

REFORMASI MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK : MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI DOKTRIN NEW PUBLIC MANAGEMEN (NPM)

PUJO GUNARSO

Abstract

Reform of public sector management in Indonesia in the framework of Good Governance as the idea of New Public Management with institutional reforms in the administration, the government had changed the paradigm Indonesia in public sector management. Any changes will bring both positive and negative consequences that need to be considered by the government and society. New Public Management (NPM) in developed countries has shown success in the occurrence of NPM doctrines enough to make the attention of actors and observers of the public sector in developing countries. The concepts of privatization, transfer service forms that had been handled by the government transferred to the private sector. The concept of bureaucratization and privatization, is believed to have the advantage of being more promising improved performance compared to the classical concept of public administration that is sometimes qualified with corruption, collusion and nepotism. The Indonesian government began to adopt the doctrines of NPM since the economic crisis of 1997. The result of the adoption of the concepts of NPM government to reform the Indonesian government bureaucracy that is implemented in the form of regional autonomy policy, privatization and BLU, in fact faced with many problems to be solved. Control of all parties including the community and the good will of all state officials are expected to reorganize the bureaucracy and management of good governance expected by all the people

Keywords: Good Governance, New Public Management (NPM), Badan Layanan Umum (BLU)

PENDAHULUAN

Pelayanan pemerintah pada sektor publik pada masyarakat terkesan buruk, lambat, dan masyarakat dihadapkan pada prosedur yang panjang dan berbelit-belit. Padahal dana yang disediakan untuk membiayai aparatur pemerintahan cukup besar namun tidak diimbangi dengan pelayanan jasa pada masyarakat dengan baik. Masyarakat sudah berkorban (*sacrifice*) dengan melaksanakan kewajibannya sebagai warga negara dengan membayar pajak dan berbagai pungutan yang lain, sudah sepantasnya masyarakat mendapat haknya dan kepuasan (*satisfy*) sebagai warga negara untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dari aparatur pemerintahan.

Pelayanan publik pemerintahan sebagaimana entitas bisnis menciptakan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat konsumen, bila pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik harus bersaing dengan pelayanan perusahaan swasta dengan produk pelayanan yang sama, pelan namun pasti negara akan bangkrut, karena biaya yang dikeluarkan sangat tinggi, sedang pendapatan akan berkurang drastis akibat ditinggalkan oleh pelanggannya yang tidak puas dengan pelayanan yang diberikan. Organisasi sektor publik yang digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah

kualitas, birokrasi yang panjang yang sengaja dibuat yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, dan masih banyak kritikan yang ditujukan pada pemerintah sebagai penyedia jasa layanan sektor publik.

Krisis ekonomi yang tengah melanda bangsa Indonesia pada tahun 1997 telah menyadarkan kepada kita semua akan pentingnya penataan kembali sistem birokrasi dan tatalaksana pemerintahan, bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa guna melaksanakan pembangunan bangsa yang berkesinambungan.

Pada era globalisasi yang dihadapi bangsa Indonesia sekarang ini semakin berat dan kompleks tantangan yang dihadapi pemerintah, pemerintah harus mengedepankan pembaharuan, pemikiran-pemikiran yang inovatif dan produktif yang merupakan langkah dan sikap yang tepat serta patut mendapatkan dukungan dari semua komponen masyarakat. Dengan kata lain reformasi administrasi kelembagaan di Indonesia harus sesegera mungkin menjadi pilihan para penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah guna mewujudkan *good governance*, pemerintahan yang bersih, sehat, dan berwibawa.

Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*Good Corporate Governance*) yang terdiri dari tiga pilar yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Menurut Lembaga Administrasi Negara dalam buku Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) merumuskan bahwa tata pemerintahan yang baik secara tersurat maupun tersirat tertuang dalam tata nilai penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang meliputi prinsip-prinsip: supremasi hukum, keadilan, kesetaraan, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif dan efisien, berdaya saing, dan akuntabel (LANRI, 2003: 25).

Good Corporate Governance menciptakan akses partisipasi masyarakat dalam pelayanan Publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Penguatan partisipasi ini bertujuan untuk meningkatkan efek lain berupa akuntabilitas dan transparansi dalam pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Dalam konteks ini *Governance* diartikan sebagai suatu hubungan yang interaktif dan berbasis pertukaran informasi antara berbagai pemangku kepentingan dalam pemerintahan. Pemerintah bukanlah satu-satunya pemangku kepentingan pemerintahan, melainkan juga harus melibatkan masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya.

