

**REFORMASI BIROKRASI:
Membangun Semangat Baru Administrasi Publik**

**BUREAU REFORM:
Building a New Spirit of Public Administration**

Tatang Parjaman
Dosen FIA Universitas Subang

ABSTRACT

This paper explains the extent to which Indonesia have taken up new public management (NPM) reforms which begin by paradigm shift on Public Administrations. While Indonesia has taken up elements of the NPM agenda, It isn't adopted anything remotely near the entire package. Moreover, plenty of reform initiatives are going on that are unrelated or even contrary to that agenda. New public management ideas are influential, but more so at the level of rhetoric than practice. The paper goes on to examine the argument that the new public management is inappropriate to developing countries on account of problems such as corruption and low administrative capacity, including Indonesia. There are NPM success stories as well as failures in the developing world. The outcome of individual NPM initiatives depends on localised contingency factors rather than any general national characteristics. Reformers need to keep an open mind as to what may work and what may not, and to be guided by the needs of the situation.

Keywords: *paradigm shift, NPM, Beurocracy reform*

Pendahuluan

Dalam dua dekade terakhir wacana akademik yang kerap menjadi perbincangan pada kajian Administrasi Publik adalah apa yang disebut dengan *New Public Management* (NPM). Suka atau tidak suka, konsep ini sebenarnya dapat dikatakan sebagai adopsi dari praktek negara-negara maju, terutama kawasan Anglo-Saxon, yang notabene menganut idiologi neo-liberal. Globalisasi yang merupakan ciri khas idiologi ini membawa wacana akademis maupun praktek Administrasi Publik ke arah model yang *market friendly* berdasarkan standar *good governance*, dimana negara tidak lagi memegang monopoli dalam mengambil keputusan.

Terlepas dari sumber gagasannya, NPM ini merupakan fenomena menarik dari perkembangan Ilmu Administrasi Publik. Fenomena ini pula berkembang seiring dengan perubahan paradigma Ilmu

Administrasi Publik yang menurut sejumlah pendapat, kini sudah memasuki era Ilmu Administrasi Publik sebagai studi *governance*.

Dalam tulisan berikut, akan dibahas secara sepintas konsep NPM dan implikasinya terhadap kebijakan publik. Namun, implikasi paling menarik dalam konteks ini dapat dilihat dari penerapan model NPM di Indonesia beserta aspek-aspeknya, termasuk permasalahan. Tulisan ini akan diawali dengan perkembangan paradigma Ilmu Administrasi Publik yang kini makin menunjukkan dinamika kompleks dari aktor-aktor yang terlibat di dalamnya.

Paradigma Saat Ini: Studi tentang Governance?

Adalah sebuah gejala universal bahwa perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam kelompok ilmu sosial berkembang begitu cepat. Dinamika ini

juga dialami oleh Ilmu Administrasi Publik yang dalam kurun waktu relatif singkat, telah melahirkan banyak paradigma. Tidak adanya *grand theory* dalam Ilmu Administrasi Publik ternyata membuat disiplin ilmu ini menjadi demikian pesat berkembang mengikuti dinamika sosial-politik-ekonomi-budaya di sekelilingnya. Pemanfaatan secara intensif ilmu bantu dengan masing-masing *grand theory* yang dimilikinya membuat kajian Ilmu Administrasi Publik sangat terbuka untuk menggunakan unit analisis, teori, maupun metodologi yang beragam. Kebijakan publik sebagai *output* praktek Administrasi Publik coraknya makin beragam, seiring dengan makin beragamnya *public demand* dewasa ini. Fenomena ini membuat kajian Ilmu Administrasi Publik mampu menembus sekat-sekat keilmuan, sehingga membuat disiplin ilmu ini demikian terbuka. Tidak heran pula bila kemudian muncul pemahaman yang berbeda di antara pengkaji Ilmu Administrasi Publik dalam konteks substansi maupun formatnya.

Namun, dengan perkembangan keilmuan yang dinamis ini timbul pertanyaan: bagaimanakah jati diri Ilmu Administrasi Publik saat ini? Apakah peran negara mengalami reduksi? Bagaimana dengan pengaruh globalisasi yang membuat pasar begitu perkasa dalam mempengaruhi substansi kebijakan publik? Bagaimana pula peran demokratisasi yang melahirkan kekuatan masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan publik? Pertanyaan-pertanyaan ini membawa kita pada upaya memahami perkembangan terakhir Ilmu Administrasi Publik berdasarkan lokus dan fokusnya (Henry, 1992), yang selanjutnya mengarah pada upaya memahami pergeseran paradigma.

Makin banyaknya pertanyaan tentang entitas Ilmu Administrasi Publik ini setidaknya berpijak pada dua aspek. *Pertama*, kini kebijakan publik, baik dalam tahap formulasi, implementasi, maupun evaluasi tidak lagi dimonopoli oleh negara. Banyaknya aktor dalam proses ini

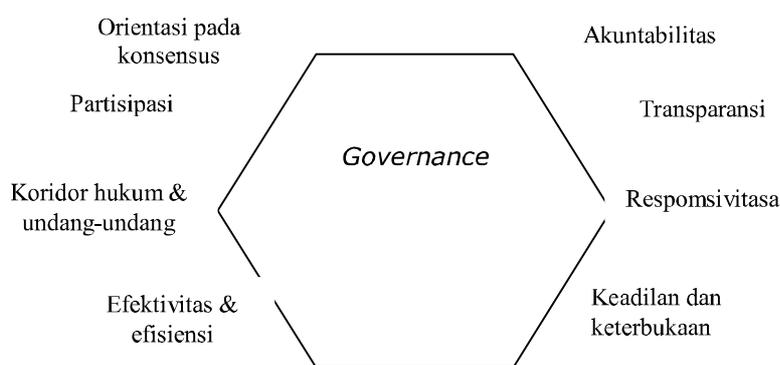
menyadarkan perlunya perluasan fokus, bahkan redefinisi Ilmu Administrasi Publik.

