

Konsep dan Latar Belakang Reformasi Administrasi

Prof. Dr. Drs. H. Budiman Rusli, M.S.



PENDAHULUAN

Modul ini akan membahas konsep Reformasi dan Latar Belakang Reformasi Administrasi, sebagai pendalaman lebih lanjut dari Modul Teori Administrasi (MAPU5101) pada program pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka (MAP-UT). Pendalaman ini untuk menambah wawasan dan *critical thinking* mahasiswa program Doktor Administrasi Publik (DAP) yang diharapkan dapat mengabstraksikan dari aspek-aspek empiris atau fenomena administrasi publik, serta menguatkan *higher order thinking system (HOTS)* mahasiswa DAP.

Bahasan modul ini meliputi dua kegiatan belajar, yang didukung dengan sumber referensi utama dari Caiden, G E, (1969), Singh (2005), Amita (2005), Zauhar (2012) dan referensi pendukung lain yang relevan, seperti buku dan jurnal-jurnal.

Setelah mempelajari modul 1 ini, Anda diharapkan dapat menjelaskan dan menganalisis, dan mengevaluasi konsep/pengertian dan latar belakang munculnya reformasi administrasi, secara khusus Anda diharapkan dapat menjelaskan dan menganalisis:

1. konsep/pengertian reformasi administrasi yang terkait dengan reformasi, administrasi, dan reformasi administrasi.
2. konsep reformasi administrasi dari sisi konseptual-normatif dan dari sudut pandang strategis dan teknis.

KEGIATAN BELAJAR 1

Konsep Reformasi Administrasi

Pemahaman mengenai konsep reformasi administrasi, sebaiknya Anda harus memahami terlebih dahulu mengenai pengertian reformasi, administrasi, dan reformasi administrasi. Pokok bahasan lebih mendalam mengenai konsep reformasi administrasi akan diuraikan lebih lanjut dalam sub pokok bahasan: makna reformasi, konsep dan ruanglingkup administrasi, dan reformasi administrasi dilihat dari sudut pandang konseptual-normatif maupun sudut pandang strategis dan teknis.

A. MAKNA REFORMASI

Reformasi menurut kamus besar Bahasa Indonesia adalah perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Jika dilihat dari pandangan hukum, reformasi diartikan sebagai perubahan secara drastis untuk perbaikan dalam bidang hukum dalam suatu masyarakat atau negara.

Sedarmayanti (2009), mengatakan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Widjaja (2011), mengatakan bahwa reformasi adalah suatu usaha yang dimaksud agar praktik-praktik politik, pemerintah, ekonomi, dan sosial budaya yang dianggap oleh masyarakat tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan masyarakat dan aspirasi masyarakat diubah atau ditata ulang agar menjadi lebih sesuai dan lebih selaras (sosio-reformasi). Di sisi lain Prasojo (2003), mengatakan bahwa reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (*road map*), menuju suatu kondisi, status, dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya.

Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh berbagai negara baik pada negara maju maupun negara berkembang di masa lalu. Pengalaman di Cina, restrukturisasi organisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah

dilakukan agar fungsi birokrasi berjalan dengan efisien (UN, 1997). Cina, melalui reformasi administrasinya, berhasil membuat perubahan pada organisasi pelayanan publik dalam merevitalisasi fungsinya, memperkuat fungsi *macroplanning*, dan manajemennya. Selain itu, Amerika Serikat beberapa abad yang lalu telah menyadari pentingnya melakukan perubahan terhadap sistem birokrasi negara tersebut. Menyadari persoalan yang terjadi di masyarakat dapat muncul akibat revolusi industri pada waktu itu, maka para birokrat mengambil sikap. Banyaknya imigran yang datang untuk bekerja dapat berdampak negatif bagi masyarakat, sehingga para birokrat membuat kebijakan publik menjadi lebih terarah dan berpihak pada masyarakat (Haning, 2015).

Di Hong Kong, dalam merespons tantangan ekonomi post-industri dan pasca lepasnya dari Inggris, negara ini berupaya meningkatkan kapasitas administrasinya sehingga reformasi administrasi menjadi agenda utamanya. Namun dalam sebuah studi menyimpulkan bahwa reformasi administrasi di Hong Kong belum sepenuhnya berjalan komprehensif, resmi, dan efisien (Pollitt and Bouckaert, 2011). Dari sudut pandang publik, banyak masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan publik dan menganggap dalam pemerintahan terjadi mis-manajemen, tidak efisien, dan boros (Wong, 2013). Hal ini bisa saja terjadi diakibatkan Hong Kong hanya fokus pada perbaikan administrasi dan tidak menyentuh aspek perilaku birokrat.

Adapun reformasi pemerintahan di kawasan Afrika yang dikemukakan oleh Raadschelders, Jos C.N. (2003), bahwa reformasi pemerintahan itu antara lain menyangkut reformasi fungsi-fungsi pemerintahan, pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelayanan publik, dan kepegawaian. Di negara-negara *South Africa*, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zimbabwe, Benin, Botswana, Cote d'Ivoire, Ethiopia, Ghana, dapat berhasil manakala Malawi, dan lain-lainnya telah melakukan pembaharuan organisasi pemerintahannya pada tingkat pusat maupun daerah. *Pertama*, mereka memerangi korupsi, membuka daerah-daerah terisolir, memberikan kebebasan pers, mengindependenkan eksistensi kelompok-kelompok warga, dan melibatkan organisasi-organisasi non-pemerintah (*non-government organization*) dalam proyek-proyek pembangunan. *Kedua*, mereka melakukan pengurangan peran pemerintah pusat dalam manajemen ekonomi nasionalnya; meningkatkan peran pemerintahan-pemerintahan subnasional; pengembangan keseimbangan baru dalam produksi dan pelayanan barang-barang dan jasa-jasa di antara sektor

publik dan sektor swasta; dan usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja manajemen sektor publik.

Negara-negara persemakmuran Afrika berdasarkan data transparansi internasional tahun 2015 menyebutkan bahwa terdapat 13 negara dari 18 negara Persemakmuran Afrika memiliki skor index persepsi korupsi kurang dari 50. Berdasarkan data itu strategi anti-korupsi yang dilaksanakan di negara-negara Persemakmuran Afrika adalah mempromosikan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan sektor publik. Selain itu, memperkenalkan pendekatan melalui penilaian risiko per sektoral. Pengalaman ini menunjukkan bahwa perang melawan korupsi adalah pelaksanaan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*), kemauan politik yang kuat untuk mengimplementasikan undang-undang dan tindakan pencegahan korupsi, yang ditunjang oleh sumberdaya yang cukup, kapasitas, kemandirian, dan kekuatan untuk mencegah dan memberantas korupsi (*Commonwealth Secretariat*, 2016).

Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah (Dwiyanto., 2002; Thoha, Miftah. 2012). Akibat dari perilaku birokrat yang cenderung tidak mendukung pelayanan publik telah menyebabkan tujuan awal birokrat dalam memberikan layanan publik bergeser ke arah pragmatisme dan menurunkan integritas dan kualitasnya (Horhoruw et al., 2012). Idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah pemberi layanan publik harus dilakukan tanpa adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) (Girindrawardana, 2002). Sebuah survei dilaporkan bahwa indeks integritas layanan publik berada di peringkat 70 dari 109 negara, bahkan di bawah negara-negara tetangga seperti Timor Leste, Filipina, Malaysia, dan Thailand. Bahkan, dalam survei tersebut, komponen layanan administrasi menjadi yang terburuk dengan berada pada peringkat 97 (Mungiu-Pippidi et al., 2017). Hal tersebut mendorong pemerintah perlu adanya perbaikan terutama pada aspek administrasi publik agar penyelenggaraan pelayanan publik menjadi lebih optimal.

Era reformasi dilakukan pembaharuan di segala bidang bahkan UUD 1945 diamandemen sampai empat kali, penerapan sistem desentralisasi dengan tujuan potensi yang dimiliki daerah dapat dimaksimalkan termasuk dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Ada

beberapa implikasi destruktif dalam penerapan desentralisasi yang kurang terkontrol yang berdampak; KKN meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan publik antar daerah, dan belum ada aturan sanksi terhadap daerah yang menyediakan layanan buruk kepada masyarakat (Girindrawardana, 2002). Kegagalan birokrasi dalam merespon krisis baik itu krisis ekonomi maupun politik akan mempengaruhi tercapainya *good governance*. Kegagalan itu sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi (Dwiyanto., 2002). Hal ini mengindikasikan bahwa diantara komponen penyelenggara negara ini, birokrasi salah satu komponen paling lambat melaksanakan perubahan.

B. KONSEP DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI

Administrasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua pengertian yaitu dalam arti sempit dan arti luas. Pengertian administrasi dalam arti sempit menurut Prajudi (1991) adalah “tata usaha atau *office work* yang meliputi kegiatan catat-mencatat, tulis-menulis, mengetik, korespondensi, kearsipan, dan sebagainya”. Selain menurut Prajudi ada pendapat lain mengenai administrasi dalam arti sempit, yaitu menurut Nawawi (2009), administrasi dalam arti sempit adalah “mencatat setiap komponen administrasi yang meliputi komponen manajemen, organisasi, maupun kegiatan operasional”.

Ada beberapa pengertian menurut para ahli mengenai administrasi dalam arti luas. Menurut Siagian, Sondang P. (2014), administrasi dalam pengertian luas adalah “keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Apabila melihat pendapat Siagian (2014) tersebut, bahwa administrasi dapat diilustrasikan sebagai tim olah raga sepak bola yang terdiri dari beberapa pemain yang bekerjasama untuk memenangkan pertandingan sebagai tujuan kemenangannya.

Pengertian administrasi dalam arti luas menurut ahli lainnya, yaitu Ismail Nawawi (2009), mengatakan bahwa: “administrasi dalam arti luas adalah proses rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang secara dinamis dalam kerjasama dengan pola pembagian kerja untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu yang rasional, secara efektif, dan efisien”.

Menurut Herbert A. Simon dalam Thoha (1983) “*administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals*”

(administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan dari kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama), sedangkan menurut Luther Gulick dalam Syafie, Tandjung, dan Modeong (1999) “*administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*” (administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan).

The Liang Gie dalam Thoha (1983) mengemukakan “administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu”. Sementara itu, menurut Nawawi (1999), mengatakan bahwa administrasi adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.” Menurut Siagian (2002) administrasi adalah: “keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.” Beberapa pendapat pakar tersebut dapat diidentifikasi beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu adanya;

1. kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih;
2. kerjasama;
3. proses usaha;
4. bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan; dan
5. tujuan.

Administrasi sebagai fungsi menunjukkan keseluruhan tindakan dari sekelompok orang dalam satu kerja sama sesuai dengan fungsi-fungsi tertentu hingga tercapai tujuan. Fungsi yang satu berhubungan dengan fungsi yang lain dalam satu rangkaian tahapan aktivitas atau merupakan suatu sistem. Menurut William H. Newman (1963) fungsi-fungsi yang dimaksud dianggap sebagai *basic process of administration*, yang terdiri dari:

1. fungsi menentukan apa yang akan dilakukan (*planning*);
2. menggolong-golongkan kegiatan yang akan dilakukan dalam suatu rangkaian hubungan (*organizing*);
3. menyusun orang-orang yang tepat melakukan masing-masing jenis kegiatan (*staffing*);
4. menggerakkan dan memberi instruksi agar kegiatan berlangsung (*directing*);
5. tindakan mengusahakan agar hasil pelaksanaan relatif sesuai dengan yang diharapkan (*controlling*).

Lima fungsi administrasi tersebut antara satu fungsi dengan fungsi lainnya saling berhubungan satu fungsi dengan fungsi lainnya yang merupakan suatu sistem artinya satu fungsi akan terkait dengan fungsi lainnya. Fungsi administrasi ini tentu dalam pelaksanaannya harus didukung dengan prinsip administrasi (Silalahi, 2009).

Sedangkan Herbert Simon dalam Pasolong (2011) membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu sebagai berikut.

1. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti.
3. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Prinsip-prinsip Administrasi tersebut lebih menekankan pada efisiensi meningkatkan prinsip administrasinya, diharapkan capaian administrasi dapat dalam layanan publik dapat tercapai.

Setelah memahami dan menganalisis prinsip-prinsip administrasi, Anda lebih lanjut perlu memahami aspek ruang lingkup administrasi yang dikemukakan oleh beberapa pakar sebagai berikut:

1. Handyaningrat (1994) mengolongkan ruanglingkup administrasi dalam dua golongan.
 - a. Administrasi Negara (*Public Administration*) yaitu kegiatan/proses/usaha di bidang kenegaraan. Ruang lingkup administrasi negara menurut Handyaningrat (1994) terdiri dari:
 - 1) administrasi negara bertujuan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat (*public service*);
 - 2) administrasi negara dalam pencapaian tujuannya dilakukan berdasarkan ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku (*legalistic approach*); dan

- 3) administrasi negara dalam kegiatannya mengutamakan kebenaran sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan (birokrasi-*bureaucracy*).

