. Kata 'cukup' ini, dalam konteks budaya Jawa Tengah, seringkali berarti 'kurang'. Sehingga kalau separonya dianggap ingin mengatakan 'kurang', maka jumlah partisipan Sleman yang mengatakan 'kurang atau rendah' adalah 55%, sehingga nilai rata-ratanya bukan 42 melainkan 53%. Sepuluh butir pertanyaan pada nomor 13 kiranya dapat diperlakukan secara demikian.

efisien (B 50, S 45, M 78, x 58) dan tingkat korupsinya tinggi (B 43, S 55, M 67, x 55). Penilaian tentang keburukan birokrasi kita dalam ketiga hal ini dapat dikatakan moderat, jika diingat bahwa kalangan internasional menilai Indonesia sebagai salah satu negara yang terkorup di dunia. Ini bersamaan dengan penilaian positif tentang *transparansi* (B 71, S 55, M 33, x 53), yang kiranya merupakan akibat dari arus reformasi sejak 1998 yang menjadikan sistem negara lebih *desentralistis* (B 62, S 76, M 78, x 72) dan *demokratis* (B 86, S 69, M 89, x 81).<sup>12</sup>

Belum efektif-, belum efisien- dan masih tingginya tingkat korupsi dapat dipandang sebagai alasan penguat bagi *perlunya* adopsi NPM, sedangkan sudah tingginya *transparansi*, *desentralisasi* dan *demokrasi* di negeri kita dapat dipandang sebagai alasan untuk mengatakan bahwa NPM sudah *layak* diadopsi. Artinya, *transparansi*, *desentralisasi* dan *demokrasi* merupakan iklim yang sangat kondusif bagi kabupaten untuk melakukan inovasi-inovasi terhadap/di dalam birokrasinya, di mana kreatifitas dimungkinkan dan pembatasan-pembatasan dari pusat maupun propinsi berada pada tingkat yang sangat minimal. Bahkan jika sekarang *desentralisasi* negara (alias *otonomisasi* kabupaten) dinilai sudah "kebablasan", dia pada sisi lain dapat dipandang sebagai kesempatan emas untuk memperbaiki dirinya sendiri tanpa intervensi dari pemerintah pusat maupun propinsi. (Perhatikan: struktur organisasi dan tatakerja [SOT] disusun secara otonom oleh kabupaten sendiri, sehingga SOT dari kabupaten yang satu berbeda dengan SOT kabupaten yang lain –suatu kemewahan pada era sentralisme Orba.)

<sup>12</sup> Pada alinea ini dan alinea selanjutnya B adalah singkatan dari Banyumas, S Sleman, M MAP UGM dan x rata-rata.

Tabel 3. Persepsi partisipan tentang karakter lingkungan administrasi saat ini (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP- UGM N=9	x (rata- rata) N=59
a) krisis keuangan yang akut	62	72	100	78
b) tekanan yang terus meningkat untuk menghemat anggaran, sehingga pemerintah perlu melakukan privatisasi untuk mengurangi tugas dan sekaligus menambah penghasilan	52	76	100	76
c) proses administrasi tidak transparan	48	55	100	68
d) politik dan birokrasi diragukan; masyarakat menganggap negara tidak mampu bekerja dengan baik	52	72	100	75
e) pandangan hidup masyarakat sedang berubah; individu menuntut lebih banyak ruang gerak, tidak mau diatur oleh negara secara rinci	76	76	100	84
f) struktur administrasi membutuhkan reformasi	86	86	100	91

Sumber: hasil kuesioner no. 93.

Asumsi-asumsi dasar dari NPM berikut ini juga sangat disetujui oleh para partisipan (B 76, S 79, M 89, x 81).<sup>13</sup> Hal yang sama dijumpai pula ketika para partisipan diminta untuk memberikan penilaian mereka terhadap perubahan model dari *old public administration* menjadi NPM.<sup>14</sup> Ini berarti bahwa secara *kultural* (setidaknya *kognitif*), para pegawai kabupaten telah *siap untuk berbenah diri*. Asumsi-asumsi tersebut adalah:

- a) manusia punya motivasi yang tinggi dan sadar akan tanggungjawabnya

<sup>13</sup> Kuesioner no. 18. Skor rata-rata dari total.

