

NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM): PENDEKATAN BARU MANAJEMEN SEKTOR PUBLIK

Mahmudi

Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

Abstract

This article discussed about the concept of New Public Management and its impact to the developing countries, i.e. Indonesia. As a global movement, New Public Management became the paramount issues in modernizing management of public sector organization around the world. Besides New Public Management, there are several concepts of managerialism in public sector, i.e Reinventing Government, Market-Based Public Administration, and Post-Bureaucratic Paradigm. All that concepts support managerial approach, as oppose to administration approach, in promoting public sector organization. In this article we explore the essence of New Public Management approach, the benefits and risks of NPM, and the problem faced by developing countries in implementing NPM.

Keywords: *New Public Management, Public Administration, Localized Contingency, Market Centered.*

PENDAHULUAN

Konsep *New Public Management* (NPM) merupakan isu penting dalam reformasi sektor publik. Konsep NPM juga memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip NPM yang utama. Gerakan NPM pada awalnya terjadi di negara-negara maju di Eropa, akan tetapi pada perkembangannya konsep NPM telah menjadi suatu gerakan global, sehingga negara-negara berkembangpun juga terkena pengaruh penyebaran global dari konsep ini. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah konsep NPM cocok untuk negara berkembang? Lebih spesifik lagi apakah NPM perlu diterapkan dan cocok untuk organisasi pemerintahan di Indonesia? Dalam artikel ini akan dibahas mengenai konsep NPM, kelebihan, serta permasalahan penerapan NPM bagi negara berkembang.

SEJARAH MUNCULNYA NEW PUBLIC MANAGEMENT

Munculnya kritik yang keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik menimbulkan gerakan untuk melakukan reformasi manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik itu adalah munculnya konsep *New Public Management*. *New Public Management* telah mempengaruhi proses perubahan organisasi sektor publik secara komprehensif di hampir seluruh dunia. Penekanan gerakan *New Public Management* tersebut adalah pada pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik. Istilah *New Public Management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood tahun 1991, ia kemudian menyingkat istilah tersebut menjadi NPM (Lihat: Hughes, 1998). Ditinjau dari perspektif historis, pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut pada awalnya muncul di Eropa tahun 1980-an dan 1990-an sebagai

reaksi dari tidak memadainya model administrasi publik tradisional. Pada perkembangannya, pendekatan manajerial modern tersebut memiliki banyak sebutan, misalnya: *'managerialism,' 'new public management,' 'Market-based public administration,' 'post-bureaucratic paradigm,'* dan *'entrepreneurial government.'* Istilah yang kemudian banyak dipakai untuk menyebut model manajemen publik modern tersebut adalah *New Public Management*. Istilah *New Public Management* dan *Managerialism* sering saling menggantikan, namun istilah *New Public Management*-lah yang kemudian banyak dipakai.

Adanya berbagai nama untuk menyebut pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut pada dasarnya bermuara pada pandangan umum yang sama. *Pertama*, perubahan model manajemen publik tersebut menunjukkan adanya pergeseran besar dari model administrasi publik tradisional menuju sistem manajemen publik modern yang memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas manajer publik. *Kedua*, perubahan itu menunjukkan adanya keinginan untuk bergerak meninggalkan model birokrasi klasik menuju model organisasi modern yang lebih fleksibel. *Ketiga*, perlunya dibuat tujuan organisasi yang jelas dan tujuan personal. Hal itu berdampak pada perlunya dilakukan pengukuran atas prestasi yang mereka capai melalui indikator kinerja. Terdapat evaluasi program secara sistematis. *Keempat*, staf senior tampaknya secara politis lebih *commit* terhadap pemerintah saat itu daripada bersikap netral atau non-partisan. *Kelima*, fungsi pemerintah tampaknya akan lebih banyak berhadapan dengan pasar, misalnya tender, yang oleh Osborne dan Gaebler (1992) disebut *"catalytic government: steering rather than rowing."* Keterlibatan pemerintah tidak selalu berarti pemfasilitasan pemerintah melalui sarana birokrasi. *Keenam*, terdapat kecenderungan

untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari marketisasi sektor publik (Hughes, 1998, pp. 52-53).

