**BAB XII**

**APLIKASI DAN BEBERAPA TURUNAN TEORI**

**THE NEW PUBLIC SERVICE: TELAAH TENTANG NALAR POLITIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK**

**A. PENDAHULUAN**

Secara umum, ilmu pengetahuan dapat diklasifikasikan atas tiga kelompok yakni ilmu pasti (*natural science*), ilmu sosial (*social science*), seni dan kemanusiaan (*arts and humanities*). Ilmu pasti atau ilmu alam terdiri dari berbagai disiplin ilmu, diantaranya ilmu fisika, kimia, matematika dan biologi. Di sisi lain, ilmu sosial juga memiliki beberapa cabang, mereka adalah ekonomi, sosiologi, antropologi, sejarah, psikologi, politik dan hukum. Sedangkan seni dan kemanusiaan terdiri dari; seni itu sendiri, yang bisa berupa seni tari, seni suara, seni lukis, seni peran, seni gerak dan lain sebagainya; filsafat yang mengkaji tentang hakikat sesuatu secara filosofis; dan sastra.

Sebagai pembelajar administrasi negara kita harus berani menerima kenyataan bahwa administrasi negara adalah ilmu sosial terapan yang muncul belakangan, tepatnya pada akhir abad ke-19. Administrasi negara dilahirkan dari induknya ilmu administrasi atau manajemen dan bapak politik.[[1]](#footnote-2) Oleh karena itu, administrasi negara merupakan disiplin ilmu yang masih muda dan masih mencari jati diri (*state of the art*). Dalam rangka pencarian (*seeking*) *state of the art* ilmu administrasi negara banyak bermunculan paradigma dalam memandang *figure* administrasi negara. Paradigma tersebut muncul silih berganti, saling melengkapi, saling mengkritik sehingga menampilkan sosok ilmu administrasi negara yang dinamis.

**Kompetensi Dasar**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan memahami teori administrasi publik sebagai miksasi beberapa paradigma, perspektif dan bantuan teori bidang ilmu lain sebagai konsekuensi cakupan keilmuan yang begitu luas dan sebagai ilmu terapan.

**Indikator**

Setelah pembelajaran dilaksanakan, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan rumusan teori NPS.
2. Melakukan analisis dan mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori NPS.

**Tujuan Pembelajaran**

Tujuan sebagai output pembelajaran yang ingin dicapai adalah mahasiswa:

1. Mendapatkan gambaran yang utuh tentang teori NPS.
2. Memiliki kemampuan analisa dan dapat mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori NPS.

**B. PENYAJIAN MATERI**

**1. Adakah Teori Administrasi Publik/Negara?**

Berkenaan dengan ilmu administrasi negara sebagai ilmu terapan, maka pertanyaan yang kira-kira logis untuk diajukan adalah; adakah teori administrasi negara? Pertanyaan ini mungkin latah, tetapi layak untuk dikemukakan karena sebelum terlalu jauh terperosok ke dalam teori-teori administrasi negara yang sudah semakin canggih, sebaiknya kita harus mengetahui *nature* yang membentuk ilmu administrasi negara itu.

Banyak tulisan yang membahas tentang administrasi negara dan teori administrasi negara, tetapi penulis belum menemukan buku atau tulisan yang berani mengklaim bahwa ada spesifikasi teori administrasi negara.[[2]](#footnote-3) sampai saat ini belum ada tulisan yang berani menyatakan bahwa teori administrasi negara adalah teori tentang “A”, “B” atau “C” dan seterusnya. Kebanyakan buku yang beredar di kalangan praktisi dan akademisi, baik yang berbahasa Inggris maupun yang ditulis oleh orang Indonesia sendiri, hanyalah berbicara tentang teori birokrasi, manajemen publik, kebijakan publik, pelayanan publik, kinerja, kepegawaian dan lain-lain yang *notabene* bukanlah teori “asli” dan secara ekslusif serta pribadi dimiliki oleh ilmu administrasi negara. Teori birokrasi misalnya adalah teori tentang bagaimana menata organisasi secara profesional yang pada hakikatnya berasal dari sosiologi, dan filsafat organisasi. Begitu juga dengan teori manajemen publik yang merupakan teori yang berasal dari disiplin ilmu ekonomi manajemen yang digunakan untuk mengelola organisasi publik.