Berdasarkan krisis yang terjadi dan tuntutan era globalisasi pemerintah harus menciptakan tatalaksana pemerintahan yang *Good Governance* dengan melakukan reformasi manajemen sektor publik. Berbagai pemikiran muncul untuk memperbaiki birokrasi dan menyesuaikannya dengan perkembangan teknologi khususnya teknologi informasi dan ekonomi khususnya globalisasi yang sangat mengurangi peran negara dan makin menonjolkan peran dunia usaha, dan menempatkan persaingan sebagai isu yang utama. Maka berkembanglah pemikiran-pemikiran yang berpengaruh pada perkembangan konsep administrasi publik selanjutnya, yaitu *Reinventing Government* (Osborn dan Gaebler 1992) dan *New Public Management* (Kolberg: 2004)

Ciri-ciri didalam konsep NPM, pemerintah harus meninggalkan paradigma administrasi klasik yang mengutamakan prosedur yang cenderung kaku tidak fleksibel, dan menggantikannya dengan orientasi pada kinerja yang menciptakan lingkungan kerja yang kompetitif secara sehat. Pemerintah juga harus melepaskan diri dari birokrasi klasik tradisional dengan mendorong organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil. Di samping itu, pemerintah juga diharapkan

menerapkan sistem desentralisasi, memberi perhatian pada pasar, melibatkan sektor swasta dan melakukan privatisasi (Hood, 1995).

New Public Management berupaya membebaskan manajemen publik dari kungkungan konservatisme administrasi klasik dengan memasukkan prinsip-prinsip sektor privat ke dalam sektor publik (Golembiewski, 2003). Administrasi klasik tradisional sarat dengan aturan dan prosedur yang kaku yang mengakibatkan pola manajemen pemerintahan sulit berkembang untuk melakukan inovasi sesuai dengan kondisi masyarakat. Dengan menghadirkan prinsip-prinsip sektor privat yang mempunyai lingkungan kerja lebih produktif, kompetitif, efisien dan efektif. Maka *New Public Management* merupakan kumpulan ide-ide dan praktik yang berupaya menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik (Denhardt & Denhardt, 2003).

Di Indonesia Badan Layanan Umum (BLU) sebagai sebuah bentuk penerapan *New Public Management* (NPM) dan konsep agensifikasi yang merupakan pemikiran manajemen publik baru (Lukman, 2013). Doktrin manajemen publik baru lebih menekankan pada praktik manajemen organisasi ala korporat/bisnis dengan cara memisahkan institusi publik yang membuat kebijakan dengan yang mengeksekusi kebijakan, dan dengan menerapkan prinsip dasar pengagenan seperti perhatian lebih pada otonomi, diskresi, dan fleksibilitas pada manajemen institusi publik, serta evaluasi terhadap akuntabilitas atas pencapaian hasil.

Selanjutnya menurut Lukman (2013), PP Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU telah memberi ruang kepada BLU untuk merubah statusnya ke dalam bentuk badan usaha sebagai kekayaan negara/daerah yang dipisahkan sebagaimana BUMN/D ataupun BHP. Untuk bisa berubah status menjadi korporasi dengan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan, BLU/D harus mempertimbangkan sekurang-kurangnya 2 (dua) aspek yaitu misi dan motif serta ekonomi/keuangan. Mempertimbangkan aspek misi dan motif, bahwa untuk BLU/D yang menyelenggarakan layanan umum pendidikan tinggi, rumah sakit dan lembaga penelitian yang mengemban misi sosial yang tetap besar tidaklah tepat diarahkan untuk menjadi BUMN/D, tetapi lebih tepat apabila dikonversi menjadi BHP daripada bentuk korporasi (BUMN/D).

Penjelasan Lukman (2013) cukup beralasan bahwa layanan umum pendidikan tinggi tidak tepat diarahkan menjadi korporasi yang sifatnya orientasi pada laba. Apalagi kalau tidak disertai regulasi yang melindungi kepentingan publik, penentuan tarif ditentukan mekanisme pasar, maka pelayanan publik akan terjebak dalam mencari laba yang sebesar-besarnya guna pemupukan modal untuk kepentingan sekelompok masyarakat, tanpa menghiraukan kepentingan publik yang harus dilindungi oleh negara.

