

TRANSFORMASI MODEL "NEW GOVERNANCE" SEBAGAI KUNCI MENUJU OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK DI INDONESIA

Antonius Tarigan

Abstrak

Tulisan ini merupakan suatu ekspresi untuk memahami lebih jauh apakah rendahnya kinerja pelayanan publik di Indonesia disebabkan oleh kegagalan melakukan transformasi suatu paradigma atau model ke dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, atau sekedar ketidakmampuan melakukan pengaturan sistem pelayanan yang profesional, atau karena kegagalan dalam mengembangkan pola hubungan kerja antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Dari kajian berbagai literatur manajemen publik klasik hingga kontemporer, sementara penulis berkesimpulan bahwa problem pelayanan publik di tanah air dapat ditelusuri pada dua level sekaligus, yaitu level paradigmatik maupun level praksis. Level paradigmatik berkaitan dengan kegagalan melakukan transformasi paradigma baru yang dikenal dengan paradigma atau model *New Governance* dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diikuti kegagalan menyusupkan kerangka kerja baru tersebut ke dalam praksis penyelenggaraan pelayanan publik di lapangan.

Kata kunci : *New governance*

UNTUK membahas tema tersebut secara lebih detail dan mendalam, uraian berikut ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Bagian pertama akan mendeskripsikan beberapa problem empiris dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Selanjutnya akan diuraikan paradigma atau model *New Governance* sebagai salah satu jawaban alternatif atas berbagai permasalahan tersebut. Introduksi kerangka kerja baru tersebut jelas membutuhkan beberapa prakondisi penting. Karenanya, faktor-faktor kritis

yang menjadi penentu keberhasilan transformasi model *New Governance* akan diulas secara khusus pada bagian ketiga sebelum akhirnya ditutup dengan beberapa penekanan kembali dalam konteks implementasi kerangka kerja baru tersebut.

Problem Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah di samping distribusi, regulasi, dan proteksi. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi nilai kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dalam konteks hubungan *Principal-Agent* (Rawls, 1971). Berdasarkan kerangka kerja tersebut, pemerintah selanjutnya melakukan proses pengaturan alokasi sumberdaya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyediaan

kebutuhan pelayanan kolektif.

Preskripsi tersebut hampir bertolak belakang dengan praksis pelayanan publik yang dimotori pemerintah, termasuk untuk konteks Indonesia kontemporer. Sebagai pelaksana kontrak sosial yang digariskan sebelumnya, pemerintah justru menimbulkan banyak masalah bagi publik yang menjadi kliennya. Sangat masuk akal jika pemerintah kemudian mendapat berbagai stigma negatif. Jauh dari menjadi bagian dari solusi (*a part of solution*), pemerintah justru menjadi bagian dari masalah (*a part of problem*), bahkan masalah utama, dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik (Weiss, 1995).

Sinyalemen terakhir ini bukan tanpa dasar. Fenomena malpraktek pelayanan publik sudah menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Hal itu dapat dilacak dari banyaknya keluhan yang dilontarkan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik. Pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat ketimbang abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, dan sederetan persoalan lainnya adalah potret kelabu yang mengafirmasi sinyalemen di atas. Studi yang dilakukan Pusat Studi Pengembangan Kawasan (2001) di beberapa kota di Indonesia seperti Pontianak, Tangerang, Medan, Semarang, Denpasar, Mataram, Banjarmasin, Palu, dan Sawahlunto juga memperlihatkan kecenderungan yang sama. Demikian halnya penelitian yang dilakukan oleh Center of Population and Policy Studies Universitas Gadjah Mada (2001).

Antonius Tarigan,
Kasubdit Kelembagaan Kerjasama
Pembangunan, Direktorat Kerjasama
Pembangunan Sektoral & Daerah,
Kantor Meneg PPN/Bappenas dan
Mahasiswa Program Doktor FISIP
Universitas Indonesia, Konsentrasi
Kebijakan Publik, Jakarta

Penelitian terakhir ini berhasil mengidentifikasi sejumlah 'budaya negatif' di dalam lingkungan organisasi pemerintah yang merugikan kepentingan publik seperti mendahulukan kepentingan pribadi, golongan atau kelompok, termasuk kepentingan atasannya ketimbang kepentingan publik, adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, masih kuatnya kecenderungan untuk menunggu petunjuk atasan, sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat, dan sebagainya.

Realitas tersebut semakin melemahkan harapan dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelaksana kontrak yang bermuara pada munculnya krisis legitimasi pemerintah. Harapan, kepercayaan, dan legitimasi itu semakin lemah mengingat terbatasnya kapasitas pemerintah dalam merespon aspirasi masyarakat yang justru semakin kompleks dan variatif. Keterbatasan kapasitas itu antara lain ditunjukkan oleh keterbatasan dalam penyediaan input sumberdaya, terutama keuangan, serta kemampuan manajerial sendiri yang dalam banyak aspek jauh tertinggal dari sektor swasta. Kondisi tersebut semakin menyulitkan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pelayanan kolektif sekaligus menuntut adanya dukungan dari berbagai aktor lain, yaitu swasta dan masyarakat secara umum.