Birokrasi sebagai representasi lembaga negara kini sudah tidak memadai lagi, karena banyak masalah dan kepentingan publik yang ternyata mampu direspon serta dipenuhi oleh lembaga-lembaga non-pemerintah. Pemenuhan kebutuhan publik yang wujudnya *public goods*, kini bercampur baur dengan *private goods*. Lembaga birokrasi yang pada model lama hanya menghasilkan *public goods*, kini mulai memproduksi *private goods*. *Kedua*, berkaitan dengan nilai yang melandasi penggunaan kekuasaan. Dalam model Administrasi Publik klasik, nilai yang diutamakan selalu mengacu pada efisiensi. Wacana serta praktek baru dalam Ilmu Administrasi Publik mutakhir ternyata menawarkan nilai-nilai baru seperti kebebasan, kemanusiaan, dan keadilan sosial. Penggunaan nilai-nilai ini jauh lebih kompleks dibanding nilai-nilai pada konsep Weberian yang kurang akomodatif terhadap nilai-nilai lainnya sebagai fakta sosial, seperti partisipasi, kesetaraan, informalitas, kontrak sosial, dan pengambilan keputusan berbasis konsensus (Dwiyanto, 2004).

Secara umum, nilai-nilai pada *governance* dalam Ilmu Administrasi Publik kontemporer ini diimplementasikan dalam sejumlah karakteristik. *Pertama*, partisipasi. dengan tidak membedakan status kewargaan dapat dikatakan sebagai landasan utama konsepsi *governance* ini. Wujud partisipasi ini tergambar dalam keterwakilan di lembaga-lembaga intermediasi atau perwakilan. Walaupun demikian, tidaklah berarti bahwa dengan partisipasi ini kehendak semua warga dapat terpenuhi dalam pengambilan kebijakan. Bagaimanapun, aspek partisipasi ini haruslah difahami oleh warga serta artikulasinya haruslah dirganisasikan. Dalam domain ini bertemu keinginan warga di satu pihak dan masyarakat madani di sisi lain. *Kedua*, implementasi *rule of law*. Praktek *good governance* menuntut dijalankannya kerangka kerja hukum yang berkeadilan dan berlaku untuk semua

warga. Oleh karena itu. Aspek ini juga mensyaratkan perlindungan hak-hak azasi manusia, terutama bagi kelompok minoritas. Implikasinya, dibutuhkan lembaga peradilan dan perangkat hukum yang bersih dan berwibawa. *Ketiga*, transparansi yang diartikan bahwa segala bentuk keputusan yang berkaitan dengan *public interest* beserta implikasinya, harus konsisten mengikuti aturan hukum yang berlaku. Dalam konteks ini, informasi publik adalah kata kuncinya, dimana publik harus dijamin untuk dapat mengakses berbagai sumber daya yang berkaitan dengan formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan publik. *Keempat*, responsivitas yang berkaitan dengan kepekaan lembaga-lembaga publik (serta *governance bodies*) dalam memahami serta memenuhi tuntutan publik. Dalam konteks

ini, kemampuan lembaga-lembaga ini dalam menjawab tuntutan publik menjadi indikator adanya legitimasi. Kekurangpekaan lembaga terhadap dinamika lingkungannya akan berakibat melemahnya kepercayaan publik yang berdampak pula pada delegitimasi institusi. *Kelima*, orientasi pada konsensus. Di lingkungan masyarakat patut disadari bahwa terdapat sejumlah aktor beserta masing-masing preferensinya. Keragaman ini menuntut langkah mediasi atas varians-variens kepentingan yang membawa konsensus politik dan sosial sebagai alternatif jalan keluar. Sudah barang tentu dibutuhkan perspektif luas serta berjangka panjang tentang pemenuhan kebutuhan yang kerap dijumpai dengan kebijakan publik sebagai instrumennya.



Keenam, keadilan dan keterbukaan. Publik pada dasarnya selalu menuntut jaminan bahwa mereka tidak dapat dipisahkan dari *mainstream* kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, patut pula dijamin bahwa semua kelompok dalam masyarakat memiliki kesempatan yang sama dalam mengakses sumber daya. *Ketujuh*, efektivitas dan efisiensi.. Konsepsi *governance* memiliki substansi dimana proses-proses pemenuhan *public demands* selalu menuntut pemenuhan kebutuhan untuk memanfaatkan berbagai sumber daya. Konsepsi efisiensi dalam konteks ini juga mensyaratkan kemampuan daya dukung lingkungan tanpa mengabaikan

aspek konservasi. *Kedelapan*, akuntabilitas. Dalam konteks *governance* ini, tak hanya lembaga pemerintah saja yang harus mempertanggung jawabkan hasil kerjanya, tapi juga termasuk di dalamnya sektor swasta. Pertanggung jawaban ini juga mencakup dua hal: internal kepada pimpinan struktural dalam lembaga dan eksternal kepada publik. Baik buruknya akuntabilitas ini dapat terlihat dari dampak dari keputusan publik yang ditempuh, bukan dilihat dari aspek prosedur ataupun prosesnya

New Public Management: Konsepsi dan Implementasi

Model New Public Management (NPM), pada dasarnya merupakan model yang dikembangkan oleh para teoritis dalam upaya memperbaiki kinerja birokrasi (model tradisional). Birokrasi model tradisional memang selama ini dirasakan kurang mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan dalam memenuhi harapan masyarakat akan pelayanan yang diinginkan.

NPM memfokuskan diri pada perbaikan birokrasi dari dalam organisasi (*inside the organization*) dengan melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan (Hughes, 1994 : 2). Doktrin NPM sebagaimana diungkapkan Rhodes yang mengadopsi pendapat Hood (Hughes, 1994 : 2) adalah: *pertama*, memfokuskan pada kegiatan manajemen, bukan pada aktivitas kebijakan, penilaian kinerja dan efisiensi; *kedua*, pemecahan birokrasi publik menjadi badan-badan kecil dan sederhana yang berkaitan langsung dengan kepentingan dasar pengguna jasa (*user-pay bases*); *ketiga*, menggunakan *quasi market* dan melemparkan ke pasar (*contracting out*) sebagai daya dorong terciptanya kompetisi; *keempat*, pemotongan biaya; *kelima*, pola manajemen yang menekankan pada antara lain target keluaran, pembatasan waktu kontrak, insentif keuangan dan kebebasan dalam mengelola.