<sup>14</sup> Kuesioner no. 19.

- b) negara dan administrasi adalah penting, privatisasi bukanlah obat mujarab untuk semua persoalan negara
- c) persoalan yang dihadapi administrasi adalah efektivitas, karena negara hukum dan demokrasi sudah berlangsung
- d) sistem administrasi dapat dikelola secara rasional, dan metode perusahaan swasta dapat diterapkan di dalamnya
- e) kompetisi, perlombaan atau persaingan dapat mendorong terwujudnya efisiensi dan efektivitas yang lebih tinggi dibanding perencanaan dan pengarahan
- f) politik dan administrasi itu dapat belajar, sehingga mereka dapat menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang berubah.

Sedangkan pergeseran paradigmanya adalah sebagai berikut (sebagian di antara 30 butir):

- a) pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif menjadi kerjasama di antara keduanya
- b) negara hukum dan demokrasi ditambah dengan efisiensi dan orientasi kinerja
- c) negara sebagai pemegang *monopoly of coercion* menjadi sektor publik sebagai *enabling authority* dan entrepreneur
- d) birokrasi dengan aktivitas yang ajeg dan meneruskan tradisi menjadi birokrasi yang melakukan kegiatan baru, belajar hal yang baru dan terbuka
- e) birokrasi yang berorientasi kepada hukum/aturan menjadi berorientasi pada masyarakat/konsumen
- f) birokrasi yang mempunyai kultur pengaturan menjadi berkultur kontak dan kontrak.

Selanjutnya, lebih separo dari partisipan (B 52, S 57, M 67, x 59) menilai bahwa "kontrak" antara berbagai pihak (DPRD - bupati - kepala dinas - kepala bidang/kasubdin - kepala seksi - pelaksana) dapat diterapkan.<sup>15</sup> Di dalam kontrak ini disebutkan *apa saja* yang harus dilakukan oleh *siapa* dalam *periode* tertentu dengan *anggaran* berapa dan *hasilnya* bagaimana, sehingga pengendalian dan penilaian prestasi kerja dapat dilakukan secara obyektif. Dengan adanya kontrak maka

tiap-tiap pihak tidak perlu merasa diawasi dan juga mengawasi setiap saat, tidak perlu ada sidak (inspeksi mendadak) yang seringkali justru kontraproduktif terhadap motivasi kerja yang dikontrol. Biaya kontrol, yang seringkali menghasilkan pemborosan yang sangat tidak perlu, dapat ditekan dan digunakan untuk keperluan lain yang lebih bermanfaat. Dalam konteks ini "kesewenang-wenangan" DPRD berkurang dan tanpa perlu "merasa kehilangan pengaruh terhadap eksekutif" (B 52, S 79, M 100, x 77).<sup>16</sup> Kecuali itu kontrak tidak akan menjadikan hubungan antara legislatif dan eksekutif kaku (B 81, S 59, M 22, x 54).<sup>17</sup> Hanya saja, sekalipun menilai positif, para partisipan berpendapat bahwa DPRD akan berkebaratan dengan ide ini -dimana eksekutif dibiarkan bekerja memenuhi kebutuhan publik tanpa banyak dikontrol (B 62, S 24, M 11, x 32).<sup>18</sup> Ini mudah dipahami, karena DPRD yang sedang "ngemaruki" akan kehilangan wewenang yang dalam setahun terakhir sangat mereka nikmati.