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam organisasi sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Hughes, 1998; Jackson, 1995; Broadbent & Guthrie, 1992).

Penerapan konsep *New Public Management* telah menyebabkan terjadi perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Penerapan konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitisasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Perubahan tersebut juga telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (Hughes, 1998).

Beberapa pihak meyakini bahwa paradigma *New Public Management* merupakan sebuah fenomena internasional sebagai bagian dari proses global. Konsep NPM begitu cepat mempengaruhi praktik manajemen publik di berbagai negara sehingga membentuk sebuah gerakan yang mendunia.

MANAJEMEN PUBLIK VS ADMINISTRASI PUBLIK

New Public Management merupakan suatu paradigma alternatif yang meng-

geser model administrasi publik tradisional. Terdapat pro dan kontra terhadap manajerialisme yang terjadi pada organisasi sektor publik. Bagi yang pro mereka memandang NPM menawarkan suatu cara baru dalam mengelola organisasi sektor publik dengan membawa fungsi-fungsi manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik. Sementara itu, bagi yang kontra mereka mengkritik bahwa pengadopsian prinsip-prinsip manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik tersebut merupakan adopsi yang tidak kritis. Tidak semua praktik manajemen sektor swasta baik. Jika sektor publik mengadopsi praktik manajemen sektor swasta maka hal itu juga berarti mengadopsi keburukan di sektor swasta ke dalam sektor publik. Selain itu, pengadopsian itu juga mengabaikan perbedaan yang fundamental antara organisasi sektor publik dengan sektor swasta. Manajerialisme menurut mereka yang kontra bertentangan dengan prinsip demokrasi. Kritik dari pendukung administrasi publik menyatakan bahwa hal-hal baik yang terdapat dalam model lama, seperti: standar etika yang tinggi dan pelayanan kepada negara,

menjadi dikesampingkan apabila sektor publik mengadopsi prinsip manajerialisme. Manajerialisme juga dicurigai sebagai bentuk kapitalisme yang masuk ke sektor publik. Namun meskipun berbagai kritikan muncul, model baru manajemen sektor publik tersebut terus berkembang baik secara teori maupun praktik. Konsep NPM dengan cepat mampu menggeser pendekatan administrasi publik tradisional.

Mengapa manajerialisme mengalami perkembangan yang pesat dalam organisasi sektor publik? Kebutuhan terhadap manajerialisme dalam organisasi sektor publik adalah karena adanya tuntutan masyarakat yang semakin besar agar sektor publik bisa menghasilkan produk (barang/jasa) yang memiliki kualitas yang lebih baik atau minimal sama dengan yang dihasilkan sektor swasta. Jika sektor publik masih tetap berpaku pada pendekatan administrasi, maka sektor publik akan gagal menjawab tantangan tersebut. Oleh karena itu, organisasi sektor publik perlu mengadopsi prinsip-prinsip manajerialisme.

Tabel 1
Perbandingan Manajemen Model Sektor Publik Dengan Sektor Swasta

<i>Generic Management vs Public Service Orientation (PSO)</i>	
Model Sektor Swasta:	Model Sektor Publik:
Pilihan individual dalam pasar	Pilihan kolektif dalam pemerintahan
Permintaan & harga	Kebutuhan sumber daya
Tertutup	Keterbukaan untuk publik
Keadilan pasar (<i>equity of market</i>)	Keadilan kebutuhan (<i>equity of need</i>)
Mencari kepuasan pasar (pelanggan)	Mencari keadilan (<i>justice</i>)
Pelanggan adalah raja	Masyarakat adalah penguasa tertinggi
Persaingan sebagai instrumen pasar	Tindakan kolektif sebagai instrumen pemerintahan

Sumber: Stewart & Ranson (1988) *Management in the Public Domain, Public Money and Management*, Vol. 89, No. 1/2.