Dalam makalah ini penulis membahas pemerintah Indonesia harus meninggalkan kungkungan manajemen publik yang merupakan konservatisme administrasi klasik yang telah diimplementasikan sejak era orde baru. Tuntutan masyarakat untuk mereformasi administrasi lembaga publik telah dilaksanakan dengan menerapkan doktrin-doktrin *New Public Management* (NPM) sebagai usaha menuju *Good Governance*. Reformasi administrasi kelembagaan dengan menerapkan desentralisasi dengan kebijakan otonomi daerah, kebijakan privatisasi untuk mereformasi pengelolaan BUMN dan pada sektor pelayanan publik mereformasi dengan kebijakan Badan Layanan Umum (BLU). Reformasi telah banyak dilakukan pemerintah, namun ternyata masih banyak pekerjaan yang harus diselesaikan, desentralisasi dan otonomi daerah yang tidak diikuti oleh demokratisasi hanya akan memindah KKK (Kolusi, Korupsi, Kronisme, dan Nepotisme) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

PEMBAHASAN

Good Governance.

Good Governance (pemerintahan yang baik) adalah harapan semua negara untuk mewujudkan pembangunan manusia seutuhnya. *Good Governance* menurut publikasi *Management Development and Governance Division Lesson-Learned Series No.1 (UNDP, 1999)*; menyatakan bahwa: “*Good governance is viewed as a prerequisite to the achievement of sustainable human development The ability of developing countries to fulfill their development goals is dependent upon the quality of governance.*”

Good Governance didefinisikan sebagai keterkaitan sektor publik dan sektor swasta yang saling sinergi, *Good Governance* adalah koordinasi bahkan sinergi pengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor swasta, sehingga dapat dihasilkan transaksional *output* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu, dalam *good governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *private sector governance* yang efisien dan kompetitif (Jahidi, 2004)

Pembangunan yang baik adalah pembangunan yang mempunyai perencanaan baik jangka pendek maupun jangka panjang. Bertujuan melaksanakan pembangunan manusia yang berkelanjutan (*Sustainable Human Development*), tantangan bagi penyelenggara pemerintahan negara ditengah-tengah dunia usaha maupun masyarakat madani (*Civil Society*) akan menentukan apakah negara mampu menciptakan keadilan dan kesetaraan dalam kesempatan bagi seluruh rakyat tanpa memandang latar belakang yang berbeda-beda.

Maka dari itu UNDP dalam Policy Paper bulan Januari 1997 yang berjudul “*Governance For Sustainable Human Development*” (dikutip dari Fernanda,2009) mengemukakan bahwa pemerintahan yang baik sebagai prasyarat bagi keberhasilan pembangunan manusia yang berkelanjutan harus memiliki unsur-unsur: (a) Partisipasi masyarakat dan hak suara yang sama dalam berbagai tahapan proses pembangunan; (b) Supremasi Hukum (*Rule of Law*); (c) Transparansi kelembagaan dan aparatur negara; (d) Aparatur negara yang responsif; (e) Administrasi Negara yang berorientasi Konsensus; (f) Keadilan dan kesetaraan kesempatan bagi seluruh lapisan masyarakat; (g) Efektivitas dan efisiensi kelembagaan (*institutional effectiveness and efficiency*); (h) Akuntabilitas publik kelembagaan dan individu pejabat publik, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*); dan (i) Para pemimpin pemerintahan dan masyarakat memiliki visi strategis mengenai pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia yang berkelanjutan.

Good Governance merupakan manajemen sektor publik yang harus diwujudkan oleh pemerintah Indonesia. Melalui doktrin-doktrin NPM yang sudah diimplementasikan di negara-negara maju pemerintah Indonesia bisa mengadopsi guna terciptanya *Good Governance* yang menjadi harapan segenap masyarakat. Kemauan baik penyelenggara negara dan pengawasan/kepedulian masyarakat untuk mengawal proses peralihan dan adopsi doktrin-doktrin NPM akan lebih mempercepat terwujudnya *Good Governance* di Indonesia.