Lalu, mana teori administrasi negara? Jawabannya adalah tidak ada teori administrasi negara. Oleh karena ilmu administrasi negara adalah ilmu sosial terapan, maka administrasi negara banyak meminjam teori dan konsep dari ilmu sosial lainnya seperti politik, sosiologi, hukum, ekonomi, psikologi, sejarah, antropologi, termasuk juga statistik, komputer dan lain-lain untuk memecahkan masalah-masalah publik (*public affairs*). Dewasa ini masalah-masalah publik semakin lama semakin kompleks dan rumit sehingga tidak cukup satu pendekatan saja (*single approach*) untuk memecahkannya. Akibatnya, ilmu administrasi negara tidak memiliki kerangka teori yang berdiri sendiri (*body of knowledge*). Dengan demikian kita dapat memahami bahwa *no theory of public administration but there is theories in public administration only*.

**2. Memahami Teori dalam Administrasi Negara**

Teori dalam administrasi negara dapat dilacak dari perkembangan paradigma ilmu administrasi negara itu sendiri. Pada awalnya, paradigma adalah konsep yang digunakan oleh kalangan ilmuwan *natural science* untuk menjelaskan fenomena perkembangan ilmu. Namun kemudian, paradigma juga dipakai oleh *scientist* ilmu-ilmu sosial untuk memetakan perkembangan ilmu sosial. Pada prinsipnya paradigma adalah cara pandang sekelompok orang atau pakar dalam melihat dan menganalisis fenomena sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Paradigma juga digunakan sebagai landasan filosofis dan ideologis dalam menelaah dan mengkritisi isu-isu sosial. Paradigma seringkali dikonotasikan sebagai perspektif atau paham oleh sebagian orang. Konsep paradigma berawal dari pemikiran Thomas S. Kuhn. Kuhn mendefinisikan paradigma sebagai:

*The overarching set of accepted, and most of the time unquestioned beliefs that are jointly held by researchers and praticioners in a discipline…it is characterized by a symbolic generalizations, shared commitment to a specific set of beliefs by members of the discipline and shared values…[[3]](#footnote-4)*

**2.1. NPS: Paradigma Mutakhir Administrasi Negara**

Paradigma administrasi Negara sudah jauh bergeser dan meninggalkan pendulum dikotomi politik-administrasi. Dalam konteks kekinian, paradigma dikotomi politik-administrasi yang terkenal dengan adagium *when political end, administrative begin* kurang relevan dengan perkembangan teori dan praktik administrasi negara. Bahkan sebenarnya, administrasi negara sudah lama meninggalkan paradigma ke-5 dalam ilmu administrasi negara yaitu administrasi negara sebagai administrasi negara (1970-?) sebagaimana yang dikemukakan oleh Henry.[[4]](#footnote-5) Henry hanya menentukan bahwa paradigma ke-5 dimulai sejak tahun 1970, tetapi ia tidak memberi batasan sampai berapa lama paradigma ke-5 bertahan. Sejak 1990 sampai saat ini teori dan konsep administrasi negara sudah berkembang sangat pesat, terutama dengan munculnya paradigma *New Public Management* (NPM) pada permulaan tahun 1990 yang kemudian disusul oleh *New Public Service* (NPS) pada tahun 2000an.

Dalam memahami teori administrasi negara secara paradigmatik, tulisan Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt yang berjudul *The New Public Service: Serving, not Steering* dapat digunakan untuk menemukenali perkembangan paradigma administrasi negara klasik sampai administrasi negara kontemporer. Tulisan tersebut diterbitkan pertama kali dalam bentuk buku pada tahun 2003 di New York. Sejak kemunculannya buku ini mendapat respon yang positif dari kalangan cendikiawan administrasi negara karena dianggap mampu memberikan perspektif alternatif dalam memandang administrasi negara.