Pentingnya melibatkan kalangan swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilatarbelakangi oleh kenyataan semakin meningkatnya kapasitas dan kontribusi kedua aktor tersebut dalam dinamika pembangunan secara umum dan proses penyelenggaraan pelayanan publik secara khusus. Melalui mekanisme keswadayaan, kalangan swasta dan masyarakat telah berhasil melakukan aksi kolektif untuk merespon kebutuhan pelayanan pada skala lingkungan (*neighborhood*) seperti penyediaan jalan lingkungan, air bersih komunal, pasar tradisional, fasilitas olahraga dan rekreasi, sarana pen-

didikan dan kesehatan, dan sebagainya. Hal itu dilakukan dengan atau tanpa bantuan fasilitas pemerintah.

Untuk semakin mengoptimalkan kontribusi tersebut, sejak tahun 1985, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah paket kebijakan yang diarahkan untuk melibatkan swasta dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik, baik melalui kebijakan privatisasi maupun paket-paket deregulasi lainnya. Pada tahun 1987, misalnya, pemerintah mengeluarkan Kepres No.15/1987 tentang kemitraan antara pemerintah-swasta dalam kegiatan investasi dan manajemen penyediaan prasarana ekonomi seperti pembangunan sistem jaringan jalan raya, jaringan air bersih perpipaan, pelabuhan laut dan udara, tenaga listrik, telekomunikasi, dan prasarana lainnya. Kebijakan ini telah berhasil memobilisasi sumberdaya dari pihak swasta untuk kepentingan investasi di bidang pelayanan publik.

Selanjutnya pada tahun 1998, untuk merespon keterbatasan pemerintah dalam penyediaan anggaran untuk pelayanan publik dan pelibatan usaha swasta dalam kegiatan investasi prasarana publik yang juga berkaitan dengan terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan, pemerintah mengeluarkan Kepres No. 7/1998 untuk menjabarkan cara pengaturan dalam rangka kerjasama kemitraan pemerintah dan swasta dalam bentuk BOT (*Build Operate and Transfer*), BT (*Build and Transfer*), BTO (*Build, Transfer, and Operate*), BLT (*Build, Lease, and Transfer*), BOO (*Build, Own, and Operate*), ROO (*Rehabilitate, Own, and Operate*), ROT (*Rehabilitate, Own, and Transfer*), DOT (*Develop, Operate, and Transfer*), dan CAO (*Contract, Add, and Operate*). Kebijakan tersebut telah berhasil mendorong munculnya kerjasama operasional dengan kalangan swasta, terutama melalui BUMN dan BUMD.

Beberapa kemajuan tersebut masih menyisakan sejumlah pertanyaan penting. Di antaranya adalah bagaimana proporsi peran masing-masing aktor, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Juga perlu ditetapkan jenis pelayanan publik mana yang bisa

diserahkan sepenuhnya kepada swasta dan masyarakat, mana yang dapat dikerjasamakan, dan jenis pelayanan mana yang harus tetap menjadi domain pemerintah. Tegasnya, proses kerjasama atau interaksi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik membutuhkan sebuah kerangka kerja kelembagaan yang jelas yang berfungsi sebagai panduan proses kerjasama tersebut.

Ada beberapa poin penting yang dapat disimpulkan dari paparan singkat di atas. Poin *pertama* adalah bahwa penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia masih mengalami sejumlah permasalahan. *Kedua*, permasalahan tersebut terutama berkaitan dengan keterbatasan kapasitas pemerintah, terutama dalam hal anggaran dan manajerial. *Ketiga*, terdapat peluang untuk mengisi kesenjangan kapasitas tersebut dengan melibatkan pihak swasta dan masyarakat mengingat semakin tingginya kontribusi kedua aktor tersebut dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah tetap menjalankan tugasnya sebagai pelaksana kontrak dengan menyiapkan kerangka kebijakan dan kelembagaan yang mampu memfasilitasi proses kerjasama dan interaksi tersebut.

Transformasi Model *New Governance* dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Secara sederhana, model *New Governance* merupakan perkembangan baru dalam literatur manajemen publik yang mengidealkan kerjasama, interaksi atau kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam proses pemerintahan secara umum, yang dalam tulisan ini dibatasi pada aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Metamorfosis model itu dapat ditelusuri dari model administrasi publik klasik (*Classical Public Administration*) dan model manajemen publik baru (*New Public Management*).

Model administrasi publik klasik memberikan perhatian pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien dan efektif, dan bebas dari manipulasi

kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, benar, dan berhasil (Wilson, 1887). Fokus perhatiannya adalah interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hirarki. Model ini memberikan peran yang sangat besar kepada pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan maupun penyampaian pelayanan publik. Dengan sifat yang hirarkis dan berpusat pada pemerintah, maka hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat cenderung dimaknai sebagai hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama struktural dan formal, atau pada titik yang paling ekstrim, tidak ada kolaborasi sama sekali.