Konsep *New Public Management* pada dasarnya mengandung tujuh komponen utama, yaitu:

1. Manajemen profesional di sektor publik
2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome
4. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik
5. Menciptakan persaingan di sektor publik
6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya

NEW PUBLIC MANAGEMENT DI NEGARA BERKEMBANG

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. Reformasi sektor publik di negara berkembang banyak dipengaruhi oleh peran *World Bank*, UNDP, IMF, dan OECD. Reformasi sektor publik di negara-negara yang sedang berkembang banyak yang mengarah pada penerapan *New Public Management*. Perubahan yang dilakukan oleh negara-negara berkembang tersebut bercermin kepada perubahan manajerial yang dilakukan oleh negara-negara maju terutama Inggris, Amerika Serikat, Kanada, dan New Zealand.

Beberapa pihak berpendapat bahwa *New Public Management* tidak tepat diterapkan untuk negara berkembang. Pengadopsian model *New Public Management* yang dilakukan negara-negara berkembang apakah memang benar-benar menjadikan lebih baik ataupun hanya sekedar perubahan luarnya saja. Apakah manajerialisme yang dilakukan di negara-negara maju bisa diimplementasikan di negara berkembang. Hal tersebut menjadi pertanyaan mendasar, karena gaya manajemen yang ada di negara-

negara Barat mungkin sekali akan berbeda hasilnya jika diterapkan di tempat yang berbeda. Sangat mungkin terjadi bahwa penerapan NPM dipengaruhi oleh faktor-faktor kultural. Tingkat keberhasilan negara berkembang dalam mengadopsi prinsip manajerialism model barat memang bervariasi. Sebagai contoh, Malaysia menerapkan *Total Quality Management* (TQM) sebagai bentuk dari modernisasi manajemen publik dan penerapannya dinilai sukses, namun Bangladesh dan beberapa negara Afrika banyak mengalami kegagalan. Implementasi *New Public Management* di negara-negara berkembang tidak mudah dilakukan karena kecenderungan birokrasi masih sangat sulit dihilangkan.

Argumen bahwa *New Public Management* tidak tepat untuk negara-negara berkembang karena alasan korupsi dan rendahnya kapasitas administrasi tidaklah tepat. Penerapan NPM pada negara-negara berkembang tergantung pada faktor-faktor kontinjensi lokal (*localised contingency*) bukan karena karakteristik nasional secara umum. Faktor-faktor seperti korupsi dan lemahnya kemampuan administrasi memang mempengaruhi kinerja pemerintah, akan tetapi *localised contingencies* lebih besar pengaruhnya sebagai penentu keberhasilan atau kegagalan upaya reformasi.

PERMASALAHAN DALAM PENERAPAN NEW PUBLIC MANAGEMENT

Terdapat beberapa masalah dalam menerapkan konsep *New Public Management* di negara berkembang. Pertama, *New Public Management* didasarkan pada penerapan prinsip/mekanisme pasar atas kebijakan publik dan manajemennya. Hal ini juga terkait dengan pengurangan peran pemerintah yang digantikan dengan pengembangan pasar, yaitu dari pendekatan pemerintah sentris (*state centered*) menjadi pasar sentris (*market centered approach*). Negara-negara berkembang memiliki pengalaman yang sedikit dalam ekonomi pasar. Pasar di ne-

gara berkembang relatif tidak kuat dan tidak efektif. Perekonomian pasarnya lebih banyak didominasi oleh asing atau perusahaan asing, bukan pengusaha pribumi atau lokal. Di samping itu, pasar di negara berkembang tidak efektif karena tidak ada kepastian hukum yang kuat. Sebagai contoh, masalah kepatuhan terhadap kontrak kerja sama (*contract right*) sering menjadi masalah.