Pemahaman tersebut mencerminkan bahwa tiga ruang lingkup administrasi dalam proses kegiatan untuk mencapai tujuannya, yaitu: pelayanan publik, pendekatannya legalistik, dan menggunakan proses birokrasi.

- b. Administrasi Swasta/Niaga (*Private/Business Administration*) yaitu kegiatan-kegiatan/proses/usaha yang dilakukan di bidang usaha/niaga. Dalam bidang administrasi niaga dapat diartikan sebagai berikut: “Administrasi Niaga ialah kegiatan-kegiatan dari pada organisasi-organisasi niaga dalam usahanya mencapai tujuan yaitu mencari keuntungan (*profit making*). (Handyaningrat, 1994). Pemahaman ini mencerminkan bahwa perpektif administrai bisnis lebih menekankan aspek pencapain keuntungan, yaitu meminimalkan pengeluaran dan memaksimalkan pendapatan dalam pencapaian tujuannya.
2. William L. Morrow (1874) mengemukakan pandangan dari sisi teori administrasi sebagai berikut.
 - a. Teori Deskriptif, adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku.
 - b. Teori Persepektif, adalah teori yang menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.
 - c. Teori Normatif, pada dasarnya teori mempersoalkan peranan birokrasi. Apakah peranan biokrasi dipandang di dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, ataukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.
 - d. Teori Asumtif, adalah teori yang memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha untuk memperbaiki praktik administrasi. Untuk

- mencapai tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis.
- e. Teori Instrumental, adalah teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.
3. Robbins, Stephen P. (2008), mengemukakan teori administrasi dalam ruang lingkup yang meliputi berikut ini.
- a. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dirintis oleh Elton Mayo, pengembangan teori ini didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek. Mayo bermaksud menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo menangkap bahwa norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku kerja individual. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tiak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.
 - b. Teori Pengambilan Keputusan, dalam suatu pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model informasi, dan simulasi. Disamping itu dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming, critical path scheduling, inventory models, site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.
 - c. Teori Perilaku, teori ini bermaksud untuk mengintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur, dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
 - d. Teori Sistem, teori ini memandang organisasi sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan, pengolah, dan penghasil.
 - e. Teori Kontigensi, pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan. Teori kontigensia diangkat untuk mencari beberapa karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

Ruang lingkup teori administrasi di atas menunjukkan bahwa karakteristik dan interpretasi dari pakar mempunyai pandangan sudut yang beragam, ini menunjukkan bahwa ruanglingkup teori administrasi merupakan kedinamisan.

C. REFORMASI ADMINISTRASI

Konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Sebagian ahli mendekatinya dari sisi konseptual-normatif (misalnya Montgomery (1967) dan Caiden (1969)) dan pakar lainnya melihat dari sudut pandang strategis dan teknis (misalnya: Dror, Lee, dan UNDP). Konsep reformasi administrasi dikemukakan sejumlah ahli sejak decade 1960-an, diantaranya: Menurut Montgomery (1967), Reformasi administrasi diartikan sebagai proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dengan elemen lain di masyarakat, atau di dalam lingkungan Birokrasi itu sendiri.

Lee (1976) dan Samonte (1970) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional. Selain itu diartikan juga sebagai Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai social agent yang lebih efektif, instrument yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses nation-building dan pembangunan.

Quah (1976) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan.

Reformasi administrasi menurut Dror (1976), secara tegas mengesampingkan perubahan organisasi dan prosedur administrasi yang minor dan berkonsentrasi pada perubahan-perubahan yang utama atau dasar saja, sehingga reformasi administrasi itu akan efektif apabila juga didesain dengan tepat, yakni dengan mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan di mana reformasi itu dilaksanakan. Reformasi administrasi dipandang sebagai bagian dari reformasi masyarakat (Caiden 1969), sebab birokrasi dan organisasi pemerintah merupakan bagian dari dan berkaitan erat dengan sistem politik, sosial, ekonomi, dan sebagainya. Selanjutnya Caiden (1969) mengidentifikasi adanya lima perspektif di dalam reformasi administrasi, yaitu

perspektif Perancis, Prussia, Rusia, Inggris, dan Amerika. Berdasarkan lima perspektif itu ada empat butir yang dapat diperbandingkan, yaitu ada:

1. pembaru yang berasal dari luar, ada pula yang berasal dari dalam;
2. pembaruan yang dicanangkan dari bawah, ada pula yang berasal dari atas;
3. ideologi yang mempengaruhi reformasi administrasi, ada pula reformasi administrasi yang tidak dipengaruhi oleh ideologi; dan
4. reformasi administrasi yang diikuti oleh revolusi, ada pula yang tidak.

Dua hal lagi yang perlu dicatat dari observasi Caiden (1969), bahwa:

1. reformasi administrasi berkaitan erat dengan lingkungan budaya tertentu, sehingga tidak ada satu perspektif pun yang dapat dianggap lebih baik daripada yang lain;
2. pendekatan reformasi administrasi bersifat terikat pada budaya, sehingga tidak dapat diekspor ke negara lain dengan begitu saja.

Caiden (1969) juga menaruh perhatian terhadap negara berkembang, dengan pernyataan bahwa 'kemerdekaan negara berkembang membuat reformasi administrasi menjadi semacam kewajiban'. Sebab negara yang merdeka harus membangun sistem administrasinya sendiri dan segera menemukan jalan keluar untuk memecahkan sejumlah besar masalah administrasi yang gawat. Menurut Caiden (1969), reformasi administrasi diperlukan guna memecahkan masalah-masalah besar. Oleh karena itu, pendekatan yang harus dipilih, sangat tergantung pada beberapa faktor berikut:

1. sifat kultur setempat;
2. reputasi kepemimpinan nasional;
3. jenis rezim politik;
4. kekuatan dan diversitas oposisi; dan
5. ketersediaan sumber daya.

Atas dasar berbagai macam faktor tersebut, maka Caiden (1969) mengklasifikasikan empat pendekatan reformasi administrasi di negara berkembang, yaitu sebagai berikut.

1. Negara yang tidak menganut paham reformasi administrasi dan lebih menyukai *status quo*.
2. Negara dengan pendekatan pragmatis murni terhadap reformasi administrasi, artinya melakukan pembaruan dengan ala kadarnya saja, serta tidak ada perangkat institusional untuk mengimplementasikannya.

3. Negara-negara yang sangat keranjingan terhadap reformasi administrasi dan melengkapinya dengan seperangkat perabot formal untuk isian dan evaluasinya.
4. Negara-negara yang telah mengalami pembaruan yang diperoleh dari luar.

Sedangkan menurut Khan (1980) dalam Holden (2000), reformasi administrasi merupakan upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam sistem birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktik-praktik, perilaku, dan struktur yang berlaku.

UNDTG (1983), mendefinisikan reformasi administrasi sebagai Penggunaan otoritas dan pengaruh secara sengaja dan terencana dalam penerapan cara-cara baru terhadap sistem administrasi untuk merubah tujuan, struktur dan prosedur-nya sehingga meningkat kemampuannya dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan. UNDP (2009) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai Perubahan yang sangat komprehensif pada berbagai bidang, meliputi struktur organisasi, desentralisasi, manajemen pegawai, keuangan publik, manajemen berbasis hasil, reformasi peraturan dan sebagainya. Juga mencakup reformasi perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik.

Terminologi reformasi administrasi (*administrative reform*), menurut Fred W. Riggs (1971) dalam bukunya *Frontiers of Development Administration* merupakan konsep yang dipergunakan oleh negara berkembang dalam rangka melakukan upaya pembaharuan administrasi pemerintah. Hal itu disebabkan administrasi pemerintah pada waktu itu dianggap tidak mampu melaksanakan pembangunan yang disponsori oleh lembaga-lembaga donor dunia. Bahkan sepuluh tahun sebelum itu, yakni pada tahun 1961, Ralp Braibanti juga sudah mengemukakan konsep *administrative reform*. Ia mengatakan bahwa upaya *administrative reform* di negara berkembang terfokus pada peningkatan kemampuan administrasi negara (*development of administrative capabilities*), yaitu administrasi negara.

Sementara Caiden (1969), dalam bukunya *Administrative Reform Comes of Age* mengemukakan nada yang sama mengenai konsep *administrative reform*. Di sini Caiden melihat bahwa latar belakang dilakukan reformasi administrasi di negara berkembang karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola pinjaman asing, sehingga negara-negara pemberi bantuan menyarankan perlunya reformasi administrasi, reorganisasi dan revitalisasi perusahaan publik, dan modernisasi proses manajemennya. Tujuan akhir dari

aktivitas tersebut adalah memodernisasi administrasi pemerintah dalam rangka meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah untuk pembangunan negara dan peningkatan kehidupan masyarakat yang lebih baik. Pandangan serupa dikemukakan oleh Ali Farazmand (2002) dalam bukunya *Administrative Reform in Developing Nations*. Penekanannya lebih tertuju pada pembaharuan dan perubahan mendasar dalam upaya peningkatan kapasitas struktur dan proses sistem administrasi (*the structure and process of administrative systems capabilities*).

Takrif tentang reformasi administrasi dari Caiden ini dikritik Quah (1976) karena mengandung tiga kelemahan pokok, berikut ini.

1. Definisi Caiden (1969) tidak mengidentifikasi tujuan reformasi administrasi. Dengan tidak jelasnya atau tidak adanya tujuan reformasi administrasi tersebut, ada pendapat lain yang mengatakan bahwa definisi tersebut kurang relevan. Dengan kata lain makna definisi Caiden tersebut tidak mampu menjawab pertanyaan: Reformasi Administrasi itu untuk apa?
2. Definisi Caiden (1969) tidak memadai, karena istilah *administrative transformation* merupakan konsepsi yang kabur dan tak memberi penjelasan tentang isi reformasi administrasi. Dalam hubungan ini, Mosher (1965) menyebut bahwa isi reformasi administrasi adalah reorganisasi administrasi, bahkan dia menyamakan antara keduanya. Apa yang hendak dikatakan Mosher bahwa reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi, yang kebanyakan sarjana disebut sebagai *aspek institusional* (kelembagaan) reformasi administrasi. Aspek lain dari reformasi administrasi adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi. Aspek inilah yang sering disebut sebagai *aspek perilaku*. Dengan kata lain, isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku.
3. Definisi Caiden (1969), asumsinya yang terlalu disederhanakan, bahwa resistensi mengikuti proses reformasi administrasi. Resistensi didalam reformasi administrasi muncul, menurut Caiden karena adanya ketidakpastian dan ketidakamanan individu dan/atau kelompok yang menginginkan kemapanan, kemandekan atau *ststus quo*. Mereka kemudian berusaha menentang reformasi agar terhindar dari ketidakpastian dan ketidakamanan. Asumsi inilah yang Quah dianggap salah. Sebab resistensi itu tidak harus ada didalam setiap usaha reformasi

administrasi. Setiap usaha yang bertujuan mengubah sistem administrasi, baik (struktur kelembagaan) maupun perilaku administratornya agar lebih baik, dapat dikategorikan kedalam reformasi administrasi, terlepas apakah ia menjumpai resistensi atau tidak. Dengan demikian, maka resistensi bukan merupakan ciri khas dari reformasi administrasi.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keberatan Quah (1976) terhadap definisi Caiden (1969), yaitu:

1. definisi tersebut tidak mengungkapkan tujuan reformasi administrasi;
2. definisi tersebut tidak mendeskripsikan secara cermat isi maupun ruang lingkup reformasi administrasi;
3. resistensi bukan ciri khas dari reformasi administrasi.

Sebenarnya tiga keberatan Quah (1976) terhadap definisi Caiden tersebut tidak sepenuhnya benar, khususnya keberatan pertama dan kedua tentang tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Caiden secara tegas menyebut tujuan, isi dan ruang lingkup reformasi administrasi. Tujuan yang ingin dicapai seorang pembaru administrasi yang *notabene* juga merupakan tujuan reformasi administrasi untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan institusi. Disamping itu, reformasi administrasi bertujuan juga memberi saran tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk . . . *improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly* (Caiden: 1969). Jika dianalisis selanjutnya, tujuan reformasi administrasi Caiden adalah menyempurnakan atau meningkatkan *performance*. Konsep inilah yang Caiden sebut *administrative health*, yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan kepadanya, namun juga administrasi yang didalamnya tak dijumpai gelagat yang tak baik (Caiden:1969). Sedangkan kinerja yang dimaksud merupakan kinerja individu, kelompok, dan institusi. Ini berarti disamping aspek perilaku, juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Dari ragam pemikiran para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi memiliki berbagai karakteristik. *Pertama*, reformasi administrasi terkait dengan upaya membangun kemampuan administrasi;

Kedua, lokus yang ditekankan adalah administrasi pemerintah; Ketiga tujuannya adalah meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dalam pembangunan nasional dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Meskipun demikian, menurut Illchman dan Bhargava (Riggs 1971), karena karakteristik reformasi administrasi ini terkait dengan pembangunan dalam pengertian yang luas maka perlu dilihat bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah itu harus didekatkan dengan pendekatan yang menyeluruh, sistemik dan terintegrasi. Hal itu karena pembangunan tergantung pula oleh tujuan politik, sosial, ekonomi dan struktur sosial. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan dalam proses reformasi administrasi. Artinya bahwa sistem administrasi yang dibangun tidak hanya terdiri dari kumpulan subsistem (bagian) yang terpisah, tetapi juga menyangkut interaksi (saling hubungan) dan interdependensi (saling ketergantungan) antara subsistem.