New Publik Management

Setelah sekian lama pemerintah Indonesia menerapkan model administrasi pemerintahan tradisional klasik dengan segala macam kekurangannya, banyak tuntutan setelah terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997 untuk mengadopsi model pemerintahan dengan menerapkan konsep-konsep *New Public Management (NPM)*. Suatu manajemen sektor publik yang menuju *good governance* untuk membangun masyarakat Indonesia yang seutuhnya dan merencanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Pada dasarnya pelaksanaan pemerintahan model NPM ini sudah diimplementasikan di negara maju dan juga di negara-negara sedang berkembang. Adapun ciri-cirinya dengan menerapkan 5 (lima) prinsip inti, yaitu: (1) sistem desentralisasi, (2) privatisasi, (3) downsizing, (4) debirokratisasi, dan (5) manajerialisme (Vigoda, 2003).

Pada model pemerintahan tradisional klasik dalam implementasinya tidak efektif, syarat dengan prosedur yang panjang, tidak ada pengukuran prestasi kerja dan *reward* dan *punishment* yang jelas. NPM berupaya membebaskan manajemen publik dari kungkungan konservatisme administrasi klasik dengan memasukkan prinsip-prinsip sektor privat ke dalam sektor publik (Golembiewski, 2003). Lebih menarik lagi, bahwa NPM dilihat sebagai kumpulan ide-ide dan praktik yang berupaya menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik (Denhardt & Denhardt, 2003). Sudah dapat dipastikan dengan pendekatan sektor swasta dan bisnis kegiatan operasional akan lebih efisien karena sektor swasta dan bisnis tujuan akhirnya adalah memperoleh keuntungan yang tinggi.

Pemerintah mengimplementasikan konsep-konsep NPM sudah seharusnya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat organisasi dan pegawai agar lebih fleksibel, dan menetapkan tujuan serta target organisasi secara lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil kerja secara pasti. Di samping itu, pemerintah juga diharapkan menerapkan sistem desentralisasi, memberi perhatian pada pasar, melibatkan sektor swasta dan melakukan privatisasi (Hood, 1995).

Reformasi dibidang keuangan dikenal dengan teknik penganggaran sektor publik dengan teknik anggaran yang berorientasi pada anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *Planning, Programming and budgeting system (PPSB)* (Mardiasmo, 2002). Pada sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik, komprehensif/komparatif, terintegrasi dan lintas departemen, proses pengambilan keputusan yang rasional, berjangka panjang, spesifikasi pada tujuan dan pemilihan pada prioritas.

Reformasi Tata Laksana Kelembagaan Publik Di Indonesia.

Pemerintah Indonesia sangat berkepentingan untuk melakukan reformasi tata laksana kelembagaan publik semenjak tuntutan gelombang reformasi yang terjadi pada tahun 1997. Reformasi sektor publik pada dasarnya tidak hanya terjadi di negara-negara maju saja, akan tetapi beberapa negara berkembang juga secara aktif terus melakukan reformasi lembaga publiknya termasuk Indonesia (Mahmudi, 2003). Reformasi administrasi publik sangat diperlukan di Indonesia karena tantangan terhadap prinsip-prinsip administrasi klasik yang diimplementasikan rezim orde baru semakin berat (Caiden, 1991). Konsep administrasi Publik Klasik dimotori oleh Wilson (1987) terus dikritik oleh para pakar, dan mulai ditinggalkan oleh pemerintahan banyak negara karena tidak dapat mengakomodasi perubahan situasi dan kondisi masyarakat yang mengalami perubahan sangat cepat.

Reformasi administrasi kelembagaan publik di Indonesia para pakar dan praktisi ilmu di bidang sektor publik turut juga mengambil bagian turut berkarya menulis dan meneliti tentang reformasi tata laksana kelembagaan publik guna mempercepat dan menyukseskan pembangunan sektor publik di Indonesia, diantaranya Tjokroamidjojo (1994), Thoha (1999), Mardiasmo (2002) dan yang paling akhir sementara karya Lukman (2013). Mediya Lukman menulis buku yang pertama tentang Badan Layanan Umum (BLU) seorang akademisi dibidang sektor publik dan pimpinan pada Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan.

