

# **NEW PUBLIC SERVICE : MEWUJUDKAN BIROKRASI YANG PRO-CITIZEN**

**Oleh :  
Sri Yuliani  
Program Studi Administrasi Negara FISIP UNS**

Paradigma New Public Service dikenalkan oleh Janet V. Dornhart dan Robert B. Dornhart melalui buku mereka yang berjudul “*The New Public Service, Serving not Steering*” yang terbit pada tahun 2003. Buku ini diawali dengan kalimat “*Government shouldn't be run like a business ; it should be run like a democracy*”. Pemerintahan (administrasi negara) tidak seharusnya digerakkan seperti bisnis. Menjalankan pemerintahan sama dengan menggerakkan tatanan demokrasi. Perdebatan tentang acuan nilai administrasi publik – apakah berorientasi pada nilai-nilai ekonomi (efisiensi dan efektivitas) ataukah nilai-nilai politik (keadilan, demokrasi, penghargaan HAM dan sebagainya) – telah menjadi isu klasik dalam studi administrasi publik. Perdebatan ini telah dimulai sejak awal lahirnya ilmu administrasi publik yang dibidani oleh lahirnya tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887 dengan judul “*The Study of Administration*” .

Karya Wilson menjadi fondasi berkembangnya paradigma Dikotomi Politik Administrasi. Paradigma yang berkembang pada masa awal studi administrasi publik ini disebut juga sebagai Administrasi Publik Klasik atau ‘*Old Public Administration*’. Pada dasarnya dalam tulisan ini Wilson berpendapat efisiensi dan efektivitas birokrasi dapat ditingkatkan dengan mengembangkan administrasi publik yang profesional dan non partisan. Tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral atau terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Karena itu administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip administrasi dan berorientasi pada pencapaian tujuan yang rasional ekonomis. Administrasi negara merupakan pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik, ini menjadi bidangnya para birokrat teknis. Sedangkan perumusan kebijakan merupakan wilayah politik dan menjadi bidangnya para negarawan atau politisi.

Setelah paska Perang Dunia II ada kecenderungan ilmu administrasi publik semakin keluar dari intinya sebagai ilmu yang menginduk pada sisi manajemen atau

implementasi kebijakan (orientasi internal atau Caiden menyebut sebagai studi setripetal) .Administrasi publik menjadi semakin bersifat internasional (sentrifugal) ,bukan lagi sekedar studi tentang administrasi negara Amerika Serikat. Akibatnya, paradigma klasik dipandang tidak lagi bisa menjembatani antara teori dengan perkembangan praktek administrasi publik.

Menjelang tahun 1970-an, George Frederickson melalui tulisannya “*The New Public Administration*” menyatakan kinerja administrasi publik tidak cukup diukur dari efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi. Organisasi publik harus mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dengan mengembangkan sistem administrasi yang responsif, partisipatif, demokratis, serta dapat memberikan pelayanan publik yang berkeadilan. Pandangan Frederickson ini seolah melawan teori administrasi publik yang saat itu didominasi arus utama ekonomis.

Namun seiring menguatnya liberalisme mulai tahun 1980an, dengan naiknya Margaret Thatcher dan Ronald Reagan di pucuk pemerintahan Inggris dan AS, model administrasi publik pro-bisnis bangkit kembali dalam nama baru *The New Public Management*. Di AS, paradigma ini dipelopori oleh tulisan David Osborne dan Ted Gaebler “*Reinventing Government* “ dan di Inggris oleh Ewan Ferlie dan kawan-kawan . Paradigma *The New Public Management* pada dasarnya mengkritisi peran Negara yang gagal dalam menggerakkan roda pembangunan. Negara yang korup dan birokratis dianggap sebagai salah satu sumber penyebab kegagalan pembangunan. Untuk menyembuhkan penyakit sektor publik ini solusinya dengan menyuntikkan semangat wirausaha ke sektor publik.