Secara keseluruhan ide manajemen kontrak yang antara lain meliputi: (a) bupati sebagai "pembeli pelayanan" diberi wewenang untuk menentukan bagaimana pelayanan itu diproduksi (*make or buy*), (b) adanya *block grant* atau *globalbudget* bagi dinas-dinas sebagai "produsen pelayanan", dan (c) administrasi kabupaten diubah menjadi "perusahaan pelayanan publik", dimana dinas-dinas merupakan perusahaan-perusahaan mandiri di bawah "*holding*" kabupaten disetujui oleh para partisipan (B 91, S 59, M 78, x 76).<sup>19</sup> Dalam konteks *make or buy*, tampaknya sudah ada kesiapan mental dari birokrat kita untuk berkompetisi. Para partisipan mengakui, bahwa "birokrasi hanyalah salah satu di antara beberapa pihak yang dapat memenuhi kebutuhan warga" (B 76, S 72, M 78, x 75).<sup>20</sup> Di luar birokrasi ada LSM dan swasta serta masyarakat secara kelompok yang dapat memenuhi kebutuhan mereka sendiri (bandingkan dengan gairah swadaya masyarakat miskin pedesaan ketika negara sedang kekurangan dana seperti saat ini).

<sup>16</sup> Kuesioner no. 22.

<sup>17</sup> Kuesioner no. 24.

<sup>18</sup> Kuesioner no. 86.

<sup>19</sup> Kuesioner no. 28, 30, 31.

<sup>20</sup> Kuesioner no. 51.

<sup>15</sup> Kuesioner no. 21.

Sementara itu orientasi kepada konsumen –sebagai salah satu visi dasar dari NPM— sudah dipraktikkan, antara lain terwujud sebagai “kantor pelayanan satu atap”. Hanya saja, meskipun dapat dikatakan berhasil, pada umumnya kantor ini hanya mendapat nilai cukup/ sedang dalam keempat aspeknya: (a) kecepatan kerja (B 62, S 48, M 67, x 59), (b) efisiensi (B 67, S 59, M 44, x 57), (c) kepuasan konsumen (B 52, S 48, M 44, x 48) dan (d) kepuasan pegawai (B 67, S 55, M 33, x 52).<sup>21</sup> Perhatikan bahwa kepuasan konsumen justru paling rendah di antara ketiga aspek yang lain. Dalam tema ini rupanya Sleman mempunyai pengalaman yang tidak menyenangkan (lihat, semua skor yang diberikannya lebih rendah dibanding Banyumas). Seorang partisipan di sana menerangkan, kantor pelayanan satu atap hanyalah mengumpulkan pegawai dari berbagai instansi, dan mereka tidak berwenang mengambil keputusan. Mereka jadinya hanyalah kurir dari instansi masing-masing, sehingga warga memilih untuk pergi ke instansi-induk.

Kontrol terhadap *output* sudah dilakukan (B 67, S 48, M 67, x 61).<sup>22</sup> Namun masih ada penekanan yang sangat kuat terhadap prosedur (B 67, S 72, M 100, x 80).<sup>23</sup> Ini kiranya menyatakan, bahwa kontrol memang tidak semata-mata terhadap aspek legalitas pekerjaan birokrasi (kuitansi, kepatuhan terhadap aturan) melainkan juga terhadap wujud fisik dari pekerjaannya, namun di pihak lain sepanjang prosedur-legal telah terpenuhi rendahnya kualitas output tidak akan dipersoalkan. Pengawasan *a la* BPKP, BPK dan kejaksaan masih mendominasi fungsi pengendalian birokrasi kita. Ringkasnya: formalisme.

Dalam hal kepegawaian, para partisipan menganggap bahwa tanggungjawab sendiri, pengukuran hasil kerja dan pemisahan jabatan dari golongan kepegawaian adalah penting. (Lihat Tabel 4.) Informasi ini memperlihatkan, sesungguhnya para birokrat kita mempunyai potensi untuk maju, kreatif dan otonom. Skor tentang keinginan untuk mempunyai tanggungjawab mandiri dan hasil kerjanya diukur sangat

<sup>21</sup> Kuesioner no. 32.

<sup>22</sup> Kuesioner no. 38.