New Public Management (NPM) di negara-negara maju sudah menunjukkan keberhasilannya, mengakibatkan terjadinya doktrin-doktrin NPM cukup membuat perhatian para pelaku dan pemerhati sektor publik di negara-negara berkembang. Konsep-konsep privatisasi, mengalihkan bentuk pelayanan yang selama ini ditangani oleh pemerintah dipindahkan ke sektor swasta. Sektor swasta berkomitmen terhadap kepentingan pelanggan, dapat lebih merangsang perekonomian, dan pertumbuhan kesempatan kerja, meningkatkan efisiensi pelayanan karena lebih fleksibel menyesuaikan diri dengan pasar, meningkatkan efisiensi di departemen-departemen dan mengurangi beban administrasi. Konsep debirokratisasi dan privatisasi, diyakini memiliki keunggulan karena lebih menjanjikan peningkatan kinerja dibandingkan dengan konsep administrasi publik klasik yang kadang syarat dengan korupsi, kolusi dan nepotisme.

Debirokratisasi dan desentralisasi mulai diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia sebagai bentuk reformasi administrasi kelembagaan sektor publik dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tentang pemerintah daerah diberlakukan untuk menjalankan prinsip demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah melalui pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Reformasi administrasi tata laksana pemerintahan dibidang keuangan dengan diberlakukannya UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. UU ini menjelaskan bahwa desentralisasi fiskal berarti memberikan kewenangan kepada daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan kecuali dalam beberapa hal yang masih tetap menjadi urusan pemerintah pusat.

Peran sektor swasta ditingkatkan dan melakukan privatisasi seperti yang disampaikan oleh Hood (1995), pemerintah Indonesia memberlakukan peraturan perundangan tentang privatisasi yaitu Kepres Nomor 122 Tahun 2001, tentang Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Tujuannya untuk meningkatkan kinerja BUMN yang meliputi perbaikan struktur permodalan, meningkatkan profesionalisme dan efisiensi usaha, perubahan budaya perusahaan, memperluas partisipasi masyarakat dalam kepemilikan saham BUMN serta penciptaan nilai tambah perusahaan melalui penerapan prinsip *good corporate governance* yang didasarkan pada transparansi, akuntabilitas, dan kemandirian.

Pemerintah setelah mereformasi BUMN dengan kebijakan privatisasi BUMN langkah berikutnya pemerintah menyiapkan instrumen keuangan publik dengan diterapkannya PP No. 71 tahun 2010, mengatur dan SAP yang baku sebagai bahan acuan dan kerangka dasar dalam penyusunan pelaporan keuangan entitas publik, substansi dari PP No 71 ini sangat sejalan dengan konsep NPM yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Pelayanan publik pada tingkat satuan kerja dibawah departemen yang sebelumnya dikenal dengan pelayanan umum yang lambat, prosedural dan kurang profesional pemerintah mereformasi dengan memberlakukan kebijakan Badan Layanan Umum (BLU) dengan instrumen peraturan

pemerintah nomer 23 tahun 2005. Pada peraturan tersebut dijelaskan Badan Layanan Umum adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktifitas.

Pemerintah dalam mereformasi administrasi kelembagaannya untuk mengadopsi konsep-konsep NPM sudah cukup banyak, mulai dari penerapan konsep debirokratisasi dan desentralisasi dengan berberlakuan undang-undang pemerintahan daerah atau otonomi daerah, masalah keuangan diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dan peraturan pemerintah tentang kerangka dasar dalam penyusunan pelaporan keuangan entitas publik. Dalam pengelolaan BUMN pemerintah Indonesia memberlakukan peraturan perundangan tentang privatisasi, yaitu tentang kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan kebijakan tentang Badan Layanan Umum (BLU).

Desentralisasi Tanpa Demokratisasi Dan Masalahnya.