Kedua, terdapat permasalahan dalam privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Privatisasi di negara berkembang bukan merupakan tugas yang mudah. Karena pasar di negara berkembang belum kuat, maka privatisasi akhirnya akan berarti kepemilikan asing atau kelompok etnis tertentu yang hal ini dapat membahayakan, misalnya menciptakan keretakan sosial.

Ketiga, Perubahan dari mekanisme birokrasi ke mekanisme pasar apabila tidak dilakukan secara hati-hati bisa menciptakan wabah korupsi. Hal ini juga terkait dengan permasalahan budaya korupsi yang kebanyakan dialami negara-negara berkembang. Pergeseran dari budaya birokrasi yang bersifat patronistik menjadi budaya pasar yang penuh persaingan membutuhkan upaya yang kuat untuk mengurangi kekuasaan birokrasi.

Keempat, terdapat masalah untuk berpindah menuju pada model pengontrakan dalam pemberian pelayanan publik jika aturan hukum dan penegakannya tidak kuat. Model pengontrakan akan berjalan baik jika outcomenya mudah ditentukan. Jika tujuan organisasi tidak jelas, atau terjadi wabah korupsi yang sudah membudaya maka penggunaan model-model kontrak kurang berhasil. Terdapat permasalahan politisasi

yang lebih besar di negara berkembang dibandingkan di negara maju, termasuk dalam hal politisasi penyediaan pelayanan publik, pemberian kontrak kepada kroni-kroninya.

Kelima, kesulitan penerapan *New Public Management* di negara berkembang juga terkait dengan adanya permasalahan kelembagaan, lemahnya penegakan hukum, permodalan, dan kapabilitas sumber daya manusia. terjadi karena Selain itu, negara berkembang terus melakukan reformasi yang tidak terkait atau bahkan berlawanan dengan agenda NPM. Paket dalam agenda NPM tidak dilaksanakan sepenuhnya.

PENUTUP

Gerakan global NPM yang melanda berbagai negara berkembang, perlu dicermati dan dikritisi apakah NPM tersebut tepat diterapkan oleh negara berkembang termasuk Indonesia. Apa kelebihan dan kelemahan konsep NPM dan motivasi gerakan tersebut perlu dikaji lebih dalam lagi sebelum kita memutuskan akan mengadopsi konsep NPM. Penerapan konsep NPM diberapa negara baik negara maju dan berkembang juga cukup variatif dan sangat dipengaruhi oleh konteks lokal masing-masing negara. Untuk kasus Indonesia karena bangsa ini termasuk kategori *anomaly country* (bangsa aneh), maka perlu dilihat secara lebih mendalam mengenai kecocokan konsep NPM ini. Perlukan kita bangsa Indonesai merespon secara positif konsep NPM ini ataukah kita mempunyai konsep manajemen publik sendiri yang lebih cocok sesuai dengan nilai-nilai dasar bangsa Indonesia.

REFERENSI

Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

_____, (1997) *Researching The Politics of New Public Management: Changing The Question, Not The Subject*, Paper delivered at the Summer Workshop of the

International Public Management Network Berlin/ Potsdam, Germany, June 25-27, 1997.

_____, (2001) *Researching the New Public Management*, Lecturing Notes, London School of Economics and Political Science.

Broadbent, J. and Guthrie, J. (1992) "Changes in the Public Sector: A Review of Recent 'Alternative' Accounting Research," *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 5 No. 2, pp. 3-31.

Di Francisco, Mickael (2001) "Process not Outcomes in New Public Management? 'Policy Coherence' in Australian Government," *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, Vol. 1, No. 3 (March 2001), pp. 103-116.

Hughes, O. E. (1998) *Public Management and Administration*, 2nd Ed., London: MacMillan Press Ltd.