<sup>23</sup> Kuesioner no. 56.

tinggi (89 dan 94). Karsa ini harus diwadahi oleh suatu struktur administrasi yang memungkinkan untuk itu, yang tidak mematkan kreatifitas, yang menghormati prestasi, dst. (Lihat: struktur mempengaruhi perilaku, bukan sebaliknya.) Lebih dari itu mereka sangat ingin agar karya mereka dinilai secara obyektif, sehingga yang berprestasi diberi ganjaran, yang buruk diberi sanksi. Kasus promosi jabatan yang sering menimbulkan protes dari banyak pihak memperlihatkan, bahwa selama ini promosi pegawai dilakukan secara tidak transparan, berlawanan dengan rasa keadilan, yang pada gilirannya menjadikan motivasi kerja para pegawai rendah di satu pihak dan/atau memicu berlangsungnya korupsi di pihak lain. Beberapa partisipan menyebut sinis sistem “PGPS” –pinter atau goblok memperoleh hasil sama.<sup>24</sup>

Tabel 4. Pendapat partisipan tentang tanggungjawab, pengukuran kinerja dan promosi jabatan (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP- UGM N=9	x (rata- rata) N=59
a) punya lebih banyak tanggungjawab mandiri	81	86	100	89
b) hasil kerja diukur dan dinilai	91	90	100	94
c) golongan kepegawaian dipisahkan dari jabatan (golongan boleh rendah tapi jabatan boleh tinggi tergantung kemampuan)	67	48	67	61

Sumber: hasil kuesioner no. 77.

Sejalan dengan pandangan di atas, para partisipan setuju jika jabatan pimpinan dipegang dalam masa percobaan terlebih dahulu dan selanjutnya dalam jangka waktu tertentu (misalnya 4 tahun) dievaluasi, sehingga mereka tidak menjabat selamanya (B 57, S 72, M 100, x 76).<sup>25</sup> Memang ini menjadikan jabatan administrasi terbaui dengan warna

<sup>24</sup> Arti sebenarnya dari PGPS adalah peraturan gaji pegawai negeri sipil.

<sup>25</sup> Kuesioner no. 78.

politik (seperti dekan dan rektor di perguruan tinggi), tetapi pola ini lebih transparan dan karenanya lebih disenangi oleh para partisipan. Seorang anggota DPRD malah mengatakan bahwa seharusnya kita tidak mengenal rahasia jabatan. Semua harus dibuka, termasuk dalam proses promosi jabatan. (SW: bukankah para pejabat diminta untuk melaporkan kekayaannya –sesuatu yang bagi orang privat sangat rahasia?)

Argumen tentang perlunya NPM dapat ditambah satu lagi: penghasilan masih merupakan masalah pokok pegawai, kecuali –tampaknya— bagi para pimpinan yang telah memperoleh mobil dinas. Para partisipan setuju sepenuhnya terhadap tunjangan-tunjangan: di bidang kerja yang kurang diminati (B 76, S 59, M 78, x 71), tunjangan daerah (B 86, S 93, M 78, x 86) dan penerapan jam kerja fleksibel ataupun separo waktu (B 68, S 59, M 67, x 65).<sup>26</sup> Bersamaan dengan itu mereka menganggap gajinya belum layak (B 76, S 70, M 89, x 78)<sup>27</sup> dan karena itu perlu tambahan penghasilan (B 86, S 83, M 100, x 90).<sup>28</sup> Karena itulah NPM perlu diintrodusir, untuk memberi pegawai insentif untuk berhemat –dimana sebagian penghematannya digunakan untuk kesejahteraan mereka sendiri.