Model pertama di atas coba disempurnakan oleh model lain yang dikenal sebagai model manajemen publik baru. Fokus perhatian model ini adalah bagaimana mentransformasikan moda manajemen sektor swasta ke dalam organisasi publik serta mengembangkan inisiatif pengaturan sistem seperti deregulasi, privatisasi, kontrak manajemen, dan sebagainya (Kooiman & Vliet, 1992). Secara sistematis, model manajemen publik baru dapat ditelusuri dari tipologi yang dikembangkan oleh Ewan Ferlie dan kawan-kawan (1995), yaitu:

Model pertama, yaitu model yang menekankan pentingnya efisiensi (*efficiency drive*). Model ini merupakan model awal yang muncul pada awal dekade 1980-an dengan memberikan perhatian utama agar sektor publik berperilaku seperti layaknya usaha swasta, yang sarat dengan orientasi efisiensi. Tema penting di dalam model ini antara lain adalah peningkatan pengawasan atas manajemen keuangan, penghematan atau efisiensi keuangan, penguatan fungsi penganggaran, serta penciptaan sistem informasi dan anggaran. Di samping itu, model ini juga memberi perhatian pada pentingnya peningkatan perhatian terhadap respons penyediaan pelayanan kepada konsumen dengan memberikan peran yang semakin besar kepada sektor privat atau pasar sebagai penyedia atau produsen pelayanan. Model ini juga menekankan

perlunya proses manajemen yang berorientasi pada pemerintahan korporatis, penegakan standar kinerja yang ketat, proses penyelenggaraan pelayanan yang tidak terlalu birokratis dan lebih ke arah manajemen yang berjiwa wiraswasta dengan tetap berpegang pada prinsip akuntabilitas, adopsi bentuk *cooperate governance*, serta pemberian wewenang operasional ke bawah dan penggeseran kekuasaan penanganan kegiatan yang strategis ke atas.

Model ini terkait dengan gaya ekonomi politik pemerintahan Thatcher yang anti dan berupaya mengeliminasi pemborosan, pemerintahan yang birokratis, kinerja birokrasi pemerintahan yang rendah, dan menganggap bahwa birokrasi merupakan bagian dari masalah bukan bagian dari solusi.

Model kedua, merupakan model yang menekankan upaya untuk memperkecil lingkup sektor publik (*down-sizing*), menciptakan fleksibilitas organisasi, menghindari standarisasi organisasi, mengembangkan pola pelayanan yang fleksibel dan variatif, memperkuat desentralisasi tanggung jawab kegiatan dan anggaran ke tingkat bawah, pengeseran pola manajemen dari sistem hirarkis menuju sistem *contracting out*, serta pemilahan organisasi puncak dengan organisasi operasional. Model ini sudah memberi perhatian terhadap pentingnya jaringan kerja (*network*) dengan organisasi lain di luar pemerintah, menekankan pembentukan aliansi strategis dengan badan-badan lain di luar pemerintah sebagai bentuk baru koordinasi yang lebih luas, terbuka, dan inklusif.

Model ketiga, dikenal sebagai pola manajemen publik yang menekankan pada pencapaian hasil yang prima (*In Search of Excellence*). Model ini merupakan perwujudan dari aliran *human relations* dalam teori manajemen yang memberikan perhatian pada pentingnya budaya organisasi. Model ini memberi perhatian khusus pada pengaruh nilai, budaya, ritus, dan simbol-simbol yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam bekerja.

Model ini dapat dibedakan atas dua pendekatan utama, yaitu pendekatan

bottom-up dan pendekatan *top-down*. Pendekatan *bottom-up* memberikan penekanan pada pengembangan organisasi sebagai organisasi pembelajaran (*learning organization*), pengakuan akan perlunya budaya organisasi sebagai pengikat proses kerja birokrasi, desentralisasi manajemen, serta pengukuran kinerja berdasarkan hasil yang dicapai. Sedangkan pendekatan *top-down* menekankan upaya-upaya untuk memperlancar perubahan budaya organisasi, proyeksi visi secara *top-down*, kepemimpinan kharismatik, pemakaian simbol-simbol organisasi dan penetapan misi yang jelas, adanya strategi komunikasi yang jelas, dan penekanan pada fungsi manajemen sumberdaya manusia.

Model keempat, merupakan manajemen publik yang berorientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*). Model ini merupakan model yang paling jarang dikembangkan tetapi memiliki manfaat yang besar jika diterapkan dalam manajemen pelayanan publik. Model ini merefleksikan penyelarasan ide-ide dalam manajemen sektor swasta ke dalam manajemen sektor publik serta penguatan kembali peran manajer sektor publik dengan menerapkan manajemen yang berkualitas tinggi secara lebih meyakinkan yang sebelumnya telah dirusak oleh berbagai malpraktek dan patologi. Di samping itu, model ini mempunyai beberapa karakter penting seperti pelayanan yang berkualitas tinggi (prima), proses manajemen yang lebih merefleksikan kepentingan pengguna (*users*) lebih dari sekedar kepentingan konsumen, penekanan pada pembelajaran masyarakat lebih dari sekedar pendekatan penyediaan pelayanan yang dilakukan secara rutin (misalnya manajemen berbasis masyarakat, penilaian kebutuhan nyata masyarakat, dan sebagainya), penekanan peran pasar dan swadaya masyarakat dengan tetap memperhatikan berbagai keterbatasannya, serta menjamin partisipasi masyarakat dan prinsip akuntabilitas sebagai bentuk perhatian terhadap pentingnya legitimasi manajemen pelayanan publik.