Bila ditinjau dari sisi reformasi administrasi kelembagaan pemerintah Indonesia era reformasi sudah cukup berhasil dibanding pada masa pemerintahan era orde baru, tetapi kemajuan reformasi administrasi kelembagaan tidak didukung dengan pengawasan yang cukup akan menimbulkan masalah baru. Program otonomi daerah yang digulirkan oleh pemerintah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Dengan kata lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Menurut Isra (2009) menjamurnya korupsi di daerah dapat dilihat melalui tiga persoalan penting. Pertama, sadar atau tidak, program otonomi daerah yang digulirkan oleh pemerintah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke daerah, tanpa disertai pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Dengan kata lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Kedua, tidak ada institusi negara yang mampu mengontrol secara efektif penyimpangan wewenang di daerah. Program otonomi daerah telah memotong struktur hirarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Kepala daerah, baik gubernur, bupati maupun walikota, tidak lagi ditentukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dan bertanggungjawab ke DPRD. Hubungan pemerintahan pusat dan daerah hanya fungsional, yaitu hanya kekuasaan untuk memberi *policy guidance* kepada pemerintah daerah tanpa diikuti oleh pengawasan yang memadai.

Ketiga, legislatif daerah gagal dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga kontrol. Justru sebaliknya terjadi kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD sehingga kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terjadi, sementara kontrol dari kalangan *civil*

society masih lemah. Yang perlu digaris bawahi bahwa adanya lembaga control seperti DPRD yang secara konstitusi harus mengawasi kebijakan pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) tidak berarti kemungkinan akan adanya penyelewengan dan korupsi menjadi hilang. Justru ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif, sangat sulit bagi masyarakat untuk melakukan kontrol atas kedua lembaga tersebut oleh karena otonomi masyarakat tidak diwujudkan.

Kondisi pelaksanaan pemerintahan Indonesia sebagaimana diklaim oleh tokoh politik era reformasi sebagai hasil reformasi administrasi kelembagaan dan birokrasi pemerintahan yang berhasil, membentuk pemerintahan yang transparan, akuntabilitas, bersih dan berwibawa. Pada kenyataannya memindah peluang korupsi yang sebelumnya peluang terjadi pada pemerintahan pusat era pemerintahan sentralisasi memindahkan peluang korupsi pada pemerintahan daerah pada era otonomi daerah. Hal ini terjadi karena tidak diikuti demokratisasi kekuasaan pada masyarakat yang seharusnya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Simpulan

Sektor publik di Indonesia telah melakukan reformasi administrasi kelembagaan dengan meninggalkan manajemen administrasi publik klasik tradisional yang sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan publik yang sudah berkembang dan mulai mengadopsi konsep-konsep manajemen sektor publik yang modern yaitu dengan mengadopsi doktrin-doktrin *New Publik Management* untuk mempercepat menuju *Good Governance*.

Pemerintah dalam mereformasi administrasi kelembagaannya untuk mengadopsi konsep-konsep NPM sudah cukup banyak, mulai dari penerapan konsep debirokratisasi dan desentralisasi dengan diberlakukan undang-undang pemerintahan daerah atau otonomi daerah, masalah keuangan diberlakukannya undang-undang tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dan peraturan pemerintah tentang kerangka dasar dalam penyusunan pelaporan keuangan entitas publik. Dalam pengelolaan BUMN pemerintah Indonesia memberlakukan peraturan perundangan tentang privatisasi, yaitu tentang kebijakan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan kebijakan tentang Badan Layanan Umum (BLU).

Keberhasilan penerapan konsep-konsep NPM di Indonesia perlu kiranya semua pihak memperhatikan dampak negatif dan penyimpangan yang mungkin terjadi. Desentralisasi dan otonomi daerah hanya memindah peluang korupsi yang sebelumnya peluang terjadi pada pemerintahan pusat memindahkan peluang korupsi pada pemerintahan daerah. Hal ini terjadi karena tidak diikuti demokratisasi kekuasaan pada masyarakat yang seharusnya turut serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Khusus pada pelaksanaan BLU perlu peraturan yang dapat mengakomodasi kepentingan publik dan juga pengawasan pemerintah pusat lebih diintensifkan. Kontrol pemerintah pusat harus semakin diintensifkan terutama masalah anggaran dan keuangan agar pengelolaan BLU tidak mengarah pada *profit oriented* dan pemupukan modal semata. Pada akhirnya perubahan pengelolaan sektor publik membawa kebaikan semua pihak, berkeadilan, hasil pembangunan dapat didistribusikan dengan merata pada warga negara dan tidak terpusat dan dikuasai oleh golongan warga negara tertentu saja, semoga.