### Kelemahan dan Hambatan Penerapan NPM

Optimisme bahwa NPM dapat dijadikan model bagi sistem administrasi kabupaten bukannya tanpa hambatan. Beberapa di antaranya diuraikan di bawah ini. Yang *pertama*, dalam hal manajemen kontrak, DPRD dipandang belum mampu merumuskan produk dan menetapkan standard kualitas bagi setiap instansi (B 62, S 55, M 100, x 72).<sup>29</sup> Ketidakmampuan para anggota DPRD mungkin saja dapat diatasi dengan pelatihan atau dilibatkannya konsultan dari LSM atau universitas untuk mendampingi mereka; Tetapi seringkali ketidakmampuan itu bermula dari ketidakmauan. Etos atau orientasi kerja anggota DPRD rupa-rupanya masih patut dipersoalkan. Di pihak birokrasi, sekalipun

di satu pihak para partisipan menyetujui gagasan manajemen kontrak, di pihak lain mereka menilai bahwa para birokrat saat ini pada umumnya belum atau kurang siap untuk menerapkannya. (B 57, S 48, M 67, x 57).<sup>30</sup> Ketidaksiapan ini, menurut seorang partisipan, dikarenakan kebanyakan SDM kita masih berpola-perilaku “lama” (?), sekalipun mereka sudah berpendidikan S-1.

*Kedua*, pola komando di dalam birokrasi masih cukup kuat, komunikasi lebih bersifat atas-bawah daripada sebaliknya (B 81, S 62, M 100, x 81).<sup>31</sup> Ini adalah hal yang ironis, karena sementara para partisipan mengakui bahwa kehidupan bernegara kita telah demokratis (B 38, S 52, M 78, x 56),<sup>32</sup> ternyata apa yang terjadi pada level negara tidak dijumpai di dalam intern birokrasi. Seorang partisipan dari Sleman mengatakan bahwa semua tergantung atasan –kalau atasan baik, baiklah bawahannya, kalau atasan buruk, buruk pula bawahan dan organisasinya. Tampaknya hierarkhie sebagai karakteristik birokrasi masih melekat sangat kuat, bahkan seringkali berbau militeristik.

Sejalan dengan itu para pimpinan cenderung bersikap sebagai *boss* daripada sebagai *coach* (pendamping, pelatih, pendorong kemajuan bawahan –B 71, S 48, M 89, x 69).<sup>33</sup> Namun agak kurang paralel dengan ini, sebagai bawahan para partisipan cenderung diberi otonomi yang besar oleh atasannya (B 62, S 45, M 78, x 62).<sup>34</sup> Ini artinya, di satu pihak pimpinan minta dilayani dan dihormati oleh bawahannya (bukannya melayani dan mengembangkan) dan di pihak lain membiarkan bawahan bekerja sendiri sepanjang tidak merongrong posisi dan *privilege*-nya. (Pola seperti inilah yang tampaknya melestarikan korupsi, karena “pengawasan melekat” mandul atau bahkan tidak mungkin.) Gaya kepemimpinan seperti ini tidak disenangi oleh para bawahan. Para partisipan menganjurkan agar para pimpinan administrasi

<sup>26</sup> Kuesioner no. 75a, b, d.

<sup>27</sup> Kuesioner no. 76.

<sup>28</sup> Kuesioner no. 77d.

<sup>29</sup> Kuesioner no. 23 dan 23a.

<sup>30</sup> Kuesioner no. 66.

<sup>31</sup> Kuesioner no. 36.

<sup>32</sup> Kuesioner no. 12b.

<sup>33</sup> Kuesioner no. 12b.

<sup>34</sup> Kuesioner no. 57. Skor Banyuwangi yang lebih tinggi daripada Sleman menjadikan stigma bahwa Banyuwangi lebih demokratis karena budayanya lebih *cablaka* (terus-terang) dibandingkan Sleman yang berbudaya kraton patuh diragukan.

<sup>35</sup> Kuesioner no. 58.

mengubah gayanya menjadi "public manager" –yang kreatif, terbuka, dst. (B 95, S 59, M 55, x 70).<sup>35</sup> Namun perlu dipertimbangkan, bahwa sekalipun memang gaya komando dan boss semacam itu "jauh dari NPM", itu bisa jadi malah dapat dimanfaatkan sebagai modal budaya (*cultural capital*), dimana pada tahap inisiasi gaya seperti itu efektif untuk memobilisasi reformasi.