Osborne dan Gaebler (1992 : 13-22) menawarkan suatu pendekatan manajerial dari sisi lain dalam mengelola birokrasi pemerintahan dimana birokrasi menjalankan fungsinya dengan karakteristik wirausaha (*entrepreneur government*). Penonjolan karakteristiknya adalah: mendorong kompetisi antar pemberi jasa, memberi wewenang kepada masyarakat, mengukur kinerja perwakilannya dengan memusatkan pada hasil bukan pada masukan, digerakan oleh misi bukan ketentuan dan peraturan, mendefinisikan klien (masyarakat) kembali sebagai pelanggan dan menawarkan banyak pilihan, mencegah masalah sebelum muncul, mencurahkan energi untuk menghasilkan uang bukan untuk

membelanjakan, desentralisasi wewenang dengan manajemen partisipasi, menyukai mekanisme pasar daripada mekanisme birokrasi, dan tidak hanya memfokuskan pada pengadaan perusahaan negara, tetapi juga pada mengkatalisir semua sektor pemerintah, swasta, dan lembaga sukarela ke dalam tindakan untuk memecahkan masalah masyarakatnya.

Pendekatan manajerial model NPM yang dikembangkan pertama kali oleh Hood ini atau *managerialism* (menurut istilah Pollitt) atau *market based public administration* (menurut istilah Lan dan Rosenbloom) atau *entrepreneurial government* (menurut istilah Osborne dan Gaebler), walau memiliki istilah yang berbeda namun pada dasarnya sama-sama berupaya mentransformasi birokrasi lama menjadi birokrasi baru. Upaya-upaya yang ditempuh dalam transformasi ini menurut Hughes (1994 : 3) adalah:

Improving public management, reducing budgets, privatisations of public enterprise seem universal; no-one now is arguing for or increasing the scope of government or bureaucracy.

Secara umum, dari penggunaan istilah yang berbeda ini, tujuannya ternyata sama (Hughes, 1994, 58):, yaitu

1. Lebih memperhatikan pada hasil tujuan dan tanggung jawab personal manajer.
2. Lebih mengutamakan pembentukan organisasi, personil, dan pekerja dan suasana yang lebih fleksibel.
3. Membuat tujuan organisasi dan personil yang jelas dan mudah diukur dengan menentukan indikatornya.
4. Staf senior lebih memiliki komitmen politik (*politically committed*) pada pemerintah, tidak partisan dan tidak netral benar.
5. Fungsi pemerintah lebih kepada fasilitator dari pada pelaksana.
6. Fungsi pemerintah dikurangi dengan melakukan privatisasi

Model-model NPM

Istilah NPM yang berbeda antar para teorisi memang dimungkinkan, sebagaimana dikemukakan oleh Ferlie, et.al (1996 : 10) yang mengibaratkan NPM sebagai sebuah kanvas kosong (putih) yang dapat digambar oleh siapa saja tentang apa saja yang ia suka. Oleh karena itu, tidak ada satupun definisipun yang jelas tentang apa itu NPM, termasuk prosesnya bahkan bagaimana NPM seharusnya.

Namun Ferlie et.al (1996 : 10-15) menyatakan setidaknya ada empat (4) model NPM yang dapat dijadikan acuan untuk melihat bentuk perubahan birokrasi dari model administrasi publik tradisional yaitu :

Model 1: *The Efficiency Drive*

Model NPM ini mulai dikenal pada pertengahan tahun 1980-an, dengan bentuk organisasi yang lebih menyerupai organisasi bisnis, dengan menitikberatkan pada nilai efisiensi. Ferlie, et.al. (1996, 10-11) mengatakan: *“It represented an attempt to make the public sector more business like, led by crude notions of efficiency”*. Dalam konteks ini, penasehat-penasehat pemerintah diambil dari sektor swasta dan badan badan penasehat yang memiliki peran penting dalam menerapkan ide-ide efisiensi tersebut pada sektor publik.

Kultur birokrasi publik dibangun dengan nilai-nilai efisiensi dan menjadi arah bagi organisasi publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya, karena selama ini birokrasi publik dinilai sebagai organisasi yang membengkak (*bloated*), boros (*wasteful*), sangat birokratis (*over bureaucratic*) dan berpenampilan buruk (*under performance*). Karenanya pula birokrasi publik akan menjadi lebih baik bila sektor swasta dilibatkan. NPM model 1 yang dikenal pula dengan *Neo Taylorian*, memperlihatkan bahwa peran dan keahlian manajer inti dapat ditransformasikan dari birokrasi di sektor swasta ke birokrasi publik.

Dengan kata lain, NPM model ini ingin membangun birokrasi publik dengan

nilai-nilai yang menjadi kultur di birokrasi swasta, yaitu efisiensi yang ditunjang dengan nilai profesional, transparan, orientasi pasar (belum mengarah *quasi market*) dan pelanggan. Struktur birokrasi publik bersifat hirarkis dalam menjalankan perintah dan pengawasan, sentralistis dan Bergeraknya organisasi lebih karena proses manajemen daripada kaum profesional. Pembangunan sumber daya birokrat khususnya dalam pengembangan karier bersifat *merit system* dan sangat ditentukan oleh prestasinya yang dinilai hanya oleh atasan. Kepemimpinan yang di anut adalah komando dengan pusat komando berada ditangan pimpinan puncak manajemen.

Model 2: *Downsizing and Decentralization*

NPM model ini merupakan model manajemen birokrasi yang sangat kontradiktif dengan model birokrasi lama (tradisional) atau juga perbaikan terhadap NPM model pertama. Sebagaimana ilustrasi digambarkan Ferlie, et.al. (1996 : 12) sebagai berikut

This has resulted in some very general organizational developments including: organizational unbundling and downsizing a search for greater organizational flexibility; a move from high degree of standardization; increased decentralization of strategic and budgetary responsibility; increased contracting out; and split between a small strategic core and a large operational periphery.