Reformasi administrasi yang terintegrasi di atas dapat dibenarkan apabila kita membaca pemikiran Farazmand (2002), bahwa tuntutan dan kebutuhan dilakukannya reformasi administrasi di negara-negara berkembang bukan hanya disebabkan oleh ketidakmampuan administrasi pemerintah tetapi juga oleh tekanan dan perubahan sosial, ekonomi, politik dan lembaga-lembaga donor. Oleh karena itu, ketika digalang kebijakan reformasi administrasi maka pemerintah perlu melakukan serangkaian tindakan yang terpadu dan terencana yang mencakup komponen-komponen dalam berbagai dimensi tersebut.

Pandangan lain dikemukakan oleh Siagian dan Waterston (Tjokroamidjojo, 1995) bahwa reformasi administrasi dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yakni reformasi secara menyeluruh dan reformasi yang dilakukan secara sebagian-sebagian. Pendekatan yang kedua ditekankan pada perbaikan dan penyempurnaan pada bidang-bidang strategis, yang kemudian diharapkan dapat berkembang dan diperluas pada bidang-bidang yang lain. Ini sering disebut dengan istilah *nuclea approach* atau *island approach*. Namun, dari kedua pendekatan, umumnya yang diterapkan adalah perencanaan perbaikan dan penyempurnaan administrasi yang bersifat menyeluruh dalam dimensi waktu yang panjang, tetapi pelaksanaannya dilakukan secara sebagian-sebagian sesuai dengan prioritasnya. Pada tataran ini dikembangkan gagasan tentang pembangunan institusi (*institutional building*). Pengembangan gagasan tersebut didasarkan kepada suatu asumsi bahwa gerak pembaharuan dan pembangunan yang lebih luas perlu dimulai dikembangkan oleh suatu institusi pembaharu. Dalam hal ini, khusus untuk negara dunia

ketiga adalah birokrasi karena dianggap dari berbagai segi lebih siap dibandingkan dengan institusi lainnya.

Kebutuhan reformasi administrasi muncul sebagai akibat fungsi proses perubahan administrasi yang tidak dapat berjalan dengan benar (*malfunction*). Gerakan reformasi dimulai dari adanya keinginan untuk menghilangkan tantangan yang menghambat proses perubahan atau untuk meningkatkan hasil dari proses perubahan yang telah diputuskan. Seperti dijelaskan Effendi (2006), konsep reformasi administrasi memiliki pengertian lebih luas dari konsep reformasi birokrasi publik yang hanya mencakup aspek organisasi. Dalam berbagai konteks, reformasi administrasi dikenal dengan istilah penyempurnaan administrasi, perubahan administrasi dan modernisasi administrasi.

Caiden (1969) adalah ilmuwan pertama yang mengembangkan konsep reformasi administrasi menjadi satu konsep komprehensif, yaitu: “*The artificial inducement of administrative transformation against resistance.*” Berdasarkan definisi tersebut, reformasi administrasi adalah sesuatu yang disengaja, artinya adanya mandat, kehati-hatian, dan perencanaan; bukan sesuatu yang alami dan otomatis. Reformasi administrasi adalah sesuatu yang dibuat (*to induce*) karena melibatkan persuasi, argumentasi dan sanksi. Ada tiga aspek yang dapat dijadikan petunjuk utama sebuah reformasi administrasi, yaitu adanya:

1. tujuan pengembangan moral;
2. proses transformasi yang disengaja; dan
3. resistensi administrasi.

Sudut pandang tujuan moral, reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan kondisi yang ada dengan menghilangkan praktik-praktik administrasi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya akibat adanya penyalahgunaan kewenangan, berindikasi terjadinya KKN.

Konteks transformasi yang disengaja, reformasi administrasi menghasilkan sejumlah strategi, kegiatan, dan program yang inovatif. Martin dalam Caiden (1969) mengemukakan reformasi adalah proses yang berlangsung secara radikal, bukan sekadar perubahan secara *incremental* atau proses penyesuaian yang hanya terjadi pada periferi organisasi dan tidak menyentuh inti organisasi. Dari aspek resistensi administrasi, maka faktor inilah yang membedakan antara reformasi dengan perubahan. Akibat adanya resistensi, proses reformasi membutuhkan dukungan kekuasaan (*power*)

sehingga esensi reformasi administrasi merupakan proses politik. Konsep Caiden (1969) tersebut sejalan dengan konsep reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Montgomery (1967), yang menguraikan reformasi administrasi sebagai: *“As a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other element in a society, or within the bureaucracy itself.....both the purposes of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances.”*

Faktor penting dalam melaksanakan reformasi administrasi adalah adanya inovasi dan kemampuan menghasilkan kemakmuran (*wealth creation*). Hal tersebut tercapai melalui sejumlah ide dan aktor baru di dalam kombinasi tugas dan hubungan dalam proses administrasi dan kebijakan. Ndue (2005) menjelaskan reformasi administrasi terjadi melalui dua kondisi, yaitu adanya:

1. konflik nilai-nilai yang terjadi antara birokrasi, pegawai publik dan nilai-nilai yang berkembang di publik; dan
2. kesadaran dari para politisi dan masyarakat umum bahwa struktur birokrasi yang ada tidak mampu atau gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Definisi reformasi administrasi Caiden, berguna sebagai acuan untuk melaksanakan strategi reformasi kebijakan publik mulai dari tahapan formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Reformasi administrasi pada dasarnya adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas, bukan sekadar upaya pada periode tertentu dan sporadis. Adapun tujuan akhir yang akan dicapai dari reformasi administrasi adalah bagaimana meningkatkan kinerja sektor publik. Chau (1997) menguraikan reformasi administrasi dilaksanakan melalui tiga proses, yaitu:

1. menganalisis situasi dan sistem administrasi yang sedang berlaku;
2. merumuskan strategi reformasi yang akan ditempuh; dan
3. melaksanakan reformasi administrasi.

Ketiga proses reformasi administrasi tersebut diharapkan menghasilkan peningkatan kinerja administrasi publik yang efektif dan efisien, mengurangi kelemahan (antara lain: praktik korupsi, kolusi dan sebagainya), meningkatkan *accountability* pejabat publik, dan sekaligus meningkatkan keadilan sosial dalam pelayanan publik.

Hasil akhir dari tiap tahap reformasi administrasi di atas menjadi modal dasar pada tahap selanjutnya. Untuk itu perlu analisis kesenjangan yang

menilai sampai sejauh mana sasaran yang telah ditentukan pada tiap tahap telah tercapai. Chau (1997) mengidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat reformasi administrasi sebagai berikut:

1. tidak adanya dukungan politik dari pemimpin tertinggi (presiden, perdana menteri, dan sebagainya);
2. terlalu mudah mengimplementasikan kebijakan dari luar;
3. menetapkan sasaran yang tidak realistis;
4. mengabaikan reaksi-reaksi kelompok penentang;
5. tidak adanya pendekatan yang menyakinkan (*indecisive approaches*) kepada kelompok penekan;
6. perencanaan yang salah dalam implementasi;
7. ketidakmampuan mengelola sumberdaya;
8. tidak adanya mekanisme *feedback*; dan
9. tidak adanya sistem *monitoring* dan evaluasi.

Farazmand (2002) mengidentifikasi tiga sebab utama kegagalan pembangunan administrasi untuk memberikan pelayanan publik yang baik di negara-negara berkembang. Ketiga sebab tersebut adalah:

1. masih tergantung terhadap faktor eksogen (luar) yang mendorong reformasi administrasi;
2. masih tidak stabilnya sistem politik yang dapat menjamin kelangsungan proses reformasi; dan
3. adanya ketidakjelasan proses perumusan kebijakan yang dapat diimplementasikan di lapangan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Minimnya infrastruktur juga semakin menyulitkan reformasi administrasi di negara berkembang atau miskin. Kondisi tersebut membuat masalah endemik dan mudah dimanipulasi oleh kekuatan internasional atau asing.

Sejumlah praktik dan isu yang berkaitan dengan masalah korupsi pada setiap tingkatan sistem administrasi pemerintahan, juga menjadi penghalang utama pelaksanaan reformasi administrasi. Keadaan yang memunculkan peluang korupsi antara lain: adanya motivasi atau agenda politik tertentu yang mengemas dengan sejumlah isu (kemandirian bangsa, anti korupsi, konsolidasi elit, ekspansi pasar ekonomi, pemenuhan buruh murah untuk perusahaan global, akomodasi terhadap kepentingan asing dan memperkuat kekuasaan elit sipil atau militer). Reformasi pemerintahan menjadi sesuatu yang sulit

dilaksanakan jika ada ketidakpercayaan masyarakat atas legitimasi dan kredibilitas terhadap sistem pemerintahan melaksanakan tujuan reformasi tersebut.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan definisi dan ciri utama reformasi menurut Prasojo (2003)!
- 2) Rumuskan tentang persamaan dan perbedaan yang dapat ditarik dari definisi reformasi administrasi Lee (1976), Samonte (1970), dan Khan (1980)!
- 3) Tafsir tentang reformasi administrasi dari Caiden dikritik Quah karena mengandung tiga kelemahan pokok. Jelaskan tiga kelemahan pokok tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Prasojo (2003) mengatakan bahwa reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, ciri utama dari reformasi dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan seksama.
- 2) Yang pertama tulislah penjelasan atau definisi dari Lee (1976) dan Samonte (1970), kemudian beri definisi menurut Khan (1980). Dari masing-masing definisi tersebut dijabarkan unsur-unsur yang ada didalamnya. Setelah ditemukan unsur-unsur pokoknya maka baru dibuat perbandingan, unsur-unsur mana saja yang berbeda atau yang sama dari kedua pakar tersebut. Perbandingan yang ada dilakukan dengan cara menguraikan atau memberikan penjelasan mengapa terjadi persamaan atau perbedaan.
- 3) Tiga kelemahan menurut Quah sebagai kritik terhadap Caiden berupa Definisi tersebut tidak mengungkapkan tujuan reformasi administrasi, tidak mendeskripsikan secara cermat isi maupun ruang lingkup reformasi administrasi, dan Resistensi bukan ciri khas dari reformasi administrasi.

Dari ketiga kelemahan tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan seksama.



RANGKUMAN

Reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (road map), menuju suatu kondisi, status dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya.

Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik itu negara maju maupun negara berkembang di masa yang lalu. Konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Dari ragam pemikiran para ahli bahwa reformasi administrasi memiliki berbagai karakteristik. Pertama, reformasi administrasi terkait dengan upaya membangun kemampuan administrasi; Kedua, lokus yang ditekankan adalah administrasi pemerintah; Ketiga tujuannya adalah meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah dalam pembangunan nasional dan kehidupan masyarakat yang lebih baik.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Keberhasilan reformasi telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik itu negara maju maupun negara berkembang di masa yang lalu. Berikan contoh-contoh keberhasilan reformasi baik di negara maju maupun di negara berkembang?
- 2) Selain keberhasilan reformasi yang telah banyak ditunjukkan oleh negara-negara baik negara maju maupun negara berkembang, menurut pandangan saudara, apa saja faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam melakukan reformasi administrasi baik di negara maju maupun di negara berkembang?
- 3) Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang

muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah (Dwiyanto et al., 2002; Thoha, Miftah. (2012)). Apa saja yang mengakibatkan hal tersebut terjadi, dan bagaimana idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah dan sistem yang bagaimana yang ideal diterapkan di Indonesia?

KEGIATAN BELAJAR 2

Latar Belakang Reformasi Administrasi

Perubahan administrasi publik sejak dekade 1970-an, sebagaimana dikemukakan Leemans (1976) mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan Administrasi. Perubahan administrasi yang menggambarkan perbaikan dalam praktik administrasi, organisasi, prosedur, dan proses. Menurut Butcher (2003) setidaknya ada empat factor yang mendorong adanya reformasi administrasi publik pada negara-negara demokratis. Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (*institution building*), birokratisasi, nasionalisasi, dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Hahn-Been Lee (1976), mengemukakan reformasi administrasi dilaksanakan untuk memperbaiki administrasi publik yang ingin dicapai. Tanpa tujuan pemerintah yang jelas, tidak akan terjadi reformasi administrasi karena reformasi administrasi adalah normatif.