Hambatan bagi usaha reformasi ke arah NPM, menurut penilaian partisipan, ditampilkan dalam Tabel 5. Berdasar hasil kuesioner ini dikenali bahwa kekhawatiran para partisipan bahwa para birokrat belum siap untuk mereformasi birokrasi kabupaten ke arah NPM lebih banyak disebabkan oleh kekurangan tenaga yang berkompeten (61%). Ketidaksiapan itu sama sekali tidak berarti bahwa para pegawai dan pimpinan akan menolak reformasi (masing-masing hanya 26% dan 34%). Hambatan ke-dua yang kuat adalah malah dari DPRD (50%) yang, seperti telah disebut di atas, akan merasa kehilangan kenikmatannya sebagai *the ruling class*.

**Tabel 5.** Persepsi partisipan tentang kemungkinan hambatan reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	x (rata-rata) N=59
a) kekurangan tenaga yang berkompeten	52	41	89	61
b) legislatif ragu-ragu	38	21	89	49
c) peraturan negara dan propinsi menghambat	48	52	44	48
d) kelangkaan uang	52	35	55	47
e) kekurangan peralatan teknis	33	59	33	42
f) penolakan dari para pimpinan administrasi	24	24	55	34
g) penolakan dari para pegawai	10	14	55	26

Sumber: hasil kuesioner no. 98.

<sup>35</sup> Kuesioner no. 65. Perbedaan skor yang sangat mencolok, khususnya partisipan MAP yang malah kurang begitu setuju perlu diberi penafsiran lebih lanjut.

Jika reformasi ke arah NPM dilakukan, para partisipan menganggap tidak akan ada dampak yang berarti. Dampak yang diperkirakan bakal muncul berada pada tingkat yang rendah. (Lihat Tabel 6.) Perhatikan: para partisipan menilai bahwa model NPM yang memberikan desentralisasi yang besar kepada unit-unit administrasi sama sekali tidak akan menjadikan sistem administrasi tercerai-berai (hanya 7%). Ini kiranya bermanfaat juga untuk menyatakan, sistem manajemen negara yang sangat desentralistis saat ini tidak akan menjadikan Indonesia terpecah-belah. Namun memang mereka agak khawatir bahwa sistem politik dan administrasi akan menjadi tidak terpadu (49%). Ini menegaskan sekali lagi betapa sulitnya koordinasi dilakukan (lihat Tabel 1).

**Tabel 6.** Persepsi partisipan tentang dampak yang mungkin timbul (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	x (rata-rata) N=59
(a) cara-cara manajemen swasta tidak selalu cocok untuk administrasi	52	48	55	52
(b) sistem politik dan administrasi tidak terpadu	33	24	89	49
(c) sistem kompetisi berjalan tapi tidak fair	24	48	55	42
(d) pegawai justru terbebani	38	21	33	31
(e) sistem kompetisi tidak dapat berjalan	10	10	33	18
(f) cenderung cerai-berai	5	10	5	7

Sumber: hasil kuesioner no. 99.

### Siapa Beruntung?

Pertanyaannya: siapa yang diuntungkan jika NPM diterapkan? Para partisipan membayangkan, perusahaan swasta dalam model NPM akan menjadi pihak yang paling diuntungkan, menyusul kemudian

penduduk, politisi, LSM dan baru kemudian pejabat/pegawai administrasi (lihat Tabel 7). Penyebutan pejabat/pegawai administrasi pada tempat yang terakhir –sekalipun tetap tinggi— agak mengkhawatirkan, karena merekalah yang merupakan *leading sector* dalam proses reformasi. Jika mereka hanya diuntungkan sedikit saja (setidaknya yang paling rendah dibanding aktor lain) dari proses ini, mungkin partisipasi mereka akan rendah dan bisa mengancam gagalnya reformasi. Pada titik ini perlu dilakukan elaborasi lebih lanjut, meskipun ada optimisme: semua beruntung.

Tabel 7. Persepsi partisipan tentang pihak yang diuntungkan reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	x (rata-rata) N=59
(a) perusahaan swasta	81	69	89	80
(b) penduduk	76	76	77	76
(c) politisi	91	83	55	76
(d) LSM	86	41	89	72
(e) pejabat/pegawai administrasi	86	76	44	69

Sumber: hasil kuesioner no. 100.