Walaupun beberapa gagasan di atas

nampaknya sangat visioner dalam konteks perbaikan kinerja pelayanan publik, namun upaya mengadopsi paradigma itu masih disertai sejumlah keraguan. Di antaranya adalah sejauh mana prinsip-prinsip manajemen sektor swasta dapat diterapkan ke dalam proses manajemen sektor publik, apakah pemerintah tidak harus mendominasi proses penyelenggaraan manajemen pelayanan publik, dan bagaimana menggeser peran dan logika pemerintah serta mengembangkan hubungan kerja baru antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif?

Pertanyaan pertama muncul karena pada dasarnya terdapat perbedaan karakter antara sektor swasta dan pemerintah (Pollitt, 1990; Hood, 1991). Perbedaan tersebut antara berkaitan dengan masalah pilihan publik (*public choice*), kepentingan publik (*public interest*), pemilikan publik (*public ownership*), pemerataan, kebutuhan kolektif, keadilan, dan nilai-nilai semacamnya (Ranson & Stewart, 1994). Demikian halnya dengan pertanyaan kedua yang menuntut adanya perhatian yang serius seperti efisiensi keuangan, perampingan organisasi, desentralisasi, kualitas pelayanan, partisipasi masyarakat dan sebagainya. Terdapat pendapat yang sangat umum bahwa peran pemerintah seyogyanya hanya dibatasi pada masalah-masalah yang tidak bisa ditangani oleh swasta dan masyarakat seperti masalah pertahanan dan keamanan, penegakan hukum, hubungan luar negeri. Sedangkan penyelenggaraan penyediaan pelayanan yang bersifat *toll goods* dapat diserahkan kepada swasta dan masyarakat. Dalam kondisi ini, pemerintah akan lebih berperan sebagai regulator atau fasilitator, dan bukan sebagai produser (Esman, 1991). Sedangkan pertanyaan ketiga berangkat dari kenyataan bahwa kendati model manajemen publik baru mengakui pentingnya interaksi, kerjasama dan aliansi strategis, namun bentuknya masih berorientasi pada kontrak keluar, kerjasama operasional atau swakelola masyarakat. Bentuk yang demikian masih mengasumsikan pentingnya

peran pemerintah dengan terutama mendayagunakan sumberdaya yang dimiliki pemerintah.

Keraguan di atas menjadi pintu masuk bagi model "New Governance". Model ini muncul pada tahun 1990-an bersamaan dengan maraknya gerakan pembaruan sistem pemerintahan sebagai upaya untuk memecahkan berbagai persoalan publik yang juga dikenal dengan istilah "Modern Governance" (Kooiman, 1993) atau "Good Governance" (World Bank, IMF, dan UNDP, 1995). Sistem pemerintahan dikatakan baik jika sistem tersebut dapat mengelola sumberdaya dan masalah-masalah publik secara efektif, efisien dan responsif yang melibatkan lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat yang ada di dalam suatu negara. Dengan kata lain, transformasi sistem pemerintahan diarahkan untuk memfasilitasi transaksi yang luas, bebas dan terbuka antara berbagai elemen di dalam sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, politik, dan budayanya (Bank Dunia, 1994).

Di dalam model New Governance, penyelenggaraan pemerintahan dibangun berdasarkan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan dan menyediakan kebijakan dan pelayanan publik (Kooiman, 1993). Konsepsi tersebut berkembang dari bentuk-bentuk pengaturan yang dilakukan oleh aktor-aktor sosial, ekonomi, dan politik dalam proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Dengan pemahaman yang demikian, model New Governance identik dengan model pemerintahan interaksionis dan model pengelolaan sistem pelayanan publik yang menganut prinsip *co-production* atau *co-arrangement*.

Kemunculan model manajemen baru itu dilatarbelakangi oleh suatu kesadaran bahwa sebenarnya kegiatan penyediaan pelayanan publik merupakan proses kegiatan yang dilakukan oleh jaringan kerja (*networks*) dari berbagai organisasi, baik yang ada di lingkungan pemerintah maupun masyarakat (Aquino & Bekke, 1993). Suatu jaringan kerja pelayanan adalah sistem organisasi yang merangkaikan hubungan kerja atau

interaksi antaraktor atau organisasi yang masing-masing mempunyai fungsi tertentu (Esman, 1991). Hal tersebut sejalan dengan pemikiran yang dikembangkan oleh para pemikir awal teori manajemen bahwa esensi proses manajemen publik sebenarnya adalah interaksi (Mintzberg, 1973).

Piere dan Pieters (2000) menyatakan bahwa upaya memperkenalkan paradigma New Governance diarahkan untuk melengkapi kekurangan paradigma manajemen publik baru yang dianggap kurang efektif dan tidak lagi mendapat dukungan dari berbagai pihak sebagai model kebijakan dan pelayanan publik alternatif. Menurutnya, model tersebut merupakan suatu tawaran baru dalam konteks dan tatanan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Di dalamnya terdapat beberapa pertanyaan penting seperti bagaimana mendudukkan peran pemerintah di dalam proses pemerintahan dan mengangkat bobot kekuatan masyarakat sipil di dalam proses pengaturannya, serta sejauh mana kapasitas pengaturan yang dilakukan masyarakat sipil itu dilihat sebagai hal yang sama pentingnya dengan kapasitas pengaturan yang dilakukan pemerintah. Gagasan tersebut diperkuat oleh pemikiran Kooiman yang melihat bahwa sistem pengaturan modern harus dilihat sebagai upaya untuk mengaktifkan dan mengkoordinasi aktor-aktor sosial untuk dapat berperan serta dalam menghadapi persoalan kompleksitas, dinamika, dan diversitas. Sistem pemerintahan dalam masyarakat modern, dengan demikian, merupakan proses koordinasi dan bagaimana mempengaruhi interaksi sosial, politik, dan administratif. Dalam perspektif interaktif semacam ini, proses pemerintahan ditujukan untuk menyeimbangkan kepentingan sosial dan menciptakan ruang interaksi antara berbagai aktor (Kooiman, 1993; Dunsire, 1993; Mayntz, 1993) serta bagaimana proses interaksi tersebut dapat membantu perwujudan tujuan kolektif.