A. LATAR BELAKANG REFORMASI ADMINISTRASI

Pemerintahan di seluruh dunia membangun institusinya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Proses pembangunan institusi tersebut dikenal sebagai pengembangan administrasi (*development of administration*) yang merupakan bagian administrasi publik. Pada era teknologi informasi dewasa ini, perubahan pengelolaan administrasi publik mendapat tantangan untuk terus beradaptasi yang diakibatkan fenomena globalisasi. Situasi ini mendorong pemerintahan untuk meningkatkan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik yang responsif secara terus menerus, melalui pengelolaan strategik kebijakan sektor publik yang inovatif.

Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an. Leemans (1976) mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, yaitu:

1. perlunya membangun fundamental pemerintahan agar terjadi integrasi nasional di negara-negara yang relatif baru merdeka;

2. munculnya tuntutan agenda politik baru agar masyarakat dapat menikmati tingkat kehidupan lebih baik;
3. adanya proses institusionalisasi lembaga politik;
4. munculnya fenomena profesionalisasi, spesialisasi, dan diferensiasi;
5. adanya tuntutan perluasan pelayanan pemerintah dari tingkat lokal ke level nasional dan regional; dan
6. munculnya nilai dan sikap baru (misalnya demokratisasi, partisipasi, dan konfrontasi).

Perubahan administrasi yang menggambarkan perbaikan dalam praktik administrasi, organisasi, prosedur, dan proses. Artinya setiap perubahan prosedur dapat dikategorikan sebagai reformasi administrasi. Menurut Butcher (2003) setidaknya ada empat faktor yang mendorong adanya reformasi administrasi publik pada negara-negara demokratis, yaitu sebagai berikut.

1. Saat bangkit dari resesi ekonomi global yang menyusul krisis minyak di tahun 1970-an dunia barat menghadapi tekanan keuangan.
2. Munculnya terhadap lembaga-lembaga publik untuk membuat pelayanan public yang lebih tanggap terhadap klien.
3. Meningkatnya kesadaran akan potensi teknologi informasi dalam membantu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.
4. Perubahan diperlukan untuk meningkatkan kontrol politik terhadap birokrasi pemerintah pusat.

Penger dan Tekavcic (2003) menguraikan perubahan pengelolaan sektor publik tidak hanya bertujuan memodernisasi institusi negara dan mengurangi biaya pelayanan publik; namun juga diharapkan untuk menghasilkan kerjasama yang dinamis antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan sektor swasta, berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan tanggungjawab sosial, dan menjamin partisipasi warga negara lebih luas dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian umpan balik terhadap kinerja sektor publik.

Memperhatikan fenomena perubahan dunia tersebut, maka isu reformasi administrasi publik saat ini menjadi fenomena hampir di seluruh negara-negara di dunia. Agenda tersebut dinilai semakin relevan baik untuk negara maju maupun negara berkembang yang dihadapkan pada tantangan fenomena globalisasi. Agenda reformasi administrasi telah digunakan sebagai *tool* dan strategi untuk melaksanakan perubahan drastis birokrasi pemerintahan

karena dinilai dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan, mengurangi pemborosan dan meningkatkan produktivitas pelayanan sektor publik.

Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (*institution building*), birokratisasi, nasionalisasi dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Administrasi publik itu sendiri sejak kelahirannya terlalu berfokus pada *strong government*, artinya *sector* publik merupakan dominasi peran pemerintah dan pemerintah menjadi *actor* tunggal didalam menyelesaikan *sector* publik, dan kelahirannya administrasi publik dipelopori oleh Wilson (1901) dalam Henry, Nicholas (1995). Kelahirannya memberikan mandate kepada pemerintah, birokrasi untuk menyelesaikan masalah-masalah publik sebagai penerima mandate kebijakan administrasi publik. Artinya yang sifatnya kebijakan sampai teknis operasional harus disediakan oleh pemerintah. Tapi akibatnya dengan *paradigm strong government* fokus perhatian bagaimana menjadikan pemerintah menjadi kuat bersih, berwibawa, sehingga perhatian termasuk pembiayaan lebih banyak membiayai pembangunan birokratis sendiri.

Dalam buku yang ditulis Nicholas Henry (1995) ditegaskan bahwa dikotomi politik – administrasi merupakan paradigma pertama perkembangan administrasi. Namun dalam prakteknya ternyata sulit untuk dijalankan.

Beberapa pakar manajemen memberikan kontribusi pemikiran-pemikiran yang kemudian dikenal sebagai ‘manajemen klasik’ dan ‘manajemen ilmiah’ (*scientific management*). Berbeda dengan weber yang dalam konteks ini masih memiliki skeptisme terhadap birokrasi, para pakar manajemen tersebut sangat percaya terhadap birokrasi. Mereka berusaha kerjas agar tipe organisasi birokrasi dan mekanistik bisa direalisasi. Perbedaan antara manajemen klasik dan manajemen ilmiah adalah sebagai berikut: manajemen klasik memusatkan pada desain organisasi secara keseluruhan sedangkan manajemen ilmiah menekankan pada pengelolaan pekerjaan secara individual.

Tokoh-tokoh manajemen klasik meliputi Henry Fayol (Prancis), F. W. Mooney (Amerika Serikat), dan Lyndall Urwick (Inggris). Para tokoh ini mencoba mengodifikasi praktik manajemen mekanistik yang telah terbukti berhasil dan mencoba menyebarkan pengetahuan tersebut untuk diikuti oleh para kolega dikalangan manager. Beberapa metode yang terkait dengan perencanaan rasional, seperti *management by objectives* (MBO) dan *planning*

programming budgeting system (PPBS), adalah merupakan sumbangan pemikiran mereka.

Bila diperhatikan lebih mendalam pemikiran manajemen klasik sebagian juga menyerupai prinsip-prinsip yang terdapat di bidang militer. Jika prinsip-prinsip manajemen yang mereka ajarkan kita terapkan maka hasilnya adalah sebuah organisasi yang memiliki pembagian kerja yang rinci, diatur secara hierarkis, dan komunikasi serta otoritas diatur secara tegas. Adapun prinsip-prinsip manajemen yang disarankan oleh mereka adalah sebagai berikut :

Satuan komando (*unity of command*): seorang karyawan hanya menerima perintah dari seorang atasan.

1. *Scalar Chain*: garis otoritas mengalir dari atasan ke bawahan dan bersifat top-down. Jalur ini harus digunakan sebagai jalur komunikasi.
2. Rentang Kendali (*Span of Control*): jumlah orang yang melapor pada seorang supervisor (atasan) tidak boleh terlalu banyak, melainkan perlu dibatasi, agar tidak menimbulkan masalah komunikasi dan koordinasi.
3. *Staff and line*: personil staf dapat memberikan bantuan yang berharga tetapi tidak boleh melanggar garis otoritas.
4. *Division of work*: manajemen harus berusaha menjalankan spesialisasi yang dirancang untuk mencapai tujuan perusahaan secara efisien.
5. Sentralisasi otoritas: sampai level tertentu sentralisasi otoritas perlu ada dan tingkatannya bervariasi untuk mengoptimalkan pemanfaatan personil.
6. Disiplin: ketaatan, energy, dan perilaku baik harus selalu dijalankan sesuai aturan yang telah ditetapkan.
7. *Esprit de Corp*: semangat kebersamaan untuk membangun kekuatan dan harmoni.

Prinsip-prinsip diatas menunjukkan adanya keyakinan bahwa organisasi harus menjalankan sistem yang rasional dan adanya mekanisme yang paling efisien untuk mengelola organisasi. Para tokoh manajemen bukannya tidak menyadari bahwa akan muncul masalah teknis dalam membentuk organisasi seperti itu. Mereka percaya bahwa masalah teknis bisa diatasi dengan pelatihan yang tepat dikalangan karyawan. Prinsipnya adalah bahwa karyawan harus bisa disesuaikan dengan cara kerja mekanistik.

Tak bisa disangkal bahwa pelopor manajemen ilmiah adalah Frederick W. Taylor (1856 – 1915) seorang insinyur Amerika Serikat yang juga sering dijuluki “*The Enemy of Working Man*” karena ajarannya dianggap menindas para buruh. Julukan lain yang sering diberikan kepada F. W. Taylor adalah

'speedy' karena dia penganjur utama prinsip efisiensi, kecepatan, dan ketepatan waktu di tempat kerja.

Pemikiran Taylor mula-mula ditulis dalam makalahnya yang berjudul *A Piece-Rate System* (1895). Dalam makalah tersebut Taylor mengajukan penghapusan para pekerja 'prajurit' dan pemalas. Disebut tenaga kerja 'prajurit' karena tenaga kerja prajurit ini dianggap sebagai tenaga kerja yang mampu memanfaatkan kelemahan manajemen dengan melambatkan waktu mereka dalam memproduksi suatu barang sehingga manajemen sulit untuk mengukur kemampuan kerja per orang. Para manager harus mengendalikan tempat kerja seperti telah dilakukan di *Midvale Steel Works* (sebuah pabrik baja) dan setelah tahun 1878 dengan menggunakan hasil studi gerak dan waktu (*time and motion studies*), membayar para pekerja berdasarkan hasil kerjanya (borongan) bukan berdasarkan jam, menemukan cara terbaik untuk bekerja, mengkoordinir suplai dan perkakas dari kantor pusat untuk rasionalisasi pabrik.

Pada tahun 1898 – 1901 Frederick W. Taylor menerangkan sistemnya pada *Bethlehem Steel*. Diperusahaan tersebut Taylor melakukan studi sederhana tentang pekerjaan untuk membuat besi cor (*pig iron*) dan harus memilih pekerja yang sesuai untuk pekerjaan mengangkat 92 lb (*pound*) batang besi. Studi ini menghasilkan jumlah pekerja yang lebih sedikit dengan sistem bekerja yang lebih efisien sehingga berhasil menurunkan upah 60% dari upah sebelum diterapkan.

Kemampuan para pekerja di *Bethlehem Steel* ini untuk menyelesaikan suatu produk diukur oleh Taylor menggunakan stopwatch. Dengan demikian, Taylor dapat mengetahui waktu yang dibutuhkan untuk mengerjakan suatu produk dan upah yang harus diberikan terhadap tenaga kerja yang mengerjakan produk tersebut yang memunculkan tarif per potong bukan tarif per jam, dan hal ini membuat perusahaan tersebut bekerja menjadi lebih efisien.

Tahun 1996, Frederick W. Taylor mendapat penghargaan dari ASME (*American Management Association*) atas penemuannya untuk 'high speed steel' dan kontribusinya untuk pengembangan profesi teknisi yang diwakili oleh *American Society of Mechanical Engineers*. Pokok pikiran Taylor dimuat dalam dua bukunya: *Principles of Management* (1911) dan *Taylor Society* (1912).

Taylor dikeluarkan dari perguruan tinggi karena kesehatan dan penglihatan yang tidak baik. Ia adalah seorang perfeksionis, selalu mencari jalan yang terbaik. Istilah yang pada zaman itu untuk para pekerja yang

melakukan pekerjaannya dengan menetapkan hari adil bekerja (*no rate-bushing*). Terlepas dari kontroversi atas ide-idenya, Taylor telah membuktikan bahwa penerapan atas pemikirannya telah mampu meningkatkan produktivitas *Bethlehem Steel* 200 % dengan hanya meningkatkan 50 % gaji.

Taylorisme adalah nama yang populer untuk gagasan F.W Taylor dan kini bersinonim dengan sebutan '*efficiency expert*'. Inilah lima prinsip dasar Taylorisme.

1. Geser tanggung jawab keorganisasian dari pekerja ke manajer. Manajer adalah pihak yang harus memikirkan perencanaan dan perancangan kerja.
2. Gunakan metode ilmiah (*scientific method*) untuk menentukan cara yang paling efisien untuk melakukan suatu pekerjaan (misalnya dengan memakai teknik *time and motion study*). Kemudian rancanglah pekerjaan untuk tiap pekerja dengan menetapkan secara jelas dan detail mengenai pekerjaan apa saja yang perlu dilakukan.
3. Pilih orang yang tepat untuk melakukan pekerjaan yang baru saja dirancang tersebut.
4. Latihlah karyawan tersebut untuk melakukan pekerjaannya secara efisien.
5. Lakukan monitoring terhadap kinerja karyawan untuk menjamin prosedur kerja yang telah ditetapkan benar-benar dijalankan tujuan yang dikehendaki dicapai.