NPM model ini membangun kultur organisasi publik dengan nilai-nilai efisiensi, transparan, profesional dan berorientasi pasar dengan membangun *quasi market* dalam mengalokasikan sumber daya yang ada serta mengembangkan manajemen kontrak. Struktur cenderung bergeser dari hirarkis yang ketat dalam manajemen menjadi lebih *flat* dan fleksibel. Selain itu dikembangkan

pula otonomi pada unit organisasi dengan adanya desentralisasi dan menekankan pada koordinasi. Kuantitas staf dikurangi secara signifikan baik level atas (puncak) maupun level bawah (*operational management*). Pembangunan sumber daya birokrat tidak berbeda jauh dengan NPM model pertama yaitu dengan *merit system*, struktural dan penilaian prestasi (kinerja) birokrat hanya ada ditangan pimpinan. Sedangkan kepemimpinan dengan sistem komando yang otoriter dan pengawasan yang ketat bergeser kearah kepemimpinan dengan *management by influence*, artinya pemimpin harus memiliki kemampuan untuk dapat menggerakkan para bawahan tidak hanya karena jabatannya tetapi lebih pada pengaruh yang dikembangkan dalam menggerakkan bawahan.

Model 3: *In Search of Excellence*

NPM model ini berkeinginan membangun kultur organisasi (*organizational culture*) yang mampu menumbuhkan kemampuan organisasi dalam mengatur dirinya untuk melakukan dan menghadapi perubahan serta memiliki inovasi. Model ini menolak keras pendekatan rasionalistik yang dikembangkan NPM model 1, dengan mengembangkan pendekatan *bottom up* dan *top down* artinya organisasi selalu melakukan pembelajaran (*learning organization*) tidak hanya terfokus tugas dan fungsi yang tersusun secara formal. Ferlie, et.al. (1996 : 13) mengilustrasikan :

It rejects the highly rationalistic approach of NPM model 1 and instead highlights the role of values, culture, rites and symbols in shaping how people actually behave at work. There is a strong interest in how organizations manage change and innovation.

In turn, NPM model 3 can be subdivided into bottom up and top down

approaches. The bottom up approach has been historically better developed emphasizing long standing themes of organizational development and learning.

Kultur birokrasi publik yang dikembangkan pada model ini seperti NPM model sebelumnya yakni, efisiensi, profesional dan transparansi namun dilakukan pendefinisian ulang untuk menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan. Dimana model ini yakin bahwa dengan kuatnya kultur kolektif (*collective culture*) dapat menggerakkan organisasi dalam komitmen yang kuat daripada garis hirarki manajemen. Struktur organisasi sangat fleksibel, mudah bergerak dalam upaya organisasi menyesuaikan diri terhadap perubahan yang terjadi dan non hirarkis Selain itu NPM model ini juga melakukan desentralisasi organisasi secara radikal. Pembangunan sumber daya birokrat menggunakan *merit system* dan terbuka terhadap kerjasama dalam melakukan program pelatihan. Karir seseorang ditentukan oleh prestasinya yang dinilai tidak saja oleh pimpinan tetapi juga oleh orang lain. Kepemimpinan yang dikembangkan adalah kepemimpinan yang memiliki kharisma (*charismatic leaders*) yang mampu menjamin kerjasama di dalam organisasi dan memberikan inspirasi bagi organisasi melalui visi-visi baru.

Model 4: *Public Service Orientation*

NPM model ini merupakan gabungan antara ide-ide yang ada pada manajemen swasta dan manajemen publik, pengalaman yang baik pada sektor swasta coba untuk ditransformasikan ke sektor publik. Dengan kata lain mengambil ide-ide manajemen organisasi dari sektor publik dan diimplementasikan pada sektor publik. Ferlie, et.al. (1996:15) menyatakan sebagai berikut :

Alongside a proclamation of difference, however, lie attempt to adapt ideas generated in private sector context to public sector organizations. The criteria for deciding which ideas can diffuse across, and which should not, are rarely made explicit and may be largely normative in nature.

Kultur yang dibangun adalah kultur dengan nilai-nilai efisien, profesional dan menitik beratkan pada kualitas pelayanan yang baik dan memuaskan pengguna (*user*) bukan sekedar pelanggan (*customer*). Nilai kualitas pelayanan yang baik merupakan visi yang diwujudkan lebih lanjut dalam misi-misi yang menjadi dasar dalam memberikan pelayanan dengan kualitas yang baik. Struktur birokrasi publik menjadi ramping dan lebih mendatar (*flat*), dengan spesialisasi yang makin kabur dan sangat desentralistis serta cepat merespon perubahan lingkungan yang terjadi. Pembangunan sumber daya birokrat diawali dengan proses rekrutmen dan pelatihan yang transparan dan terbuka bagi siapa saja untuk terlibat didalamnya. Kepemimpinan pada model ini merupakan kepemimpinan yang demokratis dan kepemimpinan transformasional di semua level pimpinan mulai dari pimpinan di level atas sampai pada pemimpin di level bawah.

Model ini, juga diidentifikasi oleh Osborne dan Gaebler (1997 : 10), sebagai berikut :

- a. desentralisasi wewenang dalam unit-unit pemerintahan.....
- b. mengkaji kembali apa yang seharusnya dilakukan dan dibiayai.....
- c. perampingan pelayanan publik serta privatisasi dan swastanisasi kegiatan,
- d. mempertimbangkan cara pemberian pelayanan secara lebih efektif sesuai biaya,

seperti kontrak keluar, mekanisme pasar, dan pembebanan pada pengguna, e. orientasi pelanggan (berbeda istilah dengan Ferlie yang menggunakan istilah *user*), termasuk standard mutu yang eksplisit untuk pelayanan publik, f. *Benchmarking* dan pengukuran kinerja, g. reformasi yang dirancang untuk menyederhanakan peraturan dan mengurangi biaya-biayanya.

Model-model NPM yang diidentifikasi oleh Hughes, Ferlie, Osborne dan Gaebler di atas, merupakan model dalam tataran teoritis. Dalam prakteknya, model-model tersebut dapat saja saling melengkapi. Artinya tidak mutlak suatu birokrasi publik menerapkan NPM model 1, 2, 3 atau 4 secara murni tapi saling menunjang satu dengan lainnya. Penerapan NPM sangat tergantung pada kondisi dan lingkungan yang melingkupi suatu birokrasi publik. Walau secara teoritis pula NPM menghendaki birokrasi publik bergeser secara *incremental* dari bentuk birokrasi lama ke arah birokrasi publik yang diinginkan yakni sampai pada pendekatan NPM model 4.