Berkaitan dengan poin terakhir ini, Kooiman kembali menekankan pentingnya kapasitas pengaturan di dalam masing-masing aktor untuk menjalankan koordinasi secara efektif dalam

konteks memperkuat lingkungan internal sehingga memiliki kapasitas untuk melakukan transformasi, merubah struktur dan proses, maupun substansi mekanisme dan orientasi organisasi. Secara lebih spesifik, analisis ini menyatakan bahwa hubungan kerja antara pemerintah dan masyarakat tidak semata-mata seperti hubungan kerja tradisional antara sektor publik dengan sektor privat, tetapi merupakan suatu modus hubungan yang dapat memperkuat kapasitas pengerahan sumberdaya dan koordinasi dengan aktor-aktor terkait dalam bentuk jaringan kerja (*network*) yang lebih informal. Konteks hubungan yang demikian merupakan refleksi saling ketergantungan dalam penyediaan input sumberdaya yang dimiliki masing-masing pihak yang jika diintegrasikan akan sangat penting dalam upaya meningkatkan kinerja penyelenggaraan pelayanan publik (Roses & Lawton, 1999).

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa model New Governance memiliki keunikan jika dibandingkan dengan model manajemen publik baru. Tepatnya, model New Governance merupakan pengkayaan terhadap model manajemen publik baru. Keduanya berangkat dari pemikiran yang sama tentang semakin kurang pentingnya kekuatan pemerintah secara legal formal dan semakin pentingnya tatanan kelembagaan lintas batas antara sektor publik dan sektor swasta (Pierre & Peters, 2000). Namun, sebagaimana diuraikan King C.S. dan Stivers C. (1998), keduanya juga memiliki beberapa perbedaan prinsipil yang selanjutnya menimbulkan persoalan ideologis dalam proses manajemen publik versus proses pemerintahan. Secara singkat perbedaan prinsipil tersebut adalah sebagai berikut:

1. Model Manajemen Publik Baru menekankan ide pembaharuan peran pemerintah secara inkremental melalui peningkatan efisiensi manajemen sektor publik yang mengandalkan pola hubungan kerja antar organisasi di dalam lingkungan pemerintah; sedangkan
2. Model New Governance menekan ide pembaharuan proses peme-

rintahan secara transformatif melalui peningkatan kapasitas pemerintahan dan sistem pengaturan yang mengandalkan pola hubungan kerja dan interaksi antara organisasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara kooperatif atau kemitraan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa model New Governance memiliki keunikan dan kapasitas dalam menjelaskan dan mengarahkan perkembangan pola hubungan kerja antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang ditujukan untuk memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat termasuk penurunan kinerja pelayanan publik di Indonesia.

Faktor-Faktor Penentu

Sebagai gagasan visioner yang menawarkan alternatif solusi bagi pemecahan problem penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, implementasi model New Governance tidak dapat berjalan dengan sendirinya. Diperlukan sejumlah intervensi strategis untuk memungkinkan implementasinya dengan mempertimbangkan secara seksama semua faktor penentu yang melingkupinya.

Kritik yang sering dilontarkan berkaitan dengan upaya mengadopsi kerangka kerja baru itu adalah bahwa model New Governance merupakan konstruk ahistoris yang tidak memiliki basis eksistensi Indonesia. Sebagai gagasan yang dikembangkan di negara-negara Barat, model New Governance tidak dapat dengan serta merta diadopsi ke dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Kekawatiran itu berkaitan dengan sindrom metodologis yang cukup umum dikenal yaitu loncatan normatif (*normative leap*) atau kegagalan ekologis (Zifcak, 1994). Yang dimaksudkan adalah bahwa adopsi suatu kerangka kerja atau paradigma baru memerlukan sejumlah adaptasi dengan *time horizon* yang juga panjang, atau proses tersebut akan mengalami kegagalan total.

Di tempat lain, Spencer Zifcak (1994) menyatakan bahwa ada beberapa faktor penentu dalam melakukan transformasi

nilai-nilai dalam manajemen pelayanan publik, yaitu :

Pertama, faktor lingkungan (*environment*), yang terdiri dari (i) lingkungan ekonomi, berupa kebijakan ekonomi yang dianut dan sedang dipraktekkan, sistem pengelolaan keuangan sektor pemerintah, ketersediaan anggaran pemerintah, dan sebagainya; (ii) lingkungan sosial-budaya, berupa sistem nilai, perilaku, kebiasaan dan norma yang dianut suatu masyarakat; (iii) perkembangan teknologi yang diadopsi oleh suatu masyarakat; (iv) lingkungan politik yang ditandai oleh dinamika kepartaian, kelompok kepentingan, rezim penguasa dan sebagainya; dan (v) lingkungan administratif berupa kemunculan kepemimpinan dan rezim baru, serta struktur dan proses birokrasi.