REFERENSI

- Anonim, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Anonim, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Anonim, Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*.
- Anonim, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *tentang Pemerintahan Daerah*
- Bryant, C. dan White, L.G. 1989. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Yogyakarta.
- Caiden, G.E. 1991. *Administrative Reform Comes of Ages*. Berlin: Water de Gruyter.
- Cooper, P.J. 1998. *Public Administration for The Twenty-first Century*. Orlando, Florida: Harcourt Brace
- Denhardt, Janer V, and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service :Serving Not Steering*. Armonk, N.Y : M.E.Sharpe.
- Fernanda, Desi, 2009, Paradigma New Public Management (NPM) Sebagai Kerangka Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Yang Baik (Good Governace) Di Indonesia, *LAN-RI, Jakarta*.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State Building, Governance and World Order in The Twenty First, Profile Books Limited*
- Golembiewski, Robert. T. 2003, *Ironeis In Organization Development*. New York Marcell Dekker
- Hood, Christopher. 1991. *New Public Management*. England: Oxford University Press
- Jahidi, Idi. 2004. *Peranan Masyarakat Sipil Menuju Sistem Pemerintahan Negara yang Demokratis*. Bandung : Universitas Padjajaran
- Kartiwa, Asep. 2004. *Membangun Birokrasi Pemerintah Daerah yang Profesional Menuju Terwujudnya Good Governance*. UNPAD. Bandung
- Kuntoro, Mudrajat dan Abimatiyu, Anggito :.(1995) 'Struktur dan Kinerja Industri Indonesia dalam 'Era Deregulasi dan Globalisasi'', *KiELOLA*, No 10/IV
- Kolberg ; C Lars (2004) *Public 'management reforms: Whether, howand why they work*, Paper is

submitted to a doctoral course given by the Norwegian Network for Organisational Science (NEON) in the autumn of 2004

- Lukman, Mediya, 2013, *Badan Layanan Umum : Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Bumi Aksara
- LAN-BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta
- Levine, C.H., B.G. Peters and F.J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Illinois: Scott, Foresman.
- LP3ES. 1994. *Administrasi Pembangunan*. PT. Pustaka. Yogyakarta.
- Mahmudi. (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Mardiasmo (2002) "Akuntansi Sektor Publik", Penerbit Andi Yogyakarta.. .
- Mahfud, MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nastition, Anwar (1990) "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", *Prisma* NO. 8 tahun XIX.
- Nogi, S. Hessel. 2000. *Analisis Kebijakan Publik Kontemporer*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- N. Dunn, William. *Public Policy Analysis: An Introduction*. London: Prentice-Hall Inc.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 1998. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nastition, Anwar (1990) "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", *Prisma* NO. 8 tahun XIX
- Osborns, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison Wesley
- Riggs, Fred W. 1986. *Administrasi Pembangunan (Batas-batas, Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan Administrasi)*. CV. Rajawali. Jakarta.
- Saldi, Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amendemen UUD 1945*, Padang: Andalas university
- Salusu. 1998. *Pengambilan Keputusan Strategik: Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryass Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Tead, Ordway. 1954. *The Art of Leadership*. New York: Mc. Graw Hill Book Company.
- Thoha, Miftah. 1999. *Administrasi Negara, Demokrasi, dan Masyarakat Madani*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- Umar, Asri (1999), Kerangka Strategis Perubahan Manajemen Keuangan Daerah Sebagai Implikasi UU. RI No. 22 tahun 1999 dan UU RI No. 25 tahun 1999", *PSPP*, - Jakarta, .Juli-Desember
- UNDP, 1997, *Governance for Sustainable Development – A Policy Document*, New York: UNDP
- Vigoda, E., dan Goliembiewski, R.T. (2001). ” Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism. A Theoretical Framework and Challenge for Governance”.*American Review of Public Administration*.Vol. 31 No. 3. September 2001 273-295

BIODATA PENULIS

Nama : Pujo Gunarso, SE, MSA
Intansi : Fakultas Ekonomi Universitas Merdeka Malang.
Alamat Intansi : Jl. Terusan Raya Dieng 62-64 Malang.
E-mail : pujo.lelly@gmail .com
Alamat Rumah : Jl. Pelabuhan Ketapang I/29 Sukun Malang.
No. Telpun : 08113651005
Alamat Pengirim Jurnal : Jl. Pelabuhan Ketapang I/29 Sukun Malang.