Sebelum terbit berbentuk buku, pada tahun 2000 Denhardt dan Denhardt sudah pernah mempublikasikan tulisan yang sama, namun dengan judul yang berbeda yaitu *The New Public Service: Serving Rather than Steering* dalam jurnal *Public Administration Review*.[[5]](#footnote-6) Kemudian disusul dengan tulisan yang lain tetapi kurang lebih dengan ide yang sama dalam *International Review of Public Administration* pada tahun 2003, dengan judul *The New Public Service: An Approach to Reform*.[[6]](#footnote-7) Buku yang diterbitkan pada tahun 2003 adalah repetisi dan modifikasi dari dua tulisan yang pernah muncul sebelumnya.

Denhardt dan Denhardt mencoba membagi paradigma administrasi Negara atas tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration* (OPA), *The New Public Management* (NPM) dan *The New Public Service* (NPS). Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam meng*addres* persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi Negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS.

Paradigma OPA tidak bisa dipisahkan dari tiga pemikiran, yaitu paradigma dikotomi politik-administrasi, rational-model Herbert Simon dan teori pilihan publik (*public choice*). *Pertama*, paradigma dikotomi politik-administrasi yang mencoba menawarkan gagasan pemisahan politik-administrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Henry. Paradigma dikotomi politik-administrasi memiliki dua kunci pokok yang menjadi tema ide mereka; (i) Politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Secara naluriah, politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Pejabat-pejabat politik (*elected agencies*) bertanggung-jawab mengartikulasikan kepentingan publik dan memformulasikannya menjadi sebuah produk politik berupa kebijakan. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut. Dengan demikian, maka fungsi politik dan administrasi harus dipisahkan agar tidak saling mempengaruhi (politisasi-birokrasi). Administrasi tidak boleh terkooptasi oleh kepentingan politik sehingga birokrasi menjadi profesional dan netral dalam menjalankan kebijakan publik; (ii) Pimpinan pada setiap level dalam organisasi administrasi juga harus mampu menata struktur dan strategi organisasi yang memungkinkan organisasi mencapai tujuannya dengan efisien. Atasan diberikan keleluasaan untuk memberikan *punishment* kepada bawahan yang lalai.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi. Aparat pemerintah harus bertindak sesuai petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dengan sangat *rigid* dan kaku. Tidak ada ada celah bagi birokrasi untuk menggunakan diskresinya karena dikhawatirkan dapat mengurangi efisiensi. Pejabat pada level atas (*top-management*) diminta untuk mengontrol bawahan dengan otoritas-birokratik secara top-down.

*Kedua*, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative man*). Manusia administratif adalah orang yang memiliki perilaku yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi dan tujuan pribadinya. Orang yang bekerja di dalam organisasi juga memiliki motif pribadi yang harus dipenuhi oleh organisasi. Tujuan pribadi ini tidak selalu uang, tetapi bisa juga pengakuan, rasa ingin dihormati dan dihargai serta keinginan untuk menunjukkan jati diri.

*Ketiga*, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat (*asociate*) dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Inti ajaran teori pilihan publik menyatakan bahwa manusia adalah individu yang rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadinya (*self-interested*) dan memaksimalkan keuntungan pribadinya (*own-utilities*). Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Secara ringkas, Denhardt dan Denhardt menguraikan karakteristik OPA sebagai berikut:[[7]](#footnote-8)

* Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah.
* Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan yang berfokus pada satu cara terbaik (*on a single*), kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
* Administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik.
* Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas.
* Administrator bertanggung-jawab kepada pimpinan pejabat politik (*elected political leaders*) yang teleh terpilih secara demokratis.
* Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hierarkis dengan kontrol yang ketat oleh pimpinan organisasi.
* Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
* Oranisasi publik melaksanakan sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasai.
* Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *Planning*, *Organizing*, *Staffing*, *Directing*, *Coordinating*, *Reporting* dan *Budgetting*.