Implementasi NPM : *Reinventing Government*

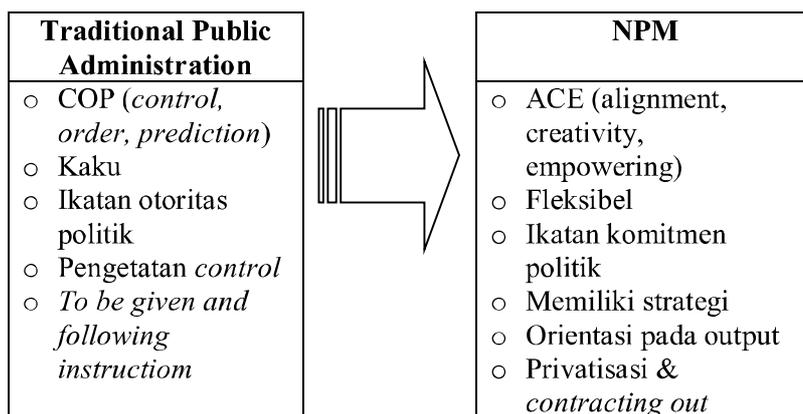
Sebagaimana diungkapkan dalam awal tulisan, praktek Administrasi Publik makin menghadapi bergejolaknya lingkungan yang menuntut pula respons serta ditindak lanjutinya pemenuhan *public interest*. Organisasi publik yang tidak mau melakukan perubahan serta tetap memonopoli kebijakan, hanya akan mengalami delegitimasi lingkungan. Diakui bahwa semakin demokratis suatu masyarakat, termasuk sistem politik yang dianutnya, berkorelasi secara positif dengan makin kompleks dan beragamnya tuntutan publik. Terlebih lagi lingkungan global mengaburkan batas-batas kepentingan antar wilayah dan kultur.

Fenomena ini disebut Cooper (1998) sebagai tantangan Administrasi Publik abad

ke-21 berupa *diversity, accountability, privatization, civil society, democracy, decentralization, reengineering*, dan *the empowering effect of high technology*. Perspektif lain diungkapkan Hughes (1994) yang menyebutkan bahwa tantangan, peluang serta arah isu-isu dalam Administrasi Publik adalah: (1) *The culture millieu of Public Administration*, (2). *Crisis/dissaster management*; (3). *Strengthening of local level institution*; (4).

Promoting accountability in Public Administration; (5). *Human resources Development*; (6). *The impact of technology of Public Administration*; dan (7). *Managing economic and technology interdependencies*.

Dinamika ini berdampak pada perubahan titik berat aktivitas Administrasi Publik (Utomo, 2006), sebagaimana digambarkan berikut:



Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk menjawab tantangan tersebut dibutuhkan lembaga publik yang berorientasi publik, sebagaimana sebelumnya telah diterapkan sektor swasta dimana kebutuhan pasar benar-benar dijadikan titik tolak. Dalam konteks ini, tentu nilai-nilai kewirausahaan menjadi isu sentral. Birokrasi sebagai representasi organisasi publik tidak aka pernah secara efektif berperan jika aparaturnya tidak mampu mengembangkan kapasitasnya dalam merespons tuntutan publik.

Salah satu konsep yang menjadi wacana akademis untuk memecahkan masalah ini *reinventing government* (Osborne & Plastrik, 1992: 12-13). Terminologi *reinventing* dimaknai sebagai reinkarnasi fungsi lembaga birokrasi dengan kewirausahaan sebagai tata nilai baru. Sistem nilai baru ini diyakini menjadi *driving force* bagi organisasi publik untuk melakukan pembaruan secara berkelanjutan seraya memperbaiki kualitas barang publik tanpa menunggu tekanan dari luar

organisasi. Prinsip ini menurut Osborne & Plastrik (1992:12-13): *”.....This transformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accountability, power structurem and culture”*. Melalui langkah *reinventing* ini pemerintah didorong untuk menghadapi tantangan serta membangun organisasi-organisasi yang dapat diandalkan, bahkan hingga perspektif masa depan. Tidak bisa dihindari bahwa perubahan-perubahan lingkungan menuntut organisasi publik untuk memproduksi barang dan jasa publik berkualitas tinggi di samping volume dan tinggi pula. Selain itu, lingkungan juga menuntut organisasi publik untuk memiliki responsivitas tinggi atas keragaman preferensi publik dengan menawarkan berbagai pilihan.

Implementasi di Indonesia

Dalam membahas implementasi NPM di Indonesia, pertanyaan mendasar yang muncul adalah strategi apa yang diterapkan serta kendala apa yang dihadapi.

Dalam tahap awal pembahasan konteks ini, permasalahan yang timbul adalah kenyataan bahwa sebagian besar dari pustaka yang membahas teorisasi maupun praktek Administrasi Publik lebih banyak menjelaskan *American Public Administration* yang dikembangkan dalam konteks dan lingkungan yang berbeda. Sistem politik, pemerintahan dan lingkungan budaya yang berbeda membuat konsep, teori dan pendekatan yang digunakan oleh *American Public Administration* sering tidak sepenuhnya dapat digunakan untuk menjelaskan fenomena Ilmu Administrasi Publik di Indonesia beserta prakteknya di lingkungan pemerintahan (Dwiyanto, 24 : 2).

Namun demikian, baik dalam ranah teori maupun praktek, strategi *reinventing government* dari Osborne dan Gaebler adalah yang paling populer, terutama karena sudah terbukti ampuh dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan pelayanan publik di sejumlah negara. Strategi ini diakui dapat digunakan dalam mendorong kemampuan lembaga-lembaga publik dalam meningkatkan adaptabilitas dan kapasitasnya. Kelima strategi tersebut adalah:

1. Strategi inti. Strategi ini menentukan tujuan keberadaan organisasi publik beserta sistemnya. Penetapan visi dan misi organisasi memiliki peran penting dalam memastikan tujuan organisasi ini, sehingga semua sumber daya yang dimiliki jelas arahnya.
2. Strategi konsekuensi. Strategi ini menetapkan insentif-insentif yang dibangun pada organisasi publik dimana diberikan insentif yang jelas kepada pegawainya berdasarkan kinerja individu maupun kelompok. Untuk itu perlu diterapkan sistem kompetisi bagi pegawai yang dapat mendorong mereka untuk meningkatkan kinerjanya.
3. Strategi pelanggan. Strategi ini pada hakekatnya berintikan pertanggung jawaban dan akuntabilitas organisasi kepada publik sebagai *policy user*. Dalam konteks ini, publik dianggap

sebagai pelanggan bukan sekedar konsumen. Dengan demikian, orientasi yang harus dicapai adalah peningkatan kepuasan konsumen dalam pelayanan publik.