Kedua adalah faktor isi (*content*), yang berkaitan dengan pertimbangan nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, dan efisiensi. Upaya transformasi hanya akan berhasil jika perubahan tersebut mengandung atau mempertimbangkan terwujudnya nilai-nilai demokrasi, kesetaraan, dan efisiensi.

Ketiga adalah faktor strategi yang dipilih, yaitu strategi yang berwujud (i) *empiris-rasional*, yaitu bahwa seseorang atau suatu organisasi dapat dimotivasi untuk melakukan perubahan dengan memberikan contoh atau bukti nyata serta argumen yang kuat; (ii) *normatif-edukatif*, yaitu bahwa seseorang dapat diyakinkan untuk melakukan perubahan dengan mengubah perilaku, nilai, norma dan cara berinteraksi yang dianutnya; (iii) *koersif*, yaitu pendekatan perubahan dengan menggunakan kekerasan atau daya paksa.

Keempat dan terakhir adalah faktor dinamika, yang dapat dikelompokkan ke dalam *dinamika sistemik* dan *dinamika interaksional*. Dinamika sistemik berhubungan dengan karakter administrasi, di mana suatu proses transformasi dianggap berhasil jika ditandai oleh (i) perubahan pola pemerintahan yang sentralistis ke pola yang menyebar (*dispersed*); (ii) profesionalisme praktek administrasi; (iii) struktur interaksi yang bersifat informal; (iv) struktur yang dapat disusupi (*permeable*); dan (5) lingkup kegiatan

yang menjadi relatif lebih kecil dan sederhana (*streamlining*). Sedangkan dinamika interaksional berkaitan dengan konflik yang timbul antara aktor-aktor yang bersaing dalam arena proses administrasi pengambilan keputusan. Dalam hal ini kepentingan dan orientasi para politisi akan berbenturan dengan prioritas dan logika birokrasi. Konflik yang timbul antara lain berkaitan dengan pertentangan antara orientasi kepentingan "constituent" dengan peran "rationality of planning", diskriminasi politik berbenturan dengan netralitas birokrasi, dan kontrol politik berbenturan dengan otoritas untuk mencapai rasionalitas manajemen.

Dengan memperhatikan dimensi-dimensi dalam dinamika interaksional tersebut, Spencer sampai pada kesimpulan bahwa suatu transformasi atau perubahan hanya akan berhasil jika (i) ada kepentingan dan dukungan politik yang kuat; (ii) adanya kesamaan wawasan; (iii) adanya horizon waktu yang panjang disertai dengan kontinuitas rejim; dan (iv) adanya dukungan pihak legislatif.

Sebagai proses transformasi yang berlangsung dalam jangka panjang, adopsi model New Governance yang berbasis interaksi dan jaringan kerja tidak dengan sendirinya menjanjikan efektivitas atau kinerja yang optimal. Sebaliknya, interaksi dan jaringan kerja itu perlu ditumbuhkembangkan minimal melalui 2 strategi berikut. *Pertama*, melalui penciptaan insentif yang utamanya disediakan oleh pemerintah untuk menarik aktor-aktor lain di luarnya untuk terlibat dalam pengorganisasian kerjasama dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. *Kedua*, melalui pengurangan intervensi pemerintah, terutama ketika organisasi usaha swasta dan masyarakat sudah menunjukkan motivasi dan keinginan untuk berkontribusi yang disertai dengan kapasitas yang memadai. Sebaliknya, intervensi pemerintah tetap diperlukan untuk mengisi peran residual dalam rangka memperlancar dan memfasilitasi proses interaksi antar aktor dalam jaringan kerja terutama ketika terjadi kesenjangan proses interaksi akibat hambatan peraturan, perbedaan

kepentingan, ketidakseimbangan kekuatan, dan keterbatasan sumberdaya (Esman, 1991).

Sejalan dengan hal-hal tersebut di atas, Kooiman (1993) juga menyatakan bahwa proses transformasi nilai-nilai baru dalam sistem pemerintahan dan pengaturan seharusnya dilakukan dengan terlebih dahulu memperhatikan tiga aspek penting yang mempengaruhinya, yaitu dinamika (*dynamic*), kompleksitas (*complexity*), dan diversitas (*diversity*) dari kondisi sosial-politik di masyarakat.

Dinamika merupakan komposisi kekuatan yang mempengaruhi pola hubungan sebab akibat. Dinamika tersebut dapat berupa perubahan alamiah, perkembangan teknologi, dan perubahan kekuatan mekanisme sosial, politik, dan ekonomi. Di samping itu dinamika dapat pula berbentuk dinamika internal suatu organisasi dan dinamika eksternal di luarnya. Dalam ilmu sosial, dinamika dapat berwujud diferensiasi dan integrasi, serta konflik dan kerjasama.