Penggunaan teknik tersebut diatas ditujukan untuk mempersingkat waktu pengerjaan dengan memaksa para pekerja menghilangkan 'waktu yang tidak produktif'. Itu merupakan sebuah waktu dan gerak yang telah banyak dilakukan untuk menemukan cara terbaik dalam menyelesaikan suatu pekerjaan dibandingkan dengan '*rule of thumb*'. Perlu juga dikemukakan disini bahwa teknik Taylorisme tidak hanya diterapkan di pabrik (*production floor*), tapi juga dibagian administrasi (*office work*) dengan cara memecah rangkaian pekerjaan (*integrated tasks*) menjadi komponen-komponen yang spesifik (*specialized components*) untuk dikerjakan oleh masing-masing ahlinya.

Kontribusi terbesar yang memperkaya kajian prinsip-prinsip administrasi yang dimulai oleh Frederich Winslow Taylor (1967) yang dikenal dengan studinya yang bernama Manajemen Ilmiah (*Scientific Management*), merupakan respon terhadap tuntutan munculnya desain organisasi yang dapat mengakomodir perkembangan industrialisasi dan bertumbuhnya keinginan untuk menjejakan keputusan organisasi dan desain pekerjaan pada prinsip-prinsip yang dianggap ilmiah. Taylor mencoba untuk menemukan cara untuk

meningkatkan efisiensi melalui pengamatan yang intensif dan pengukuran yang tepat atas proses kerja dan pekerjaan atau yang seringkali disebut waktu dan gerakan (*time and motion*). Tujuan studi ini adalah meningkatkan keuntungan yang dapat diperoleh organisasi melalui peningkatan produktivitas anggota organisasi. Dengan kata lain Taylor mencoba memfokuskan kajiannya pada peningkatan efisiensi produksi dengan cara menekan biaya per-unit dari produksi tersebut.

Pengaruh Birokrasi, manajemen klasik dan manajemen ilmiah di tempat kerja sangat luar biasa, produktivitas meningkat beberapa kali, biaya tenaga kerja dapat ditekan, dan kecepatan penyelesaian tugas ditingkatkan. Dalam beberapa kasus *craft people* bisa diganti dengan *unskilled workers* untuk melakukan tugas sederhana yang rutin (berulang-ulang). Namun begitu, manajemen ilmiah juga menyebabkan masalah kemanusiaan. Misalnya ketika Henry Ford menetapkan sistem *assembly line* dalam produksi Model T, perputaran karyawan meningkat menjadi 380 persen per tahun. Keadaan tersebut baru bisa diperbaiki setelah Henry Ford melipatkan gaji dalam programnya yang dikenal sebagai '*\$ 5 a day*'.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sebagai dampak penerapan prinsip-prinsip '*one-best way approach*' untuk mengelola karyawan secara ilmiah, buruh turun derajatnya menjadi elemen dari mesin pabrik saja. Cara kerja mekanistik dan spesialisasi yang luar biasa menyebabkan buruh mengalami alienasi. Tidak mengherankan bahwa pemogokan, boikot, dan demonstrasi buruh menjadi semakin meningkat pada sekitar tahun 1950 – 1960an. Kritik bertubi-tubi datang terutama dari pemikir-pemikir kritis aliran Marxisme. Bahkan kritik dan gambaran tentang dampak negative tidak hanya muncul di kalangan akademisi, tapi juga di dunia film. Misalnya, Charlie Chaplin pernah membintangi film berjudul *The Machine Man* yang tidak lain berisi sindiran terhadap cara kerja dunia Taylorisme.

Tidak mengherankan jika pemikiran manajemen dengan menekankan aspek manusia (*human-side*, seperti aspek psikologis dan budaya) pun kemudian bermunculan untuk membantu memperbaiki sistem kerja (lihat tulisan-tulisan Chris Argyris, Frederick Herzberg, dan Douglas McGregor). Salah satu penerapan '*modified approach*' dengan menekankan aspek manusia yang terkenal adalah sistem yang diterapkan di pabrik mobil Volvo di Swedia yang terkenal dengan semboyan anti-spesialisasinya: *While Ford starts it We end it*.

Hal yang cukup menarik untuk diamati juga adalah kenyataan bahwa sebenarnya sistem birokrasi dan manajemen ilmiah ini mula-mula dibangun untuk kepentingan para kapitalis di era Revolusi Industri, tapi saat ini justru pabrik-pabrik (dan birokrasi pemerintahan) di negara komunis (dan mantan komunis) banyak mengadopsinya. Sistem birokrasi diterapkan tidak hanya di negara seperti Singapura dan Amerika Serikat, tapi juga USSR (sekarang Rusia) dan Kuba.

Dibidang pemerintahan dampak birokrasi bervariasi, ada yang bagus ada pula yang tidak bagus. Di negara-negara yang gagal menerapkan prinsip birokrasi yang sehat, layanan pemerintah terhadap masyarakat sangat buruk. Bukan tidak mungkin bahwa kehancuran negara Uni Soviet (USSR) pada tahun 1980-an juga karena kebobrokan birokrasi mereka dimana produktivitas pegawai negeri sangat rendah dan pemerintah menjadi kurang kreatif untuk meningkatkan pendapatannya demi kemakmuran masyarakat. Masalah ini telah menyebabkan pemberontakan dan desakan demokratisasi dari rakyat beberapa negara yang sebetulnya sudah 'diramalkan' oleh Alvin Toffler dalam bukunya *Power Shift*.

Dalam skala yang lebih kecil kegagalan birokrasi di negara-negara Barat, seperti di Amerika Serikat sendiri, direspons dengan melahirkan pemikiran-pemikiran untuk pembaharuan tata-layanan publik pemerintah local. David Osborne dan Peter Plastrik (1997) baik dalam bukunya *Reinventing Government* ataupun *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Governemnt* mencoba mengintrodusir konsep-konsep kewirausahaan (entre-preneurship) dalam pemerintahan. Mereka menjelaskan bahwa jika pemerintah (local) ingin berhasil dalam mengadopsi sifat wirausaha didalam pemerintahan, maka pemerintah harus berubah gen (DNA)-nya. Tentu saja ini bisa berarti menghapus model birokrasinya juga.

Birokrasi diidentikan dari sesuatu yang 'efisien' menjadi sesuatu yang 'lamban' dalam merespons perubahan serta kerumitan administrasi. Ini hal yang wajar karena perenapan sistem birokrasi yang ketat membutuhkan aturan-aturan formal yang banyak dan hal ini cenderung mendorong terjadinya *over-bureaucracy*. Yang lebih parah adalah bahwa sistem birokrasi di administrasi perusahaan konon dituduh menjadi tempat bersembunyinya para staf yang mengalami moral hazard. Kehancuran Enron, WordCom, dan Berings Bank merupakan contoh nyata mengenai hal tersebut.

Selain studi Taylor ada pula studi yang dilakukan White (1926) dan Willoughby (1927). Berikut ini adalah sejumlah kesimpulan yang dapat dicapai oleh kedua peneliti tersebut.

1. Meningkatkan efisiensi organisasi melalui penemuan atas konfigurasi terbaik atas struktur organisasi. Hal ini bisa dicapai dengan pembangunan struktur organisasi dan jelasnya kekuasaan serta kewenangan setiap jabatan dalam organisasi.
2. Kepemimpinan yang sukses dalam sebuah organisasi adalah didasarkan pada kepemimpinan yang kuat dengan kekuasaan dan kewenangan untuk mencapai tujuan organisasi.
3. Kategori organisasi yang efisien adalah organisasi memiliki karakteristik kesatuan komando, hirarki otoritas dan pembagian divisi pekerjaan yang ketat. Tanggung jawab pimpinan adalah menentukan pembagian pekerjaan yang terbaik dan mengembangkan metode koordinasi serta pengendalian dalam organisasinya.

Konsep yang dikemukakan oleh White dan Willoughby tersebut kemudian dirangkum dalam sebuah akronim klasik yang diintroduksi oleh Gullick (1937) yaitu *POSDCORB*. Maksudnya adalah pekerjaan utama pemimpin organisasi terdiri dari melaksanakan *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgetting*.

Selanjutnya Gulick dan Urwick (1937) kemudian mencoba menyusun prinsip-prinsip penting dalam administrasi, yaitu sebagai berikut.

1. Hirarki yaitu alokasi kemampuan, penghargaan dan kewenangan dalam organisasi. Alokasi ini disusun secara vertical dalam hubungan atasan dengan bawahan dengan rantai komando yang jelas.
2. Kesatuan komando. Arahan diberikan hanya oleh satu individu saja pada setiap level dalam struktur organisasi.
3. Spesialisasi fungsional. Pembagian kerja berdasarkan spesifikasi pekerjaan yang terspesialisasi.
4. Rentang kendali. Konsep yang menjelaskan bahwa hubungan atasan-bawahan akan maksimal jika atasan bertanggung jawab atas aktivitas yang dikerjakan oleh sedikit bawahan saja. Dengan kata lain rentang kendali yang ideal adalah rentang kendali yang pendek.
5. Desain organisasi yang rasional. Pengaturan fungsi organisasi hendaknya rasional yang didasarkan pada maksud yang jelas, klien yang dilayani, tempat dan proses pelayanan. Selain itu, desain struktur organisasi juga hendaknya memperhatikan cara untuk memaksimalkan komunikasi yang efektif.

Tahun 1970 ketika ada kelompok *American Society for Public Administration* (ASPA) melakukan konferensi Tokohnya Carbelon dan juga para praktisi merasa prihatin terhadap perhatian akademisi terhadap kajian administrasi publik, mengapa yang diperhatikan birokrasi membangun birokrasi, dan hanya sebagian kecil saja biaya dipakai untuk pelayanan publik, padahal kehadiran birokrasi untuk melayani pelayanan publik secara maksimal. OPA terjebak mengurus internal saja. Kemudian kelompok ASPA memproklamasikan satu keprihatinan, membangun birokrasi dan mulailah memperbanyak perhatian kepada pelayanan publik, sehingga ciri dari *New Public Management* (NPM) dari OPA (*Old Public Administration*) administrasi publik yang tradisional, klasik. Diganti dengan *New Public Management* (NPM). Lahirnya istilah ini bukan tanpa alasan, ketika mereka mencoba menyepakati perhatiannya untuk lebih banyak ke pelayanan publik, mereka melihat ke administrasi bisnis. Administrasi bisnis itu memang sudah sejak awal fokus perhatian pada pelayanan konsumen. Jadi pelayanan konsumen tidak hanya tetapi filosofi bisnis, kepuasan pelanggan. Karena kalau dia tidak memperhatikan pelanggan, pelanggannya akan lari ke produk lain.

Jadi swasta sudah sejak dulu memberikan pelayanan prima. Administrasi Publik berpikir kenapa tidak belajar ke sektor swasta, karena sektor swasta sudah ahli di pelayanan prima, kalau ingin memfokuskan kepada masyarakat, banyak ilmu-ilmu disektor privat yang bermanfaat yang dipakai disektor publik. Dulu kalau OPA yang penting adalah akuntabilitas, uang kalau bisa dipertanggungjawabkan ada buktinya sudah selesai, manfaat belum menjadi alat ukur kinerja, yang penting pertanggung jawaban anggaran, kemudian mulai diterapkan semangat. Masalah administrasi publik, tidak dominasi negara tetapi rakyat (dipresentasikan oleh dunia usaha dan civil society). Manajemen publik tidak berasumsi bahwa negara aktor tunggal didalam sector publik. Sehingga sering disebut juga *Good Governance*. Pelayanan publik melibatkan sinergi peran antara masyarakat, pemerintah, dan dunia usaha.

Tipe birokrasi Weberian masih digunakan hingga saat ini meskipun memiliki beberapa kelemahan yaitu; aspek analisisnya yang menitikberatkan pada internal organisasi, dengan memandang bahwa organisasi sebagai suatu sistem yang tertutup, tanpa memperhatikan aspek eksternal yang akan mempengaruhi sistem organisasi. Selain itu, pembagian jabatan secara hierarkis melahirkan kekuasaan (*power*) yang berbeda pada setiap jenjangnya. Semakin tinggi hierarki maka semakin besar kekuasaannya begitupun

sebaliknya, dan posisi masyarakat ada pada hierarki yang paling bawah dimana pada posisi ini mereka sama sekali tidak mempunyai kekuasaan. Inilah yang dinamakan cara-cara *officialdom*, yang menyebabkan rakyat sangat bergantung pada para pejabat pemerintah sebagai pusat tempat penyelesaian urusan publik.

Birokrasi juga seringkali diidentikkan dengan pelayanan publik yang lamban, inefisiensi organisasi, prosedur yang berbelit-belit, bahkan Karl Marx memandang birokrasi memainkan peranan sebagai penindas dari kaum kapitalis, peran birokrasi bukan sebagai katalis, namun sebagai parasitik dan misinya mempertahankan status quo hubungan sosial yang eksploitatif.

Terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian tersebut, yakni:

1. *pertama*, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan;
2. *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.