4. Strategi kontrol. Strategi ini menentukan letak kekuasaan membuat keputusan diberikan. Dalam konsep *reinventing government*, pusat kekuasaan tidak berada lagi di puncak hirarki, tapi lebih terdesentralisasikan ke dalam unit-unit kecil, mendekati publik. Hal ini akan berdampak pada munculnya pertanggung jawaban di kalangan aparat pada semua jenjang dan membuka akses kepada publik dalam proses perumusan kebijakan.
5. Strategi budaya. Strategi ini menyangkut penerapan nilai-nilai, norma-norma, perilaku, dan harapan-harapan karyawan. Entitas budaya ini akan dibentuk oleh tujuan organisasi, insentif, sistem pertanggung jawaban, dan struktur kekuasaan organisasi.

Pertanyaan berikutnya adalah sejauh mana pemerintah, khususnya dalam kerangka otonomi daerah, mampu menerapkan kelima strategi ini? Dalam konteks Indonesia faktor yang paling dominan adalah karakteristik birokrasinya. Birokrasi di Indonesia memang mirip dengan bentuk birokrasi di negara-negara berkembang (Kuntjoro-Jakti, 1980) yang ciri paternalistiknya sangat kuat sehingga justru menjadi penghalang proses pembangunan. Bahkan Jackson (dalam Winarno, 2008) menyebutnya sebagai *bureaucratic polity* dengan ciri: pertama, lembaga-lembaga politik yang dominan adalah aparat pemerintah. Kedua, lembaga-lembaga politik lainnya (parlemen, parpol, *interest group*) posisi tawarnya lemah dan sulit mengontrol pemerintah. Ketiga, *massa* di luar birokrasi, karena kelemahan pada sumber ekonomi dan politik, memperkuat posisi birokrasi. Singkatnya, kebijakan publik dibuat dalam lingkaran kecil elit dan biasanya ditujukan untuk merespons nilai-nilai dan kepentingan elit birokrasi sendiri.

Kendala-kendala birokratis ini dengan serta merta akan mempersulit implementasi *reinventing governance*. Oleh karena itu, langkah awal yang harus ditempuh adalah menghilangkan struktur tradisional tersebut secara terencana dan bertahap, dan diganti dengan model baru yang rasional dan membawa semangat kewirausahaan. Ada dua cara untuk melakukan reformasi ini: menegaskan kembali komitmen elit politik untuk mereformasi lembaga-lembaga publik sehingga menjadi akuntabel dan berpihak kepada publik, serta menggunakan gelombang demokratisasi yang kini banyak terjadi. Langkah ini banyak digunakan negara-negara berkembang setelah terbukti berhasil diterapkan di Korea Selatan, Hongkong, dan Taiwan (Winarno, 28: 52). Selanjutnya apabila komitmen elit politik rendah, maka bisa digunakan gerakan akar rumput yang didahului oleh upaya pemberdayaan. Berbagai kekuatan di luar lembaga pemerintahan juga perlu didorong untuk turut serta mengawasi berbagai kebijakan publik, mulai dari tahap formulasi hingga evaluasi.

Secara teoritis, kultur memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap penampilan suatu organisasi termasuk birokrasi publik. Kultur bagi suatu organisasi dapat dijadikan sebagai suatu *direction, pervasiveness, strength, flexibility, and commitment* (Hodge, et.al, 1996, 279). Bahkan begitu pentingnya peran kultur ini dalam laporannya OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) (Hughes, 1994, 3-4) secara radikal mengatakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pada birokrasi publik, khususnya di negara-negara berkembang perlu dilakukan pembaruan kultur administrasi publik.

A shared approach can be identified in most development countries in which a radical change in the 'culture' of public administration is needed

if the efficiency and effectiveness of the public sector is to be further improved.

Pembaruan kultur tersebut diarahkan pada pembentukan tujuh karakteristik primer sebagai hakekat dari budaya suatu organisasi sebagaimana dikemukakan Robbins (1996 : 289), yaitu :

1. Inovasi dan pengambilan resiko, sejauhmana para karyawan untuk inovatif dan mengambil resiko;
2. Perhatian kerincian, sejauhmana para karyawan diharapkan memperlihatkan (presisi) kecermatan, analisis dan perhatian pada rincian;
3. Orientasi hasil; sejauhmana manajemen memfokuskan pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang dipergunakan untuk mencapai hasil itu;
4. Orientasi orang, sejauhmana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu;
5. Orientasi tim, sejauhmana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim bukan individu-individu;
6. Keagresifan, sejauhmana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai;
7. Kemantapan, sejauhmana kegiatan organisasi menekankan dipertahankannya status quo sebagai kontras dari pertumbuhan.

Selain itu pembaharuan kultur birokrasi juga diarahkan pada pembentukan komponen nilai utama (*core value*) yang ada dalam NPM, yaitu : *accountability, transparency, economy, efficiency, effectiveness, responsibility, less bureaucracy, participation, competition,*

management responsibility (O'Donovan, 1994 : 10) sebagai kultur organisasi. Dengan memperhatikan elemen-elemen inti (*core elements*) yang membentuk suatu kultur, yakni *enviroment, goals and objectives, values and beliefs, differentiation, co-ordination, integration, history or tradition, the people, transmission, rite and rituals* (O'Donovan, 1994 : 3). Karena dengan mengetahui elemen-elemen inti pembentuk kultur birokrasi akan memudahkan usaha untuk melakukan pembaharuan kultur birokrasi itu sendiri. Pembaharuan kultur birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang transformasional, sehingga keyakinan, nilai-nilai dan asumsi-asumsi yang ada selama ini di birokrasi publik dapat dirubah dengan keyakinan, nilai-nilai dan asumsi baru yang mampu beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah (Wright, et.al, 1996 : 229-231). Strategi dan keyakinan, nilai dan asumsi yang menjadi nilai utama (*core value*) yang dibangun oleh pemimpin puncak disampaikan kepada setiap bagian (*departement*) organisasi untuk diformulasikan oleh bagian atau departemen tersebut menjadi pendekatan departemen dengan tetap berlandaskan pada strategi dan nilai utama (O'Donovan, 1994 : 12). Baik dengan cara mengubah kebiasaan, menyentuh perasaan maupun dengan merubah cara berpikir atau menggabungkan ketiganya (Osborne dan Plastrik, 1997 : 266-277).