Jika paradigma *Old Public Administration* (yang menekankan nilai-nilai ekonomis –rasional) memunculkan paradigma tandingan *The New Public Administration*, maka *The New Public Service* karya Dernhart dan Dernhart ini punya maksud sama yakni sebagai *counter paradigm* atau dapat dikatakan hendak men’dekonstruksi’ prinsip-prinsip *New Public Management* khususnya prinsip yang dikemukakan Osborne dan Gaebler.

Prinsip-prinsip atau asumsi dasar *The New Public Service* adalah :

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

Tiap-tiap paradigma mempunyai pandangan berbeda terhadap publik yang dilayaninya. *Old Public Administration* melihat publik sebagai ‘*client*’. Client

mempunyai arti “*a party for which professional services are tended*”. Kata ‘client’ berasal dari bahasa Latin yang berarti *dependent* atau *follower*. Dari pengertian ini, publik sebagai client adalah pihak yang tergantung, pihak yang membutuhkan pelayanan. Pemerintah berperan sebagai pihak yang berupaya memenuhi apa yang dibutuhkan publik melalui administrasi publik.

Dalam *New Public Management*, masyarakat pengguna jasa publik disamakan dengan ‘customer’ sebagaimana istilah dunia bisnis untuk menyebut pengguna produknya. Customer adalah konsep dalam teori ekonomi liberal yang memahami manusia sebagai ‘*economic man*’ (makhluk ekonomi) yang tindakannya dimotivasi oleh dorongan untuk memaksimalkan pemenuhan kebutuhan materialnya. Manusia dilihat sebagai individu yang dapat mengambil keputusan secara otonom dan suka rela. *New Public Management* berpendapat pemerintahan yang digerakkan oleh *customer-driven* menekankan akuntabilitas, inovasi, pilihan pada pelayanan, dan pengurangan pemborosan, karena itu lebih unggul dibanding pemerintahan birokratis. Tujuan utama administrasi publik adalah memberikan pelayanan dengan kualitas terbaik sehingga memuaskan customer sebagaimana dunia bisnis.

*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. Karena itu, abdi negara tidak hanya responsif terhadap ‘customer’, tapi juga fokus pada pemenuhan hak-hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (*trust*) dan kolaborasi dengan warga negara.

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

Administrator publik berperan dalam membangun nilai kolektif dan kebersamaan dalam kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi berdasarkan pada pilihan individu, tapi merupakan hasil kepentingan bersama dan berbagi tanggungjawab.

Menurut paradigma Administrasi Negara lama, yang memisahkan antara politik dan administrasi, perumusan kepentingan publik sepenuhnya menjadi monopoli wakil rakyat atau pemimpin politik. Administrator publik atau birokrat hanyalah implementor kepentingan publik yang terumuskan dalam kebijakan publik. Fungsi administrasi publik terbatas pada fungsi administratif atau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan pejabat politik seefisien dan seefektif mungkin.

*New Public Management* melihat publik sebagai terdiri dari individu-individu yang dapat membuat keputusan berdasarkan kepentingan pribadinya. Pilihan atau keinginan individu lebih utama dibanding pilihan atau keinginan kolektif. Karena itu tanggungjawab administrasi berkenaan dengan kepentingan publik menjadi tidak relevan dalam *New Public Management*. Menurut paradigma yang terinspirasi oleh teori pilihan publik ini, "*public interest*" sebagai konsep atau suatu yang ideal menjadi tidak bermakna, karena dalam ranah pasar, pilihan individu lebih utama daripada tindakan kolektif yang berlandaskan nilai-nilai bersama. Asumsi bahwa kepentingan pribadi merupakan basis paling tepat bagi pengambilan keputusan membuat kepentingan publik menjadi tidak relevan dan tidak mungkin untuk dirumuskan.

*New Public Service* berpandangan aparaturnya 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.