### Penutup: Agenda Reformasi

Sekalipun tidak sangat optimistis, uraian di atas dapat digiring pada kesimpulan: bagi administrasi kabupaten NPM adalah perlu dan layak. Jika memang Banyumas dan Sleman maupun kabupaten dan kota lain berminat untuk menerapkannya, menurut partisipan prioritas agenda reformasinya adalah seperti diperlihatkan dalam Tabel 8. Sangat ironis bahwa definisi produk setiap instansi malah diberi prioritas terakhir, padahal seharusnya dialah yang pertama –tentu saja setelah sebelumnya setiap instansi merumuskan visi dan misi organisasinya. Ada kemungkinan bahwa partisipan menganggap produk atau layanan dari instansi mereka telah terdefiniskan dengan baik dalam program kerja tahunan mereka, sehingga ini bukan hal yang

perlu disentuh lagi jika akan dilakukan reformasi. Namun, seandainya ini memang ironi, ini harus diterima dan dipahami (bahwa cara berpikir maupun perilaku birokrat kita kadang-kadang masih tidak konsisten), dengan syarat ada kemauan untuk belajar dan membuka diri terhadap ide apapun dari para pelaku birokrasi dan politik. Sebab reformasi adalah proses belajar, yang tak akan pernah berhenti.

Tabel 8. Pendapat partisipan tentang agenda reformasi (dalam persen)

	Banyumas N=21	Sleman N=29	MAP-UGM N=9	x (rata-rata) N=59
(a) penerapan analisis biaya-hasil	62	62	89	71
(b) memperbaiki kontrol dan pelaporan	48	69	67	61
(c) optimalisasi proses kerja	57	72	44	58
(d) optimalisasi prosedur administrasi	52	59	55	55
(e) desentralisasi tanggungjawab terhadap sumberdaya	48	59	55	54
(f) globalbudget (block grant) -- anggaran tidak perlu rinci	48	31	67	49
(g) melakukan pengembangan kepegawaian	43	31	67	47
(h) memangkas atau merampingkan struktur organisasi	29	35	78	47
(i) membuat angket kepada penduduk	43	31	67	47
(j) memberikan anggaran yang dapat dihemat kepada instansi yang bersangkutan	52	21	-	37
(k) membuat definisi produk tiap instansi dan menerapkannya	33	10	44	29

Sumber: hasil kuesioner no. 95.

## Daftar Pustaka

- Brecht, Ulrike (1999). *Potentiale und Blockaden der kommunalen Leistungserstellung –eine Kritik des Neuen Steuerungsmodells*. Muenchen: Profession.
- Fairbanks, Frank A. dan du Voitel, Roland Dumont (1993). *Arizona: unternehmenskonzept des kommunalen Managements*. Nettetal: Zuendel.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Senatsamt fuer den Verwaltungsdienst (1994). *Neue Wege im Verwaltungsmanagement*. Hamburg.
- Gray, John H. dan du Voitel, Roland Dumont (1993). *Christchurch: Fallbeispiel einer erfolgreichen Reform im oeffentlichen Management*, Nettetal: Zuendel.
- Hill, Herman dan Klages, Helmut (1998). *Aktuelle Tendenzen und Ansaetze zur Verwaltungsmodernisierung*. Duesseldorf.
- Mix, Ulrich dan Herwijer, Michiel (Hrsg.) (1996). *10 Jahre Tilburger Modell*. Bremen: Kellner.
- Pollit, Christopher dan Boeckert, Geert (2000). *Public Management Reform –A Comparative Analysis*. New York: Oxford.
- Thoha, Miftah dan Dharma, Agus (1999). *Menyoal Birokrasi Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Wagener, Alexander (1997). *Dienstleistungsunternehmen Grossstadt: "best run city in the world?"* Berlin: Wissenschaftszentrum berlin fuer Sozialforschung.