Selain itu *mindset* dan perilaku birokrat harus diarahkan pada upaya untuk *committed* terhadap perubahan yang pada gilirannya nanti bisa berguna terhadap profesionalitas hidupnya, organisasinya, dan masyarakat secara keseluruhan (Thoha, 1997 : 57) Tema-tema umum (istilah Hammer : *commonality*) yang biasanya

melekat pada organisasi baru seperti “hindari perbuatan suka menyalahkan dan lepas tanggung jawab, perlakuan pekerja sebagai teman kerja dan juga sebagai kompetitors, hargai perasaan akan tetapi jangan sampai hanyut dan terbawa oleh perasaan” (Thoha, 1997 : 75) tidak arogan, sapaan-sapaan yang menyejukan pada pengguna dan sebagainya yang lebih manusiawi harus dipahami bersama dan menjadi landasan berperilaku dalam upaya memberikan pelayanan yang terbaik pada publik. Tata perilaku birokrat yang berorientasi pada pemberian pelayanan terbaik bagi pengguna juga harus dijadikan kultur birokrat dalam berinteraksi dengan pengguna yang diawali dengan panutan yang ditunjukkan oleh pimpinan pada level top manajemen.

Suatu struktur organisasi pada dasarnya menetapkan bagaimana tugas pekerjaan dibagikan, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Dan struktur birokrasi dicirikan oleh tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai lewat spesialisasi, aturan dan pengaturan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando (Robbins, 1996 : 166-176).

Oleh karena itu, struktur organisasi merupakan salah satu komponen yang perlu untuk diperbaharui dalam membentuk birokrasi publik melalui pendekatan NPM. Pembaharuan yang dimaksud adalah bagaimana struktur yang ada pada birokrasi dapat lebih memungkinkan para birokrat dapat mengembangkan inovasi dan lebih responsif terhadap perubahan. Struktur birokrasi harus mampu memberikan ruang gerak ‘kebebasan bertanggungjawab’ pada birokrat pelaksana untuk mengembangkan kreativitas dan beradaptasi dengan lingkungan yang menyertai pelaksanaan tugas dan fungsinya dilapangan. Oleh

karena itu pembaharuan struktur disini lebih banyak berkaitan dengan persoalan wewenang dan pendelegasiannya. Struktur yang dibutuhkan adalah struktur yang lebih ramping, fleksibel dalam artinya memberikan ruang bagi terjadinya diskresi (tidak terlalu menganut formalisasi), dan tidak sentralistis (desentralistis). Yang memungkinkan terjadinya sinergi antara para manajer dengan profesional dikalangan birokrat, dan terciptanya 'team work' yang solid bukan tergantung pada satu atau sekelompok individu dalam birokrasi yang saling mendukung (Ferlie, et.al, 1996 : 99). Atau struktur dengan model organik istilah yang dikemukakan Robbin (1996, 183), dengan ciri-ciri :

Datar, menggunakan tim silang-hirarki dan silang fungsional, formalisasi rendah memiliki jaringan informasi yang menyeluruh (memanfaatkan komunikasi lateral dan keatas maupun kebawah), dan memerlukan partisipasi yang tinggi dalam pengambilan keputusan.

Perubahan lingkungan dengan ditandai dengan semakin cepatnya perubahan arus teknologi, informasi dan komunikasi menuntut pengambilan keputusan secara cepat para pelaksana di birokrasi publik. Untuk memungkinkan pengambilan keputusan secara cepat maka salah satunya dengan mendistribusikan kewenangan kepada unit-unit organisasi yang lebih bawah. Sebagaimana dikatakan Toffler (dalam Osborne dan Gaebler, 1992, 282) sebagai berikut :

“.....cara lain adalah dengan mulai mengurangi beban keputusan dengan membaginya kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan lebih banyak keputusan dibuat ke bawah atau pada pinggiran ketimbang mengkonsentrasi kannya pada pusat yang terkena stress dan tidak berfungsi dengan baik”.

Melalui pendelegasian wewenang (desentralisasi) maka birokrasi akan lebih fleksibel, efektif, inovatif dan menumbuhkan motivasi kerja daripada yang tersentralisasi (Osborne dan Gaebler, 1992 : 283). Dengan demikian, pemberian wewenang yang lebih besar kepada birokrat-birokrat di strata yang lebih rendah dari pemimpin puncak (*strategic apex*) khususnya birokrat pelaksana (*operation core*) perlu segera direalisasikan. Karena birokrat-birokrat di bawah pemimpin puncak khususnya birokrat pelaksana adalah mereka yang sering berhubungan dengan masyarakat yang meminta pelayanan publik. Merekalah yang dapat merasakan langsung kebutuhan masyarakat secara jelas dan merekalah yang langsung berkaitan dengan kepuasan masyarakat akan pelayanan publik yang diberikan.

Sisi lain adalah aspek birokrat. Pembangunan sumber daya birokrat merupakan komponen lain yang perlu diperbaharui dalam membentuk birokrasi publik melalui pendekatan NPM. Pembaharuan disini meliputi perencanaan kebutuhan sumber daya birokrat (manusia) kedepan, sistem rekrutmen, penempatan, kompensasi, melakukan evaluasi terhadap kinerja birokrat dan peningkatan kinerja melalui pelatihan serta menciptakan lingkungan kerja yang kondusif (Wright, et.al, 1996 : 168).