Paradigma OPA dikritik oleh paradigma NPM. Secara konseptual OPA berbeda dengan NPM. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. NPM adalah suatu gerakan yang mencoba menginjeksikan prinsip-prinsip organisasi sektor privat ke dalam organisasi pemerintah. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha dan *profitable*. NPM sering diasosiasikan juga dengan *managerialism* (Pollitt), *market-based public administration* (Land dan Rosenbloom), *post-bureaucratic paradigm* (Barzelay) dan *entrepreneurial government* (Osborne dan Gaebler).[[8]](#footnote-9)

NPM merupakan genealogis dari ideologi neoliberalisme karena menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut:[[9]](#footnote-10)

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Penerapan paradigma NPM sangat sukses di Amerika Serikat, Inggris dan Selandia Baru sehingga “virusnya” mulai menyebar ke negara-negara lain. Praktik NPM di Amerika Serikat populer dengan pemerintahan wirausaha (*entrepreneurial government*) yang dirancang oleh David Osborne dan Ted Gaebler. Osborne dan Gaebler menawarkan 10 prinsip pemerintahan yang berjiwa wirausaha.[[10]](#footnote-11)

1. Pemerintahan katalis; pemerintahan yang mengarahkan bukan mengayuh.
2. Pemerintahan milik masyarakat; pemerintahan yang memberdayakan bukan melayani.
3. Pemerintahan kompetetif; pemerintahan yang menginjeksikan semangat kompetisi dalam pelayanan publik.
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi; pemerintahan yang mampu merubah orientasi dari pemerintahan yang digerakkan oleh aturan.
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil; pemerintahan yang membiayai hasil bukan input.
6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan; pemerintahan yang memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha; pemerintahan yang menghasilkan profit bukan menghabiskan.
8. Pemerintahan antisipatif; pemerintahan yang berorientasi pencegahan bukan penyembuhan.
9. Pemerintahan desentralisasi; merubah pemerintahan yang digerakkan oleh hierarki menjadi pemerintahan partisipatif dan kerjasama tim.
10. Pemerintahan yang berorientasi pasar; pemerintahan yang mendorong perubahan melalui pasar.

**2.2. NPS: Kritik terhadap NPM**

Dalam pandangan NPM, organisasi pemerintah diibaratkan sebagai sebuah kapal. Menurut Osborne dan Gaebler, peran pemerintah di atas kapal tersebut hanya sebagai nahkoda yang mengarahkan (*steer*) lajunya kapal bukan mengayuh (*row*) kapal tersebut. Urusan kayuh-mengayuh[[11]](#footnote-12) diserahkan kepada organisasi di luar pemerintah, yaitu organisasi privat dan organisasi masyarakat sipil sehingga mereduksi fungsi domestikasi pemerintah. Tugas pemerintah yang hanya sebagai pengarah memberikan pemerintah energi ekstra untuk mengurus persoalan-persoalan domestik dan internasional yang lebih strategis, misalnya persoalan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perdagangan luar negeri.

Paradigma *steering rather than rowing* ala NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt sebagai paradigma yang melupakan siapa sebenarnya pemilik kapal (*who owned the boat*). Seharusnya pemerintah memfokuskan usahanya untuk melayani dan memberdayakan warga negara karena merekalah pemilik “kapal”. Selengkapnya, Denhardt dan Denhardt menulis sebagai berikut:

*In our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat…Accordingly, public administrators should focus on their responsibility to serve and empower citizens as they manage public organizations and implement public policy. In other words, with citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing tha governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.*

Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

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

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

**Tabel 12.1. Diferensiasi OPA, NPM dan NPS**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Aspek | Old Public Administration | New Public Management | New Public Service |
| Dasar teoritis danfondasi epistimologi | Teori politik | Teori ekonomi | Teori demokrasi |
| Rasionalitas dan model perilaku Manusia  | Rasionalitas Synoptic (administrative man) | Teknis dan rasionalitas ekonomi (economic man) | Rasionalitas strategis atau rasionaitas formal (politik, ekonomi dan organisasi) |
| Konsepkepentingan public | Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum | Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu | Kepentingan publikadalah hasil dialogberbagai nilai |
| Responsivitasbirokrasi publik | Clients dan constituent | Customer | Citizen’s |
| Peran pemerintah | Rowing | Steering | Serving |
| Pencapaian tujuan | Badan pemerintah | Organisasi privat dan nonprofit | Koalisi antarorganisasi publik, nonprofit dan privat |
| Akuntabilitas | Hierarki administratifdengan jenjang yang tegas | Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan) | Multiaspek: akuntabilitashukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional |
| Diskresi administrasi | Diskresi terbatas | Diskresi diberikan secara luas | Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab |
| Struktur organisasi | Birokratik yang ditandaidengan otoritas top-down | Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal  |
| Asumsi terhadapmotivasi pegawaidan administrator | Gaji dan keuntungan,proteksi | Semangat entrepreneur | Pelayanan publik dengankeinginan melayanimasyarakat |

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

Seperti halnya Osborne dan Gaebler, Denhardt dan Denhardt juga merumuskan prinsip-prinsip NPS yang memiliki diferensiasi dengan prinsip-prinsip OPA dan NPM. NPS mengajak pemerintah untuk:

1. Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan; melalui pajak yang mereka bayarkan maka warga negara adalah pemilik sah (*legitimate*) negara bukan pelanggan.
2. Memenuhi kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung-jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
3. Mengutamakan warganegara di atas kewirausahaan; kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik.
5. Menyadari komplekstitas akuntabilitas; pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
6. Melayani bukan mengarahkan; fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan.
7. Mengutamakan kepentingan masyarakat bukan produktivitas; kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

**3. Otokritik terhadap NPS**

 NPS adalah cara pandang baru dalam administrasi negara yang mencoba menutupi (*cover*) kelemahan-kelemahan paradigma OPA dan NPM. Namun demkian, apakah NPS tidak memiliki kekurangan? Berikut ini adalah uraian tentang beberapa kritik terkait dengan beberapa kelemahan NPS.

***Pertama, pendekatan politik dalam administrasi negara***

Secara epistimologis, NPS berakar dari filsafat politik tentang demokrasi. Denhardt dan Denhardt menspesifikasikkannya menjadi demokrasi kewargaaan. Demokrasi merupakan suatu paham pemerintahan yang berdasarkan pada aturan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebaikan bersama.[[12]](#footnote-13) Dalam konteks demokrasi kewargaan, demokrasi dalam hal ini dimaknai sebagai pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan warga negara secara keseluruhan. Warga negara memiliki hak penuh memperoleh perhatian dari pemerintah dan warga negara berhak terlibat dalam setiap proses pemerintahan (politik dan pengambilan kebijakan).

Denhardt dan Denhardt berhasil mencari akar mengapa pemerintah harus melayani (*serve*) bukan mengarahkan (*steer*), mengapa pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai warga negara (*citizens*) bukan sebagai pelanggan (*customers*), tetapi mereka lupa bahwa nalar politik telah masuk dalam upaya pencarian *state of the art* administrasi negara--pelayanan publik. Lebih jauh, Denhardt dan Denhardt telah terjerembab dalam pendulum administrasi negara sebagai ilmu politik (paradigma 3). Padahal, dengan merumuskan NPS sebagai antitesa terhadap NPM berarti mereka meyakini bahwa administrasi negara telah bergerak melewati paradigma 5.

Tidak ada yang salah ketika Denhardt dan Denhardt mencari akar ideologis paradigma NPS dari teori-teori politik karena administrasi negara sangat dipengaruhi oleh ilmu politik. Hanya saja nalar politik seperti ini harus diwaspadai sebagai upaya *merewind* administrasi negara sebagai ilmu politik. Semestinya Denhardt dan Denhardt dapat menggunakan nalar administrasi negara dalam mencari akar dan prinsip-prinsip NPS yang bisa dikonstatasikan dengan NPM. Misalnya, Denhardt dan Denhardt dapat meyakinkan orang lain bahwa pemerintah bertanggung-jawab melayani masyarakat sebagai warga negara karena pada awalnya warga negaralah yang mendirikan negara dan kemudian menjalankannya serta terikat dengan aturan-aturan negara. Oleh karena itu, secara etika dan moral warga negara adalah pemilik negara.