Kompleksitas berkaitan dengan pola-pola interaksi atau hubungan kerja yang melibatkan banyak aktor yang sekaligus membawa keragaman kepentingan ke dalam suatu sistem. Dalam sistem sosial, interaksi atau hubungan antara elemen atau aktor tersebut jauh lebih rumit dibandingkan dengan sistem rekayasa teknis.

Diversitas merupakan konsep yang biasanya dihubungkan dengan diferensiasi, spesialisasi, dan variasi dalam kehidupan masyarakat modern, atau dapat pula diartikan sebagai perbedaan kepentingan antara aktor-aktor yang terlibat dalam suatu sistem organisasi yang menentukan pola hubungan kerja, pembagian kewenangan atau kekuasaan, dan kesepakatan atas tujuan yang hendak dicapai.

Sejalan dengan konstataksi di atas, Krackhardt (1994) menyatakan bahwa dalam konteks organisasi publik, biasanya terdapat beberapa faktor yang menghambat enersia sosial untuk melakukan kolaborasi, interaksi, dan koordinasi dengan organisasi lain di luarnya. Faktor-faktor tersebut dikenal sebagai faktor-faktor penghambat yang

bersifat kekal (*immutable constraints*) yang berkaitan dengan kapasitas interaksi. Di antaranya adalah (i) hambatan sebagai implikasi adanya sifat hubungan atasan dan bawahan di mana atasan biasanya selalu memiliki kapasitas, otoritas, dan akses informasi yang lebih; (ii) hambatan yang muncul akibat batasan geografis atau ruang di mana jarak tetap memberikan hambatan bagi individu untuk melakukan hubungan dan merespon pihak lain sekalipun terdapat teknologi komunikasi yang canggih; dan (iii) hambatan sebagai akibat adanya elitisme kekuasaan ketika individu yang berkuasa di dalam suatu organisasi cenderung melakukan polarisasi kekuasaan kepada orang yang dipercaya untuk mempertahankan atau memperluas jangkauan pengaruhnya maupun untuk menyelesaikan tugas pokok dan fungsinya. Analisis ini lebih lanjut mengatakan bahwa terdapat korelasi positif antara derajat interaksi suatu organisasi dengan tingkat efektivitasnya dalam menghasilkan kinerja pelayanan yang optimal.

Seorang analis lain, Lawton (1999), menyatakan bahwa kapasitas suatu organisasi untuk dapat melakukan interaksi dengan aktor lain sangat ditentukan oleh adanya saluran kelembagaan yang mampu memfasilitasi proses tersebut. Saluran tersebut dapat bersifat (i) informal, personal, dan satu persatu; (ii) kemitraan antar organisasi; (iii) kontraktual; (iv) forum kerjasama lintas pelaku. Dengan demikian, kapasitas organisasi untuk memformat saluran kelembagaan kerjasama dan interaksi merupakan faktor kritis yang menentukan keberhasilan suatu upaya kolaborasi dan interaksi.

Selain faktor-faktor di atas, faktor kepemimpinan perlu mendapat perhatian khusus di sini. Kepemimpinan yang baik akan memberikan pengaruh positif bagi terjadinya perubahan sikap dan perilaku dari individu atau kelompok di dalam suatu organisasi, c.q. birokrasi pemerintahan (Adair, 1983; Hopper & Potter, 1997; Cartwright, 1999). Dalam konteks ini, tipikal kepemimpinan yang dibutuhkan adalah kepemimpinan yang transformasional, yaitu seseorang yang

memiliki kemampuan untuk mengubah budaya organisasi dengan menciptakan visi baru bagi organisasi dan memobilisasi dukungan yang memadai untuk mewujudkan visi tersebut.

Dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik secara khusus, kapasitas organisasi untuk melakukan proses interaksi dan kolaborasi sangat dipengaruhi oleh sistem organisasi pemerintahan yang ada. Pada tatarah makro, sistem organisasi pemerintahan biasanya mengembangkan pola pembagian tugas dan otoritas dalam suatu struktur yang hirarkis menurut tingkatan administratif, yaitu tingkat pusat, regional, dan lokal dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Semakin rendah tingkat administratif maka semakin dekat pula organisasi pemerintah dengan kelompok yang harus dilayani. Dan idealnya, semakin dekat suatu organisasi dengan unit yang dilayani maka semakin tinggi pula intensitas interaksi dengan pihak lain. Dengan demikian, yang lebih dibutuhkan sebenarnya adalah kemauan politik untuk mengembangkan sistem interaksi serta kapasitas untuk mewujudkannya, baik kapasitas organisasi, kapasitas politik, kapasitas manajemen maupun kapasitas institusional.

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa sebagai sebuah kerangka kerja baru, adopsi model New Governance membutuhkan sejumlah prasyarat dan prakondisi. Dalam penilaian penulis, faktor terpenting terletak pada transformasi peran pemerintah itu sendiri sebagai pelopor perubahan dengan mengadopsi pola kepemimpinan transformasional. Dalam semangat itu, pemerintah harus mampu menyiapkan suatu kerangka kelembagaan yang mampu memfasilitasi proses kolaborasi dan interaksi berbasis jaringan kerja. Hal itu, pertama dan terutama, menuntut adanya perubahan paradigma dan pola pikir rez

Penutup

Pada akhir paparan singkat ini, penulis ingin menekankan kembali beberapa poin penting sebagai kesimpulan.