Memasuki dekade 1980- an, khususnya di negara maju, kecenderungan reformasi administrasi bergeser dengan menerapkan ekonomi pasar dan mengurangi peran tradisional pemerintah dalam pelayanan publik. Ada upaya mendorong sektor swasta terlibat pengelolaan pelayanan publik melalui privatisasi, komersialisasi, dan kerja sama (*contracting out*) dalam praktik pelayanan publik.

Ide dasar dari pendekatan New Public Management adalah aplikasi pendekatan yang digunakan di sector bisnis atau privat kedalam sector publik. Oleh karenanya, mekanisme dan terminology pasar menjadi sangat dominan pada konsep ini. Hal ini dapat ditinjau dari bentuk interaksi yang berlangsung pada sector publik ditinjau sebagai sebuah bentuk transaksi sebagaimana yang terjadi dalam pasar.

Relasi yang terbangun antara institusi publik dengan warga negara dikonstruksi dalam bentuk transaksi yang hampir sama dilakukan pada sektor

pasar. Dengan kata lain, menurut Kettl (1994) bahwa NPM merupakan bentuk reformasi dari pendekatan administrasi publik klasik yang berdasar pada aturan lama dan dorongan kekuasaan menjadi berbasis pasar dan dorongan kompetitif taktis.

Menurut Hood (1991) bahwa NPM memiliki tujuh poin utama.

1. Memberikan penghargaan pada pegawai yang aktif dan menghukum pegawai yang malas.
2. Standar yang jelas dalam mengukur kinerja. Oleh karenanya, harus dipersiapkan tujuan organisasi dan seperangkat target kinerja yang harus dipenuhi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
3. Berorientasi pada hasil dan tidak terlalu menekankan aspek proses. Dalam hal ini pegawai institusi publik dituntut untuk lebih bertindak fleksibel dan tidak kaku dengan aturan procedural. Hal ini juga diiringi dengan menempatkan warga negara sebagai customer yang secara prioritas harus dilayani dengan baik.
4. Desentralisasi dengan cara mendelegasikan kekuasaan kepada lapisan organisasi yang lebih rendah atau pelaku lain di luar organisasi. Hal ini didukung dengan tekanan untuk menciptakan unit organisasi yang lebih tertata baik dan memperoleh manfaat berupa efisiensi melalui kesepakatan-kesepakatan pemberian lisensi yang dibangun baik didalam maupun diluar sector publik.
5. Menginisiasi kompetisi pada sector publik. Untuk bisa beroperasi secara efisien dan memiliki standar yang baik maka organisasi publik menggunakan terminology prosedur kontrak dan tender publik.
6. Fokus pada penerapan gaya-gaya manajemen sector privat untuk menangani urusan-urusan publik. Hal ini juga meliputi meninggalkan model birokrasi tradisional menuju fleksibilitas dalam merekrut dan memberikan penghargaan terhadap pegawai.
7. Berfokus pada pendisiplinan dan penghematan pemanfaatan sumberdaya.

Dukungan terhadap pemerdayaan kerangka konseptual NPM data dari kata lain yaitu *Reinventing Government* yang disusun David Osborne dan Ted Gaebler (1992). Kedua penulis menyatakan bahwa dalam konteks masyarakat yang berubah (*Changing Society*), aparaturnegara harus merubah perilakunya ke arah yang lebih kondusif seiring dengan perkembangan masyarakat. Artinya, pemerintah baik secara institusional maupun aparaturnegara secara personal diharapkan beradaptasi melalui perampingan struktur, fleksibilitas,

ketanggapan serta kemampuan untuk bekerjasama dengan semua pihak. Gagasan utamanya adalah merubah operasi pemerintah yang lamban akibat postur organisasi yang gemuk menjadi lebih sederhana dan berorientasi pada hasil dengan membangun semangat kewirausahaan (*entrepreneurship*) di kalangan pelaku sector publik serta jaringan kerja dengan pelaku sector privat dan organisasi non-profit.

Lebih lanjut dalam buku tersebut, diuraikan bahwa terdapat sepuluh hal yang perlu direvisi dan menjadi semacam solusi untuk meningkatkan kinerja pemerintahan di masa mendatang, diantaranya sebagai berikut.

1. *Catalytic Government: Steering rather than rowing.*

Pemerintahan Katalis: Mengarahkan daripada mengayuh. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan-kebijakan strategis yang bersifat mengarahkan daripada dalam teknis pelayanan (pengayuh). Dimana dengan peran pemerintah yang mengarahkan akan membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan mampu menyeimbangkan berbagai kebutuhan, sedangkan pengayuh membutuhkan orang yang memfokuskan pada satu misi dan melakukannya dengan baik.

2. *Community Owned Government: Empowering rather than serving.*

Pemerintahan milik masyarakat: Memberi wewenang daripada melayani. Masyarakat sebagai pemilik pemerintahan harus dapat diberdayakan daripada terus-menerus dilayani. Pemerintah memberikan wewenang kepada masyarakat untuk dapat mandiri dan inovatif dalam memenuhi kebutuhannya dalam pelayanan.

3. *Competitive Government: Injecting competition into service delivery.*

Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Dengan adanya kompetisi maka diharapkan aparat pemerintahan memiliki semangat juang yang tinggi dalam bekerja, menghargai inovasi, dan dapat meningkatkan kualitas dan kompetensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

4. *Mission Driven Government: Transforming rule-driven organization.*

Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Pemerintah memberikan kesempatan dan kebebasan berkreasi dan berinovasi kepada unit-unit pemerintahan sebagai lembaga yang bertugas mewujudkan misi. Oleh karenanya peraturan yang ada untuk ditaati, bukan sebagai penghambat.

5. *Result Oriented Government: Funding Outcome not Input.*
Pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan. Pemerintah lebih mementingkan hasil kinerja yang dicapai daripada faktor masukan (input).
6. *Customer Driven Government: Meeting the Needs of Customer not the Bureaucracy.*
Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Pemerintah hendaknya menyadari tugasnya sebagai pelayan masyarakat bukan yang dilayani oleh masyarakat, sehingga pemerintah akan peka terhadap kebutuhan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan yang optimal.
7. *Enterprising Government: Earning than Spending.*
Pemerintahan wirausaha: menghasilkan daripada membelanjakan. Pemerintah sebagai suatu badan usaha harus dapat mandiri dan meningkatkan produktivitasnya. Oleh karena itu, manajer/ pimpinan pemerintahan harus berpikir kreatif untuk mendapatkan penghasilan(enterpreneur) dalam membiayai kebutuhan pelayanan publik.
8. *Anticipatory Government: Prevention rather than cure.*
Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati. Pemerintah harus memiliki perencanaan strategis dan memiliki daya antisipatif sehingga mampu mencegah daripada menanggulangi masalah. Pencegahan ini diharapkan dapat mengurangi resiko timbulnya masalah yang lebih kompleks.
9. *Decentralized Government: From Hierrachy to Partisipation and teamwork.*
Pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja. Pimpinan organisasi pemerintahan harus dapat mengubah pola kerja hierarki menjadi pola kerja partisipasi dan kerja sama. Sehingga akan memberikan kepercayaan dan tanggung jawab untuk menghasilkan inovasi kerja serta lebih efektif dan efisien dalam proses pencapaian tujuan.
10. *Market Oriented Government: Leveraging change trough the market.*
Pemerintahan berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar. Pemerintah harus memiliki strategi yang inovatif sebagai enterpreneur dan mampu menciptakan perubahan melalui pasar.

Untuk memperkuat gagasan mengenai *reinventing government* maka pada tahun 1997 David Osborne menggandeng pemikir lainnya yang bernama Peter Plastrik untuk menulis buku lanjutan yang berjudul “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*”. Dalam buku ini ditegaskan bahwa terdapat lima strategi kunci untuk menerapkan gagasan *Reinventing Government* yaitu sebagai berikut.

1. *Core* dalam konteks ini adalah merupakan singkatan dari *Create Clear Objective*. Maksudnya adalah menciptakan sasaran yang jelas. Penciptaan sasaran yang jelas akan membantu organisasi publik dalam memberikan arah yang jelas guna memandu aktivitas yang berlangsung dalam organisasi tersebut.
2. *Consequence*. Maksudnya adalah menciptakan rantai hubungan antara konsekuensi dengan tindakan yang diambil organisasi publik sehingga tindakan tersebut memiliki dampak yang jelas terhadap publik.
3. *Customer*. Organisasi publik hendaknya fokus terhadap customer. Pernyataan ini menegaskan bahwa pelayanan publik diselenggarakan dalam rangka customer menurut Miller dan Dunn (2006) berdampak pada dua hal. Pertama adalah konsekuensi adanya pilihan. Pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan kondisi dimana warga negara merasa bebas untuk memilih jenis layanan yang paling reliable. Kedua adalah persamaan kondisi (*equality of condition*). Semua organisasi publik yang menyelenggarakan pelayanan publik hendaknya memperlakukan customernya dengan adil. Semua customer memiliki hal yang sama dalam pelayanan publik.
4. *Control*. Melakukan relokasi kontrol dari pejabat tingkat atas atau tingkat pusat pada institusi pemerintah kepada individu, organisasi atau komunitas untuk menangani masalah publik.
5. *Culture*. Merubah kultur organisasi publik dengan cara merubah kebiasaan pegawai, menyentuh hati mereka dan memenangkan pikirannya. Tujuannya adalah untuk menumbuhkan semangat kewirausahaan dan mereduksi hambatan terhadap perubahan.

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.

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.

Pelaksanaan NPM bukanlah tanpa kritik, terdapat sejumlah hal yang dianggap sebagai kelemahan dari NPM, seperti yang dinyatakan oleh Oluwu (2002), 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 disektor publik. Model usahawan seringkali dapat mengurangi esensi dari nilai-nilai demokratis seperti keadilan, peradilan, keterwakilan dan partisipasi. Hal ini 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, masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari haknya untuk berpartisipasi.

Sejumlah negara di Asia dan Amerika Latin menyadari kegagalan mekanisme pasar yang semata-mata menekankan pada efisiensi pengelolaan sektor privat tersebut. Negara-negara tersebut kemudian mengadopsi model baru yang menyeimbangkan proses reformasi administrasi dimana isu sentral bergeser ke masalah kesetaraan (*equity*), keadilan (*fairness*) dan adanya kegagalan mekanisme pasar (*market failure*). Ketiga isu penting tersebut saat ini menyita perhatian pemerintahan di dunia karena kehidupan mayoritas

masyarakat seyogyanya tidak dapat dikesampingkan begitu saja untuk memenuhi kepentingan elit kekuasaan.

Paradigma *steering rather than rowing* ala NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt (2003), akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl, dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi berikut ini.

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun social trust, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
4. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*.

Dilihat dari teori yang mendasari munculnya NPS, nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt (2003) paradigma NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1
Diferensiasi OPA, NPM dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Rasionalitas dan model perilaku Manusia	Rasionalitas <i>Synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients</i> dan <i>constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprofit	Koalisi antarorganisasi publik, nonprofit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab

Aspek	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003)

Seperti halnya Osborne dan Gaebler, Denhardt dan Denhardt (2003) juga merumuskan prinsip-prinsip NPS yang memiliki diferensiasi dengan prinsip-prinsip OPA dan NPM. NPS mengajak pemerintah untuk hal berikut ini.

1. Melayani Warga Negara, bukan customer (*Serve Citizens, Not Customers*)

New Public Service memandang publik sebagai 'citizen' atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa. *Citizen* adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subyek dari berbagai kewajiban publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela Negara, dan sebagainya. *New Public Service* melihat publik sebagai warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban dalam komunitas yang lebih luas. Adanya unsur paksaan dalam mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi Negara dan publik tidak bersifat sukarela.

2. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*)

New Public Service berpandangan Aparatur Negara bukan aktor utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik. Administrator publik adalah aktor penting dalam sistem pemerintahan yang lebih luas yang terdiri dari warga Negara (*citizen*), kelompok, wakil rakyat, dan lembaga-

lembaga lainnya. Administrator negara mempunyai peran membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan publik. Warga negara diberi suatu pilihan di setiap tahapan proses pemerintahan, bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum. Administrator publik berkewajiban memfasilitasi forum bagi terjadinya dialog publik. Argumen ini berpengaruh terhadap peran dan tanggungjawab administrasi publik yang tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan-tujuan ekonomis tapi juga nilai-nilai yang menjadi manifestasi kepentingan publik seperti kejujuran, keadilan, kemanusiaan, dan sebagainya.

3. Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*)

New Public Service memandang keterlibatan *citizen* dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh semangat wirausaha. *New Public Service* berargumen kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur Negara bersama-sama dengan warga negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama daripada oleh manajer berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka.

4. Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*)

Fokus utama implementasi dalam *New Public Service* pada keterlibatan *citizen* dan pembangunan komunitas (*community building*). Keterlibatan *citizen* dilihat sebagai bagian yang harus ada dalam implementasi kebijakan dalam sistem demokrasi. Keterlibatan disini mencakup keseluruhan tahapan perumusan dan proses implementasi kebijakan. Melalui proses ini, warga Negara merasa terlibat dalam proses pemerintahan bukan hanya menuntut pemerintah untuk memuaskan kepentingannya. Organisasi menjadi ruang publik dimana manusia (*citizen* dan administrator) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik. Interaksi dan keterlibatan dengan warga Negara ini yang memberi tujuan dan makna pada pelayanan publik.

5. Mengetahui akuntabilitas bukan hal sederhana (*Recognize that accountability is not Simple*).

Menurut *New Public Service*, efisiensi, efektivitas dan kepuasan customer penting, tapi administrasi publik juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya dari sisi etika, prinsip demokrasi, dan kepentingan publik. Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri dimana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan ditanggungnya sendiri. Resiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks dan *multifacet* atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

6. Melayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*)

Aparatur publik dituntut menerapkan kepemimpinan yang berlandaskan nilai kebersamaan dalam membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama bukan sekedar mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju arah/tujuan baru. Prinsip ini berkenaan dengan peran atau kepemimpinan manajer di organisasi sektor publik. Organisasi publik dalam paradigma Administrasi Negara Lama mengikuti model birokrasi dengan struktur lini atau scalar (jalur komando). Peran pimpinan adalah mengarahkan (*steering*) atau mengawasi (*controlling*) perilaku bawahan agar bertindak kearah pencapaian tujuan organisasi dengan prinsip '*unity of command*' (kesatuan perintah), pembagian tugas dan pelimpahan wewenang secara hirarkis. *New Public Management* menyarankan agar pemerintah tidak berperan langsung dalam pelayanan publik. Peran Negara dibatasi di dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan, menyediakan dana bagi badan-badan pelaksana (baik pemerintah maupun nonpemerintah) serta mengevaluasi kerja. Karena itu peran birokrat hanya sebagai fasilitator yang memberikan motivasi dan insentif pada aktor-aktor pelayanan publik. Singkatnya *New Public Management* mengadopsi model kepemimpinan sektor bisnis untuk mewujudkan birokrasi publik yang memuaskan kebutuhan customer.

Kepemimpinan dalam *New Public Service* terfokus pada energi manusia untuk kemanfaatan kemanusiaan. Kepemimpinan sektor publik berlandaskan pada nilai disebut '*moral* atau *transformational leadership*', bukan '*transactional leadership*'. Kepemimpinan transaksional digerakkan atas dasar motif timbal balik atau saling menguntungkan antara pimpinan dan pengikut,

atasan dan bawahan. Kepemimpinan moral atau transformasional adalah kepemimpinan yang mampu menjadi aspirasi dan keteladanan moral baik bagi pimpinan, bawahan, maupun publik secara keseluruhan. Kepemimpinan moral menghasilkan tindakan yang konsisten dengan kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi pengikut maupun tindakan-tindakan yang secara fundamental merubah moral dan kondisi sosial. Pada akhirnya kepemimpinan ini mempunyai kapasitas untuk menggerakkan kelompok, organisasi, dan masyarakat menuju pencapaian tujuan yang lebih tinggi.

Kepemimpinan dalam *New Public Service* merupakan '*shared leadership*' dimana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang, banyak kelompok. Kedudukan pimpinan disini bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat (*servant, not owner*).

7. Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*)

New Public Management melihat manusia sebagai makhluk ekonomi yang tindakannya didorong oleh kebutuhan memenuhi kepentingan pribadinya. Pemahaman manusia dilandaskan pada teori *public choice* dan *principal – agent*. Dalam teori ini, relasi antara eksekutif dan pekerja bersifat kontraktual, jadi bersifat saling membutuhkan walaupun dengan kebutuhan dan motif yang berbeda. Karena itu, pekerja pada dasarnya akan produktif jika kebutuhan-kebutuhan pribadinya dipenuhi.

New Public Service tidak melihat manusia sebagai pemalas atau hanya mementingkan dirinya sendiri. Perilaku manusia juga didorong oleh faktor martabat manusia (*human dignity*), rasa memiliki dan dimiliki (*belongingness*), perhatian pada orang lain, pelayanan, dan kepentingan publik. Karena itu ukuran kinerja pegawai tidak semata parameter ekonomi tapi juga nilai-nilai kejujuran, kesetaraan, responsivitas, pemberdayaan, dan sebagainya. Yang perlu disadari dalam kinerja pegawai negeri adalah kita tidak dapat mengharapkan pegawai negeri untuk memperlakukan masyarakat dengan hormat, jika mereka sendiri sebagai manusia tidak diperlakukan oleh pimpinannya sesuai dengan harkat kemanusiaannya.

Bahasan mengenai *New Public Governance* yaitu merupakan sebuah konsep yang lebih menekankan pada partisipasi warga negara dan penyediaan layanan sosial oleh pihak ketiga. Hal ini menegaskan bahwa perkembangan konsep-konsep dalam kajian administrasi publik tidak dapat dilepaskan dari

dua arus besar. Pertama adalah arus liberalisasi yang cukup kuat yang semakin membatasi peran negara dan mengedepankan mekanisme pasar sebagaimana yang terjadi pada NPM. Kedua, gelombang demokratisasi yang lebih berorientasi pada masyarakat (*people centered*) dimana partisipasi menjadi kunci utama dalam konseptualisasi administrasi program-program publik sebagaimana pembentukan kerangka konseptual *New Public Administration*, *New Public Service* and *New Public Governance*.

Dalam tulisan Osborne (2010) dijelaskan bahwa NPG merupakan sebuah konsep perubahan yang tidak saja menyentuh pada aspek manajemen publik dan organisasi tetapi juga pada semua aspek terkait fungsi keberadaan negara. Dalam hal ini Osborne menguraikan bahwa pendekatan sistem dapat digunakan untuk memahami NPG secara lebih komprehensif. Jacob Torfing dan Peter Triantafillou (2012) menawarkan agar pemahaman NPG didekati dari kacamata pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton (1965). Pemahaman tersebut menghasilkan berikut ini.

1. Penyediaan dan pemrosesan input untuk keperluan menampung permintaan, dukungan dan mobilisasi sumberdaya.
2. Pengorganisasian dan penggerakan proses dengan cara pembentukan institusional dalam proses pengambilan keputusan yang didasarkan atas peran, nilai, norma dan rutinitas yang dapat ditemukan dalam proses pengambilan keputusan pada sektor publik.
3. Desain dan implementasi dari output dalam pola kebijakan, regulasi dan pelayanan publik.
4. Penyediaan umpan balik untuk keperluan evaluasi atas outcomes atas dasar standar normative.

Hahn-Been Lee (1976), mengemukakan reformasi administrasi dilaksanakan untuk memperbaiki administrasi publik yang ingin dicapai. Tanpa tujuan pemerintah yang jelas, tidak akan terjadi reformasi administrasi karena reformasi administrasi adalah normatif. Lee lebih jauh membedakan tujuan pelaksanaan reformasi administrasi berbeda-beda untuk tiap negara yang memiliki tingkat perkembangan sosial budaya yang berbeda, yaitu negara yang masyarakatnya sedang berkembang, negara dengan masyarakat tradisional dan negara yang masyarakatnya telah maju. Tugas administrator sebagai pelaksana administrasi di negara yang masyarakatnya sedang berkembang (*developing society*), menurut Lee (1976), berbeda dengan tugas administrator di negara yang masyarakat yang sudah maju atau masyarakat

tradisional. Di negara yang masyarakatnya masih tradisional, administrator bertugas sebagai pelayan raja (*royal servant*) atau agen negara kolonial, di negara yang masyarakatnya maju sebagai regulator untuk menjamin tersedianya kepentingan publik dari kelompok kepentingan lainnya, sedangkan di negara yang masyarakatnya sedang berkembang administrator berperan sebagai agen perubahan.

Pada umumnya negara berkembang yang berubah menjadi negara maju memprioritaskan pelaksanaan reformasi administrasi. Terdapat dua model strategi yang digunakan dalam melakukan reformasi administrasi. *Pertama* memperkuat kembali posisi dan peran kelembagaan di lingkup pemerintah yang berfungsi sebagai katalisator penggerak reformasi administrasi. Hal ini dapat dilakukan dengan merevitalisasi posisi, peran dan fungsi Pemerintah. Penguatan ini dilaksanakan dengan memberikan kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan. Dengan demikian, posisi pemerintah menjadi strategis dan dapat secara responsive melakukan intervensi perbaikan dan pengendalian organisasi pemerintahan.

Kedua, penataan sistem administrasi publik yang meliputi dimensi, struktur, proses, sumber daya manusia (aparatur pemerintah), maupun relasi antara pemerintah dan masyarakat. Penataan sistem administrasi publik tersebut dikonstruksi sebagai program yang terintegrasi pada bidang-bidang pembangunan administrasi. Strategi ini diawali pada proses perekrutan pegawai, sistem promosi pegawai berdasarkan kinerja factual, perubahan paradig administrasi publik, sistem dan besarnya penggajian, perubahan struktur dan proses kerja, serta pengawasan disiplin aparatur pemerintah.

Dalam konteks yang lain, reformasi administrasi bisa dipahami dalam beberapa pendekatan bentuk pendekatan lain, diantaranya berbicara pada level perubahan organisasi, pengembangan kultur kerja yang berorientasi pada kepentingan publik dan pembenahan sistem yang terintegrasi yang memudahkan akses terhadap informasi, memperlancar komunikasi dan menyediakan pengetahuan yang relevan bagi pengambilan keputusan. Meskipun demikian, pengarusutamaan peningkatan komitmen aparatur pemerintah untuk melayani atas nama kepentingan publik tetapi harus tetap menjadi prioritas.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an. Leemans mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, Jelaskan keenam alasan tersebut?
- 2) Perubahan administrasi yang menggambarkan perbaikan dalam praktik administrasi, organisasi, prosedur, dan proses. Artinya setiap perubahan prosedur dapat dikategorikan sebagai reformasi administrasi. Menurut Butcher (2003) setidaknya ada empat factor yang mendorong adanya reformasi administrasi public pada Negara-negara demokratis, jelaskan keempat faktor tersebut?
- 3) Memperhatikan fenomena perubahan dunia, maka isu reformasi administrasi publik saat ini menjadi fenomena hampir di seluruh negara-negara di dunia, Jelaskan alasannya?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an. Leemans mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, yaitu: a) perlunya membangun fundamental, b) munculnya tuntutan agenda politik baru, c) adanya proses institusionalisasi lembaga politik, d) munculnya fenomena profesionalisasi, spesialisasi, dan diferensiasi, e) adanya tuntutan perluasan pelayanan pemerintah, dan f) munculnya nilai dan sikap baru. Keenam alasan utama tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan seksama.
- 2) Menurut Butcher (2003) setidaknya ada empat factor yang mendorong adanya reformasi administrasi publik pada Negara-negara demokratis, yaitu: saat bangkit dari resesi ekonomi global, munculkan terhadap lembaga-lembaga public, meningkatnya kesadaran akan potensi teknologi informasi, perubahan diperlukan untuk meningkatkan kontrol politik terhadap birokrasi pemerintah pusat. Keempat faktor tersebut dapat

dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan seksama.

- 3) Memperhatikan fenomena perubahan dunia, maka isu reformasi administrasi publik saat ini menjadi fenomena hampir di seluruh negara-negara di dunia. Agenda tersebut dinilai semakin relevan baik untuk negara maju maupun negara berkembang yang dihadapkan pada tantangan fenomena globalisasi. Agenda reformasi administrasi telah digunakan sebagai alat dan strategi untuk melaksanakan perubahan drastis birokrasi pemerintahan karena dinilai dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan, mengurangi pemborosan dan meningkatkan produktivitas pelayanan sektor publik. Alasan-alasan lainnya dapat dijabarkan lebih lanjut sesuai dengan pemahaman mahasiswa setelah membaca modul dengan seksama.



RANGKUMAN

Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an, enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, diantaranya : perlunya membangun fundamental pemerintahan agar terjadi integrasi nasional di negara-negara yang relatif baru merdeka, munculnya tuntutan agenda politik baru agar masyarakat dapat menikmati tingkat kehidupan lebih baik, adanya proses institusionalisasi lembaga politik, munculnya fenomena profesionalisasi, spesialisasi, dan diferensiasi, adanya tuntutan perluasan pelayanan pemerintah dari tingkat lokal ke level nasional dan regional, dan munculnya nilai dan sikap baru (misalnya demokratisasi, partisipasi, dan konfrontasi).



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (*institution building*), birokratisasi, nasionalisasi dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Jelaskan maksud dari penguatan kelembagaan dalam pernyataan tersebut?