***Kedua, standar ganda dalam mengkritik NPM***

NPS berusaha mengkritik NPM, tetapi tidak tegas karena kritikan terhadap NPS hanyalah kritik secara filosofis-ideologis bukan kritik atas realitas pelaksanaan NPM yang gagal di banyak negara. NPM memang sukses diterapkan di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Selandia Baru dan beberapa negara maju lainnya, tetapi bagaimana penerapannya di negara-negara berkembang? Kenyataannya, banyak negara berkembang, termasuk Indonesia dan negara miskin, seperti negara-negara di kawasan benua Afrika yang gagal menerapkan konsep NPM karena tidak sesuai dengan landasan ideologi, politik, ekonomi dan sosial-budaya negara yang bersangkutan. Akhirnya, negara tersebut tetap miskin dan tidak menunjukkan adanya tanda-tanda kemajuan.

Denhardt dan Denhardt mengkritik NPS sebagai konsep yang salah dalam memandang masyarakat yang dilayani. NPM memandang masyarakat yang dilayani sebagai *customer*, sedangkan NPS menganggap masyarakat yang dilayani sebagai warga negara (*citizens*). Namun, Denhardt dan Denhardt lupa mencari akar ideologis, mengapa NPM memiliki perspektif demikian dalam memandang subjek pelayanan? mengapa NPM menawarkan “jurus” privatisasi, liberalisasi dan deregulasi untuk mendongkrak kinerja pemerintah? Tidak bisa dipungkiri bahwa NPM adalah anak ideologis neoliberalisme yang mencoba menerapkan mekanisme pasar dan berupaya secara sistematis mereduksi peran pemerintah, sehingga pemerintah menurut konsep berada di belakang kemudi kapal, sedangkan kapalnya dijalankan oleh organ-organ di luar pemerintah.

Dalam konsep NPS yang diajukan oleh Denhardt dan Denhardt nilai-nilai neoliberalisme NPM tidak hilang secara otomatis. Ketika pemerintah melayani masyarakat sebagai warga negara misalnya, aspek privatisasi bisa saja tetap berlangsung asalkan atas nama melayani kepentingan warga negara bukan pelanggan. Misalnya, sektor pendidikan dapat diprivatisasi asalkan pelaksana pendidikan tetap melayani masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan.

***Ketiga, aplikasi NPS masih diragukan***

 Prinsip-prinsip NPS belum tentu bisa diaplikasikan pada semua tempat, situasi dan kondisi. Administrasi negara sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan (ideologi, politik, hukum, ekonomi, militer, sosial dan budaya), sehingga suatu paradigma yang sukses di suatu tempat belum tentu berhasil diterapkan pada tempat yang lain. Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikonkritkan lagi. Prinsip dasar NPS barangkali bisa diterima semua pihak, namun bagaimana prinsip ini bisa diimplementasikan sangat bergantung pada aspek lingkungan.

Lagi pula, NPS terlalu mensimplifikasikan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik. Padahal, urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris dan Selandia Baru yang tidak lagi berkutat pada upaya percepatan pembangunan (*development acceleration*) dan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena negara-negara tersebut relatif sudah stabil, maka pelayanan publik menjadi program prioritas yang strategis. Namun, bagi negara-negara berkembang, pelayanan publik bisa jadi belum menjadi agenda prioritas karena masih berupaya mengejar pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan.

**C. RANGKUMAN**

 NPS merupakan paradigma yang relatif masih baru dalam kajian administrasi negara. NPS berakar dari teori demokrasi kewargaan, model komunitas dan masyarakat sipil, teori organisasi humanis dan administrasi negara baru serta administrasi negara postmodern. NPS memiliki perbedaan karakteristik dengan OPA dan NPM. NPS berusaha menutupi kekurangan-kekurangan pada paradigma OPA dan NPM dengan menawarkan sejumah opsi. Inti dari paradigma NPS adalah mereposisi peran negara dan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Nalar politik sangat kental dalam mencari akar NPS. Namun NPS sendiri alpa dalam mengkaji landasan filosofis-ideologis NPM sehingga NPM berbeda dengan NPS.