Pertama, dengan tingkat kompleksitas yang semakin tinggi, proses penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa dipercayakan kepada pemerintah selaku pelaksana kontrak sosial. Proses penyelenggaraan pelayanan publik, pada hakekatnya, merupakan tugas dan tanggung jawab bersama, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat.

Kedua, adopsi model New Governance menjanjikan perubahan yang substansial dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Masalah-masalah klasik berupa keterbatasan sumberdaya pemerintah dalam bentuk anggaran dan kapasitas lainnya dapat diisi oleh kalangan usaha swasta dan masyarakat yang sudah menunjukkan kemampuan yang semakin meningkat. Kolaborasi dan interaksi yang dibangun melalui jaringan kerja itu lebih menjanjikan penyelesaian yang berkelanjutan atas berbagai persoalan pelayanan publik yang dihadapi selama ini.

Ketiga, proses adopsi tersebut membutuhkan sejumlah prasyarat atau prakondisi, terutama kemauan pemerintah untuk berbagi peran yang disertai kapasitas masing-masing pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) untuk mengisi perannya. Dalam hal ini, dibutuhkan kerangka kerja kelembagaan yang benar-benar matang untuk dapat memfasilitasi proses adopsi tersebut. **□**

Daftar Bacaan

- Agere S., 2000. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives, Commonwealth Secretariat, London, 1-11, 66-82.
- Calden G.E., 1982, Public Administration, Palisades Publisher, California.
- Cortan, D.C., (ed), 1986, Community Management, Asian Experience and Perspectives Kumarian Press, Connecticut.
- Denhart R.B., 1984, Theories of Public Organization, Brooks/Cole Publishing Company, California, 52-66.
- Esman, M.J., 1991, Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies, Kumarian Press, Inc, Connecticut, 113-114, 117-118, 122.
- Etzioni A., 1995, The Spirit of Community: Right, Responsibilities and the Communitarian Agenda, Fontana Press, London.
- Ferlie E., dkk, 1996, The New Public Management in Action, Oxford University Press, Oxford, 9-15.
- Fontana, A. dan Frey J.H., 1994, Interviewing: The Art of Science, dalam Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln (ed.), Handbook of Qualitative Research, sage publication, London, 361-376.

- Graham dan Phillips, (ed), 1998, Citizen, Lessons in Participation from Local Government, The Institute of Public Administration of Canada.
- Harmon M.M., Mayer R.T., 1986, Organization Theory for Public Administration, Little, Brown and Company, Boston, 34-66.
- Holzer M. dan Callahan K., 1998, Government At Work: Best Practices and Model Programs, Sage Publications, California, 25-31.
- King C.S. dan Stivers C., 1998, Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era, Sage Publication, 3-18, 71-87.
- Koolman, J. (ed), 1993, Modern Governance: New Government-Society Interactions, Sage Publications, London, 2-6, 35-41, 149-157.
- Muller, Ralap O., 1996, Basic Principles of Structural Equation Model: An Introduction to LISREL and EQS, Springer, New York.
- Nachimias D. dan Nachimas C., 1987, Research Methods In The Social Science, St.Martin Press, New York, 227-229.
- Ostrom E., 1990, Governing the Common: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press, Cambridge, 12-14.
- Ostrom E., Schroeder L., Wynne S., 1993, Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies In Perspective, West Press, San Francisco, 73-108.
- Ott J.S., Hyde A.C., Shafritz J. M., (ed), 1991, Public Management: The Essential Reading, Lyceum Books/Nelson Hall Publisher, Chicago, 113-145.
- Pradhan dan Reforma, (ed), 1991, Public Management in the 1990s: Challenges and Opportunities, Eastern Regional Organization for Public Administration, Manila, 1-25.
- Peter F. Drucker, Foundation for Nonprofit Management, 1996, "Emerging Partnership", Report.
- Rondinelli, D.A., 1993, Development Projects: As Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration, Routledge, London.
- Rose A. dan Lawton A., 1999, Public Service Management, Prentice Hall, 221-236.
- Savas E.S., 1987, Privatization: The Key to Better Government, Chatham House Publishers, Inc., New Jersey, 3-11, 35-48, 60-62.
- Schneider, Hartmut and Liberler, (ed), 1995, Participatory Development from Advocacy and Action, Development Centre Seminar, OECD, Paris.
- Shafritz J.M. dan Russell E.W., 1996, Introduction Public Administration, Longman, New York, 75-80, 181-230, 231-275.
- Strelton H. dan Orchard L., 1994, Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: Theoretical Foundations of the Contemporary Attack on Government, St. Martin's Press, London, 54-79.
- Taschereau S. dan Campos J.E., 1997, (ed), Building Government-Citizen-Business Partnership, Institute On Governance, Ottawa-Canada.
- Turner, Mark dan Hulme, 1997, Governance, Administration and Development: Making the State Work, MacMillan Press Ltd, 1997.
- Willcocks dan Harrow, (Ed), 1992, Rediscovering Public Services Management, McGraw-Hill Book Company, London, xlii-xxix.
- Yin, R.K., 1994, Case Study Research: Design and Methods, Sage Publications, London, 18-32.
- Zeithaml, V.A, Parasuraman A., Berry L.L., 1990, Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations, the Free Press, New York, 45-49.