Prinsip ini berimplikasi pada peran pemerintah dan relasinya dengan masyarakat. Peran pemerintah di masa lalu lebih bersifat mengarahkan masyarakat melalui fungsi-fungsi yang bersifat langsung dan pengendalian seperti fungsi pengaturan atau regulasi, pemberian layanan, menetapkan aturan dan insentif. Kehidupan masyarakat modern yang makin kompleks menuntut peran pemerintah bergeser dari fungsi *controlling* ke *agenda setting*, fasilitasi, negosiasi atau “*brokering*” solusi untuk memecahkan problem-problem publik (seringkali dengan melibatkan koalisi badan –badan pemerintah, privat dan nonprofit). Untuk itu, administrator publik tidak cukup hanya menguasai keahlian kontrol manajemen tapi juga keahlian bernegosiasi dan resolusi konflik .

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

Ide utama prinsip ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan dapat efektif dan responsif apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Prinsip ini berkaitan dengan bagaimana administrasi publik menerjemahkan atau mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik.

Model implementasi kebijakan dalam paradigma administrasi publik lama bersifat top-down, hirarkis, dan satu pengarahan/komando (*unidirectional*). Karena pengaruh manajemen ilmiah dan organisasi formal (birokrasi), maka fokus implementasi pada pengendalian perilaku agar sesuai dengan aturan atau standard kebijakan atau program.

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. Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana (*Recognize that accountability is not Simple*).**

Aparatur publik harus tidak hanya mengutamakan kepentingan pasar, mereka harus juga mengutamakan ketaatan pada konstitusi, hukum, nilai masyarakat, nilai politik, standard profesional, dan kepentingan warga negara.

Pertanggungjawaban administrasi publik dalam Administrasi Negara Lama bersifat hirarkis dan legal. Administrator tidak boleh banyak melakukan diskresi. Mereka hanya melaksanakan kebijakan, aturan atau petunjuk yang telah digariskan atasan atau pejabat yang dipilih secara politis. Karena akuntabilitas dimaksudkan untuk menjamin bahwa administrator mematuhi standard dan peraturan/prosedur pelaksanaan. Hal ini sesuai dengan prinsip Dikotomi Politik dan Administrasi.

Dalam *New Public Management*, publik dianalogkan dengan pasar yang terdiri dari individu-individu yang disebut customer. Administrasi publik tidak bertanggungjawab, baik secara langsung atau tidak langsung, kepada warga Negara atau ke publik, tapi lebih bertanggungjawab kepada 'customer'-nya dengan cara memberikan pelayanan publik yang memuaskan.

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*)**

Organisasi publik dan jaringannya akan lebih berhasil dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berlandaskan penghormatan pada semua orang.

Administrasi Negara Lama memandang penting nilai ekonomi dan efisiensi. Asumsinya, orang tidak akan produktif dan mau bekerja keras jika tidak dipaksa untuk berbuat demikian. Pekerja akan produktif hanya apabila mereka diiming-imingi insentif uang atau manajemen memberi hukuman bagi yang kinerjanya rendah. Jadi pendekatannya model paksaan dan ancaman atau manusia dipahami menurut asumsi Teori X dari Douglas McGregor.

Sedang *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.

Menyimak prinsip-prinsip *New Public Service* diatas bisa disimpulkan bahwa pada intinya Dernhard dan Dernhard ingin memunculkan ide-ide yang melawan model arus utama dalam teori administrasi publik yang sangat pro-pasar. Bagaimanapun organisasi publik mempunyai *raison d'etre* yang jelas berbeda dengan organisasi bisnis, sehingga tidak bisa dikendalikan seolah-olah lembaga bisnis. Ada nilai yang lebih penting , ketimbang sekedar nilai ekonomi, yang harus diwujudkan organisasi publik. Sifat dan misi publik (*publicness*) dari administrasi publik adalah melayani citizen yakni masyarakat sebagai warga Negara, sebagai manusia yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama terlepas dari identitas dan kapasitas sosial, politik maupun ekonomi.

Artikel ini dimuat dalam SPIRIT PUBLIK – Jurnal Ilmu Administrasi Negara FISIP UNS. Vol. 3 No.1 Th.2007 -