**D. SOAL-SOAL LATIHAN**

1. Dengan menggunakan teori NPS, apakah ada teori administrasi publik yang sesungguhnya? Berikan penjelasan dan contohnya!
2. Berikan penjelasan tentang asumsi yang mendasari teori NPS!
3. Berikan contoh kasus penyelenggaraan administrasi publik yang teridentifikasi sebagai penereapan NPS? Jelaskan!

**E. PUSTAKA RUJUKAN**

Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, New York: M.E Sharpe.

Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Service Rather than Steering”. *Public Administration Review* 60 (6).

Denhardt, Robert B. dan Janet V. Denhardt. 2003. “The New Public Service: An Approach to Reform”. *International Review of Public Administration* 8 (1).

Frederickson, H. George. 2012. The Public Administration Theory Primer. Philadelphia (USA): Westview Press.

Henry, Nicholas. 1995. *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Hughes, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction (Second Edition)*. New York: St. Martin Press.

Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*. Yogyakarta: Gava Media.

Osborne, David dan Ted Gaebler. 2003. *Reinventing Government (Mewirausahakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.

Pasalong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

Ritzer, George (editor). 2005. *Encyclopedia of Social Theory (Volume 2)*. Thousand Oaks, California: Sage Publication.

Thoha, Miftah*.* 2009*. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.

Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. “Perkembangan Mutakhir Ilmu Administrasi Negara”. *Teori-teori Politik Dewasa Ini*. Penyunting: Miriam Budiardjo dan Tri Nuke Pudjiastuti. Jakarta: Rajawali Pers.

**F. GLOSSARI**

1. Argumen ini dikemukakan oleh Miftah Thoha meskipun masih *debatable* dan perlu kajian yang lebih mendalam. Selengkapnya silahkan periksa Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana, Jakarta, 2009, halaman 8. [↑](#footnote-ref-2)
2. Coba periksa Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs (Sixth Edition)*, Prentice-Hall Englewood Cliffs, New Jersey, 1995. Periksa juga Harbani Pasalong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007. [↑](#footnote-ref-3)
3. Moeljarto Tjokrowinoto, “Perkembangan Mutakhir Ilmu Administrasi Negara”, *Teori-teori Politik Dewasa Ini*, Penyunting: Miriam Budiardjo dan Tri Nuke Pudjiastuti, Rajawali Pers, Jakarta, 1996, halaman 194-195. [↑](#footnote-ref-4)
4. Nicholas Henry, *Op.Cit*., halaman 24. [↑](#footnote-ref-5)
5. Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, “The New Public Service: Service Rather than Steering”, *Public Administration Review* 60 (6), 2000, halaman 549-559. [↑](#footnote-ref-6)
6. Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Review of Public Administration* 8 (1), 2003, halaman 3-10. [↑](#footnote-ref-7)
7. Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E Sharpe, Armonk, New York, 2003, halaman 11-12. [↑](#footnote-ref-8)
8. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction (Second Edition)*, St. Martin Press, New York, 1998, halaman 52. [↑](#footnote-ref-9)
9. Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu (Edisi Pertama)*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, halaman 95. [↑](#footnote-ref-10)
10. David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government (Mewirausahakan Birokrasi): Sepuluh Prinsip untuk Mewujudkan Pemerintahan Wirausaha*, PPM, Jakarta, 2003, halaman v. [↑](#footnote-ref-11)
11. Kayuh-mengayuh ini bisa dimaknai dengan penyelenggaraan urusan pelayan publik yang sudah bisa diselenggarakan oleh swasta dan perorangan dan urusan-urusan lainnya yang sudah mampu dipenuhi oleh unsur di luar pemerintah. [↑](#footnote-ref-12)
12. George Ritzer (editor), *Encyclopedia of Social Theory (Volume 2)*, Sage Publication, Thousand Oaks, California, 2005, halaman 191. [↑](#footnote-ref-13)