- 2) Memasuki dekade 1980- an, khususnya di negara maju, kecenderungan reformasi administrasi bergeser dengan menerapkan ekonomi pasar dan mengurangi peran tradisional pemerintah dalam pelayanan publik. Bagaimana ide dasar dari pendekatan tersebut dan bagaimana relasi yang terbangun antara institusi publik dan warga negara?
- 3) Sejumlah negara di Asia dan Amerika Latin menyadari kegagalan mekanisme pasar yang semata-mata menekankan pada efisiensi pengelolaan sektor privat. Negara-negara tersebut kemudian mengadopsi model baru yang menyeimbangkan proses reformasi administrasi, Isu apa yang menjadi content dalam proses reformasi administrasi tersebut, jelaskan?

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) Contoh-contoh keberhasilan reformasi baik di negara maju maupun di negara berkembang, Pengalaman di Cina, restrukturisasi organisasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan agar fungsi birokrasi berjalan dengan efisien (UN, 1997). Demikian pula di Hong Kong, dalam merespon tantangan ekonomi post-industri dan pasca lepasnya dari Inggris, negara ini berupaya meningkatkan kapasitas administrasinya sehingga reformasi administrasi menjadi agenda utamanya. Lain halnya, reformasi pemerintahan di kawasan Afrika yang dikemukakan oleh Joss C.N. Raadschelders (2000). Reformasi pemerintahan itu antara lain menyangkut reformasi fungsi-fungsi pemerintahan, pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelayanan publik, dan kepegawaian. Di negara-negara South Africa, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zimbabwe, Benin, Botswana, Cote d'Ivoire, Ethiopia, Ghana, dapat berhasil manakala Malawi, dan lain-lainnya telah melakukan pembaharuan organisasi pemerintahannya pada tingkat pusat maupun daerah. Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik.

- 2) Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam melakukan reformasi administrasi baik di negara maju maupun di negara berkembang diantaranya : Masih tergantung terhadap faktor eksogen (luar) yang mendorong reformasi administrasi, Masih tidak stabilnya sistem politik yang dapat menjamin kelangsungan proses reformasi, dan Adanya ketidakjelasan proses perumusan kebijakan yang dapat diimplementasikan di lapangan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Minimnya infrastruktur juga semakin menyulitkan di negara berkembang atau miskin. Kondisi tersebut membuat masalah endemik dan mudah dimanipulasi oleh kekuatan internasional atau asing. Sejumlah praktik dan isu yang berkaitan dengan masalah korupsi pada setiap tingkatan sistem administrasi pemerintahan, juga menjadi penghalang utama pelaksanaan reformasi administrasi. Keadaan yang memunculkan peluang korupsi antara lain: adanya motivasi atau agenda politik tertentu yang mengemas

dengan sejumlah isu (kemandirian bangsa, anti korupsi, konsolidasi elit, ekspansi pasar ekonomi, pemenuhan buruh murah untuk perusahaan global, akomodasi terhadap kepentingan asing dan memperkuat kekuasaan elit sipil atau militer). Reformasi pemerintahan menjadi sesuatu yang sulit dilaksanakan jika ada ketidakpercayaan masyarakat atas legitimasi dan kredibilitas terhadap sistem pemerintahan melaksanakan tujuan reformasi tersebut.

- 3) Memasuki era reformasi, tantangan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah dengan mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap layanan publik. Krisis yang muncul akibat bangunan birokrasi selama periode orde baru ini bahkan memicu protes di tingkat pusat maupun daerah. Akibat dari perilaku birokrat yang cenderung tidak mendukung pelayanan publik telah menyebabkan tujuan awal birokrat dalam memberikan layanan publik bergeser ke arah pragmatisme dan menurunkan integritas dan kualitasnya. Idealnya penyelenggaraan layanan publik oleh aparat pemerintah pemberi layanan public harus dilakukan tanpa adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Memasuki era reformasi, pembaharuan di segala bidang dilakukan bahkan UUD 1945 juga diamandemen hingga empat kali. Selain itu, sistem desentralisasi juga diterapkan dengan tujuan agar potensi yang dimiliki daerah dapat dimaksimalkan termasuk dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun, disisi lain, penerapan desentralisasi menyebabkan tiga hal yakni, KKN meluas di tingkat daerah, terjadi ketimpangan layanan public antar daerah, dan belum ada aturan sanksi terhadap daerah yang menyediakan layanan buruk kepada masyarakat. Kegagalan birokrasi dalam merespon krisis baik itu krisis ekonomi maupun politik akan mempengaruhi tercapainya *good governance*. Kegagalan itu sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan, insentif, akuntabilitas, dan budaya birokrasi.

Tes Formatif 2

- 1) Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (*institution building*), birokratisasi, nasionalisasi dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Administrasi publik itu sendiri sejak kelahirannya terlalu berfokus pada

strong government, artinya *sector* publik merupakan dominasi peran pemerintah dan pemerintah menjadi *actor* tunggal didalam menyelesaikan *sector* publik, dan kelahirannya administrasi publik dipelopori oleh Wilson. Kelahirannya memberikan mandate kepada pemerintah, birokrasi untuk menyelesaikan masalah-masalah publik sebagai penerima mandate kebijakan administrasi publik. Artinya yang sifatnya kebijakan sampai teknis operasional harus disediakan oleh pemerintah. Tapi akibatnya dengan *paradigm strong government* fokus perhatian bagaimana menjadikan pemerintah menjadi kuat bersih, berwibawa, sehingga perhatian termasuk pembiayaan lebih banyak membiayai pembangunan birokratis sendiri.

- 2) Memasuki dekade 1980- an, khususnya di negara maju, kecenderungan reformasi administrasi bergeser dengan menerapkan ekonomi pasar dan mengurangi peran tradisional pemerintah dalam pelayanan publik. Ada upaya mendorong sektor swasta terlibat pengelolaan pelayanan publik melalui privatisasi, komersialisasi, dan kerja sama (*contracting out*) dalam praktik pelayanan publik. Ide dasar dari pendekatan New Public Management adalah aplikasi pendekatan yang digunakan di sector bisnis atau privat kedalam sector publik. Oleh karenanya, mekanisme dan terminology pasar menjadi sangat dominan pada konsep ini. Hal ini dapat ditinjau dari bentuk interaksi yang berlangsung pada sector publik ditinjau sebagai sebuah bentuk transaksi sebagaimana yang terjadi dalam pasar. Relasi yang terbangun antara institusi publik dengan warga negara dikonstruksi dalam bentuk transaksi yang hampir sama dilakukan pada sector pasar. Dengan kata lain, menurut Kettl (1994) bahwa NPM merupakan bentuk reformasi dari pendekatan administrasi publik klasik yang berdasar pada aturan lama dan dorongan kekuasaan menjadi berbasis pasar dan dorongan kompetitif taktis.
- 3) Sejumlah negara di Asia dan Amerika Latin menyadari kegagalan mekanisme pasar yang semata-mata menekankan pada efisiensi pengelolaan sektor privat tersebut. Negara-negara tersebut kemudian mengadopsi model baru yang menyeimbangkan proses reformasi administrasi. Isu sentral bergeser ke masalah kesetaraan (*equity*), keadilan (*fairness*) dan adanya kegagalan mekanisme pasar (*market failure*). Ketiga isu penting tersebut saat ini menyita perhatian

pemerintahan di dunia karena kehidupan mayoritas masyarakat seyogyanya tidak dapat dikesampingkan begitu saja untuk memenuhi kepentingan elit kekuasaan. Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi, yang meliputi:

- a) Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
- b) Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun social trust, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
- c) Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
- d) Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*.

Daftar Pustaka

- Atmosoedirdjo, Prajudi. (1991). *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Seri Pustaka Ilmu.
- Butcher, Tony and Andrew Massey (2003) *Modernizing Civil Services*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Caiden, G. E. (1969). *Administrative reform*. London: Allen Lane The Penguin Press.
- _____ (2007). *Administrative reform* (2nd ed.). Aldine Transactio.
- Chau, D. M. (1997). *Administrative reform in Vietnam: Need and strategy*. *Asian Journal of Public Administration*, 19(2), December.
- Commonweath Secretariat (2016) *Key Principles of Public Sector Reforms: Case Studies and Frameworks*. London, UK: The Coommonweath Secretariat.
- Denhardt, J. V., & Robert, B. D. (2003). *The new public service (serving, not steerings)*. London: M. E Sharpe.
- Dror, Y. (1976). *Strategies for administrative reforms*. In L. F. Ann, *The management of change in government*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Dwiyanto, Agus. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Effendi, T. (2006). *Langkah implementasi reformasi administrasi publik: Pembelajaran dari pengalaman Republik Korea*. Makalah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada Seminar tentang Reformasi Administrasi Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2006.
- Farazmand, A. (Eds.). (2002). *Administrative reform in developing nation*. Connecticut: Westport.

- _____ (2002). *Administrative reform and development: An introduction*. In A. Farazmand (Eds.), *Administrative reform in developing nation*. Connecticut: Westport.
- Girindrawardana, D. (2002) *Public Services Reform in Indonesia*. Jakarta: Ombudsman Indonesia.
- Handyaningrat, Soewarno. (1994). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Haning, M. Thahir (2015) *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi yang Mendukung Pelayanan Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Ilmu Giri.
- Henry, Nicholas. (1995). *Public Administration and Public Affairs* (Sixth Edition). New Jersey: Practise-Hall.
- Holden. (2000). *Problem of democracy: Administrative reform and corruption*. In M. M. Khan. The paper was presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on The State Under Pressure in Bergen, Norway from 5-6 October 2000 and published in *BISS Journal*, 22(1), 2001.
- Horhoruw, M. et al. (2012) *Transforming the Public Sector in Indonesia: Delivering Total Reformasi*. World Bank Publication. (March), 1–14. [online]. Available from: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1289428746337/Transforming_Public_Sector_Indonesia.pdf.
- Kettl, D. F. (1994). *Managing on the frontiers of knowledge: The learning organization*. In P. W. Ingraham & B. S. Romzek, *New paradigm for government: Issue for the changing public service*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Lee, H. B. (1976). *Bureaucratic model and administrative reforms*. In L. F. Ann, *Development and change an administrative reform: An overview*. The Haque: Institut of Social Studies.
- Leemans, A. F. (1976). *The management of change in government*. The Haque: Martinus Nijhoff.

- Nawawi, Ismail. (2009). *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori, dan Praktek*. Surabaya: PMN
- Ndue, P. N (2005) *Democratization, Good Governance and administration Reform in Africa. The Enabling State and The Role of The Public Service in The Wealth Creation: From:* <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document/AAPAM/UNPAM02713.pdf>
- Oluwu, D. (2002). *Introduction new public management: An African reform paradigm? Afrika Development, XXVII* (3&4). Available online: <http://www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan.pdf>.
- Osborne, D., & Peter, P. (1997). *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. New York: A Plume Book.
- Osborne, D., & Ted, G. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to Pentagon*. Addison Wesley: Reading, MA.
- _____ (2003). *Reinventing government (mewirauahakan birokrasi): Sepuluh prinsip untuk mewujudkan pemerintahan wirausaha*. Jakarta: PPM.
- Pasolong, Harbani. (2011). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Penger, Sandara and Tekavcic, Metka (2008). *Slovenian case of strategic chang management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy*. Casopis za ekonomsku teoriju: praksu. Vol. 26. No. 2 URL: <http://srcak.srce.hr/30575>
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert. (2011). *Public Management Reform; A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and Neo-Weberian State Third Edition*. New York. Oxpord University Press.
- Prasojo, E. (2003). *Agenda politik dan pemerintahan di Indonesia: Desentralisasi politik, reformasi birokrasi, dan good governance*. Bisnis dan Birokrasi, XI (1), Januari.
- Quah, J.S.T., (1976). *Administrative Reform: A Conceptual Analysis*. Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No. 1.

- Robbins. SP, dan Judge. (2008). *Perilaku Organisasi*. Buku 2, Jakarta: Salemba Empat.
- Raadschelders, Jos C.N. (2003). *Government: A Public Administration Perspective*. New York:
- Sondang P. Siagian. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Toha, Miftah. (1983). *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Yogyakarta: Rajawali Pers.
- Toha, Miftah. (2002). *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Grafindo Persada.
- _____. (2012). *Prilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Samonte, A.G. (1970). *Patterns and Trends in Administrative Reform*, in Lee, H-B. and Samonte, A.G., eds, *Administrative Reforms in Asia*, Manila: EROPA.
- Sedarmayanti. (2009). *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Singh, A. (2005). *Administrative reforms towards sustainable practices*. SAGE Publication Pvt, Ltd.
- Siagian, Sondang P. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- UNDP. (2009). *Public administration reform practice note*. From http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf, 2009.
- William L. Morrow. (1974). *An Introduction to Public Administration, Policy, Politics and Bureucracy*, (New York, the Free Press, 1974) 336. <http://www.jstor.org/pss/974286>
- Zauhar, S. (2012). *Reformasi administrasi konsep dimensi dan strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sumber Pengayaan Referensi *website*:

<http://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Administrative-Reforms-and-Governance-in-Bangladesh-How-far-the-Dream-of-Success.pdf>