Hughes, O. E. and O'Neill, D. (2002) *The Limits of New Public Management: Reflections on the Kennett 'Revolution' in Victoria*, Monash University.

Jackson, P. M. (Editor) (1995) *Measures for Success in the Public Sector: A Public Finance Foundation Reader*, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

Kearns, K. P. (1995) "Accountability and Entrepreneurial Public Management: The Case of the Orange County Investment Fund," *Public Budgeting & Finance* Fall 1995.

Ormond, Derri and Loffler, Elke (2002) *New Public Management: What to Take and What to Leave*, Public Management Service, OECD.

Osborne, David and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguins Books.

Polidano, Charles (1999) "The New Public Management in Developing Countries," *Public Policy and Management Working Paper* No. 13 (November 1999), Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Stewart and Ranson (1988) Management in the Public Domain, *Public Money and Management*, Vol. 89, No.1/2.

deLeon and Green (2000) "Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger" Graduate School of Public Affairs, University of Colorado (Denver).

LAMPIRAN

Tabel 2
Perbandingan Manajemen Publik dari Berbagai Sudut Pandang

Christopher Hood (1991)	Michael Barzelay (1992)	Osborne & Gaebler (1992)	OECD (1991; 1996)
Manajemen profesional di sektor publik	Pergeseran dari kepentingan publik menjadi fokus pada hasil dan <i>citizen's value</i>	Pemerintahan katalis: Fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik	Fokus yang lebih besar terhadap hasil (efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan)
Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja	Pergeseran dari efisiensi menjadi focus pada kualitas dan <i>value</i>	Pemerintah milik masyarakat: Memberdayakan masyarakat daripada melayani	Dari struktur organisasi hierarkis-sentralistis menjadi desentralisasi
Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome	Pergeseran dari pengadministrasian menjadi fokus pada memproduksi	Pemerintah kompetitif : Menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik	Fleksibilitas untuk mencari alternatif penyediaan pelayanan publik yang lebih tinggi efektivitas biayanya
Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik Menciptakan persaingan di sektor publik	Pergeseran dari pengendalian menjadi fokus pada keunggulan taat pada aturan (norma)	Pemerintah yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi	Fokus terhadap efisiensi pelayanan, termasuk penetapan target kinerja dan penciptaan persaingan dalam sektor publik
Menciptakan persaingan di sektor publik	Pergeseran dari penentuan fungsi, otoritas dan struktur menjadi fokus pada misi, pelayanan pelanggan dan outcomes	Pemerintah yang berorientasi hasil: Membiayai hasil bukan masukan	
Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik	Pergeseran dari justifikasi biaya menjadi fokus pada pemberian nilai (<i>value</i>)	Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi	
Penekanan pada disiplin dan penghematan dalam menggunakan sumber daya	Pergeseran dari memaksakan tanggung jawab menjadi membangun tanggung jawab	Pemerintahan wirausaha: Menciptakan pendapatan, tidak sekedar membelanjakan	

	Pergeseran dari mengikuti aturan dan prosedur menjadi berfokus pada pemahaman dan penerapan norma, identifikasi dan penyelesaian masalah, serta perbaikan proses secara berkelanjutan	Pemerintah antisipatif : Berupaya mencegah daripada mengobati	
	Pergeseran dari pemenuhan sistem administratif menjadi fokus pada pelayanan dan pengendalian, memperluas pilihan publik, mendorong tindakan kolektif, pemberian insentif, pengukuran dan analisis hasil kinerja serta pemberian feedback	Pemerintah desentralisasi : Dari hierarki menuju partisipatif dan kerja tim	
		Pemerintah berorientasi pasar: Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar bukan dengan mekanisme administratif, sistem prosedur dan pemaksaan	

Sumber: deLeon dan Green (2000) “*Cowboys and the New Public Management: Political Corruption as a Harbinger*” Graduate School of Public Affairs, University of Colorado (Denver).