Birokrasi publik harus memiliki suatu perencanaan yang konsisten dan jelas dalam manajemen sumber daya birokrat. Perencanaan tersebut harus disesuaikan kebutuhan pencapaian tujuan yang telah dituangkan dalam visi dan misi organisasi, yang diimplementasikan lebih lanjut di dalam analisis jabatan (*job analysis*). Melalui analisis jabatan ini akan diketahui *pertama*, gambaran jabatan yang menyediakan garis besar tanggung jawab, tugas dan pekerjaan yang dapat diisi oleh pegawai-pegawai yang memiliki potensi dan kualitas tertentu. *Kedua*, spesifikasi jabatan secara garis besar dari sisi pengetahuan, keterampilan, kemampuan

dan karakteristik lain yang dibutuhkan dari si pelamar. Dan melalui analisis jabatan ini pula baru dapat disusun suatu proses rekrutmen, pelatihan dan sistem karir di birokrasi untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi (Russell dan Bernardin, 1993 : 178)

Dalam proses rekrutmen setelah diketahui kebutuhan organisasi akan jumlah dan spesifikasi pegawai yang dibutuhkan melalui analisis jabatan, harus dilakukan secara jujur, terbuka dalam kompetisi yang sehat. Dengan secara terus menerus melakukan evaluasi terhadap apa yang sudah dilakukan dan mengembangkan inovasi dalam proses rekrutmen untuk mencari yang terbaik, seperti '*campus visits*', bekerjasama dengan LSM dan sebagainya. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses rekrutmen juga harus memiliki kemampuan yang profesional dan dapat melibatkan aktor atau organisasi diluar birokrasi publik. Kemudian hasil dari rekrutmen ini dilanjutkan dengan penempatan personil berdasarkan keahlian dan kemampuannya sesuai dengan rencana kebutuhan organisasi (Miles, 1975).

Sistem kompensasi yang berbentuk *intrinsic rewards* dan *extrinsic rewards* (Miles, 1975, 155-156) yang diciptakan harus mampu memotivasi birokrat dalam meningkatkan kinerjanya, termasuk disini dalam sistem karir bukan sebaliknya. Sistem karir harus jelas dan transparan dengan sistem penilaian yang tidak hanya bersandar pada sudut pandang atasan, tetapi memungkinkan semua pihak menilainya termasuk pengguna.

Selain itu perlu juga dikembangkan sistem evaluasi kinerja birokrat sehingga dapat dibuat rencana pendidikan dan pelatihan (input-proses-output) yang dapat meningkatkan kinerja mereka, baik itu menyangkut kurikulum yang disusun berdasarkan kebutuhan organisasi akan sumber daya birokrat yang mampu menjalankan tugas yang berorientasi pada pengguna, staf pengajar yang profesional dan rekrutmen peserta yang potensial secara 'fair' serta pemanfaatan sumber daya

birokrat yang telah menyelesaikan pendidikan dan pelatihan tersebut. Juga dengan memperhatikan kondisi-kondisi yang memungkinkan terjadinya kompetisi yang sehat dalam rekrutmen dan karir, berkeadilan, perencanaan yang tepat, sistem kompensasi yang benar dan pemanfaatan personil menjadikan lingkungan kerja menjadi kondusif untuk mewujudkan kualitas pelayanan yang berorientasi pengguna.

Aspek penting pembaruan lebih lanjut berlangsung pada sisi *leadership*. Kepemimpinan dalam birokrasi publik juga harus diperbaharui khususnya yang berkaitan dengan 'style' kepemimpinan. Pemimpin birokrasi publik yang dibutuhkan dalam lingkungan yang selalu berubah dengan cepat adalah pemimpin yang memiliki kemampuan mentransformasi, yang mampu menginspirasi organisasi publik (termasuk bawahan) dengan visi dan misi baru kearah masa depan dan memotivasi mereka dalam memberikan pelayanan publik yang terbaik bukan lagi pemimpin transaksional yang hanya bersandarkan pada otoritas semata dari jabatan yang dimilikinya dan bekerja atas dasar kebiasaan (Wright, et.al, 1996 : 218). Apalagi bila kepemimpinan yang dimaksud tersebut merupakan kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok ke arah tercapainya tujuan (Robbins, 1996 : 39).

Kepemimpinan transformasional memiliki kemampuan sebagaimana diidentifikasi Tichy dan Devanna : *recognize the need for change, create a shared vision, dan institutionalize the change*, yang tidak hanya mengandalkan individu tertentu dari bawahan tetapi menciptakan suatu *leadership team*. Penggunaan *Power* yang dimiliki lebih diarahkan pada *expertise* dalam mempengaruhi dan memotivasi bawahan, *control over Information* yang menunjang pemimpin dalam mengakses segala informasi yang dibutuhkan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berorientasi pengguna, *exchange* yang

memberikan kepercayaan penuh bawahan untuk terlibat dalam organisasi publik dan menumbuhkan rasa tanggung jawab bawahan, *indirect influence* dengan membangun sistem *reward, charisma, coping with uncertainty* dalam arti pemimpin harus mampu dengan cepat menyesuaikan diri dengan lingkungan yang selalu berubah (Wright, et.al, 1996 : 222-229). Bahkan pemimpin yang efektif harus menganut pemberian kuasa (*empowerment*), yang mau berbagi kekuasaan dan tanggung jawab dengan pegawai. Peran pemimpin yang memberikan kuasa adalah menunjukkan kepercayaan, memberikan visi, menyingkirkan penghalang kinerja, mengemukakan dorongan, memotivasi dan melatih pegawai (Robbins, 1996 : 65)

DAFTAR PUSTAKA

1. Cooper, Phillip J., *Public Administration for Twenty First Century*, Orlando, Florida: Harcourt Brace, 1998.
2. Donovan, O', Ita, *Organization Behaviour in Local Government*, Longman Group, Great Britain, 1994.
3. Dwiyanto, Agus, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada - Yogyakarta, 21 Agustus 2004
4. Ferlie, Ewan. Ashburner, Lynn. Fitzgerald, Louise dan Pettigrew, Andrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York, 1996.
5. Hodge, B.J. Anthony, P, William dan Gales, Lawrence, *Organization Theory A Strategic Approach*, fifth edition, Prentice Hall, New Jersey, 1996.
6. Hughes, E, Owen, *Public Management And Administration*, St. Martin's, United States of America, 1994.
7. Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun, "Birokrasi di Dunia Ketiga: Alat Rakyat, Alat Penguasa, atau Penguasa", dalam *Prisma*, edisi, 10 Oktober 1990.
8. Miles, E, Raymond, *Theories of Management : Implications for Organizational Behavior and Development*, Mc Graw-Hill Book Company, United States of America, 1975.
9. Osborne, David dan Gaebler, Ted, *Mewirusaha Birokrasi : mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik jilid 2* (terjemahan), PPM, Jakarta, 1992.
10. Osborne, David dan Plastrik, Peter, *Memangkas Birokrasi : lima strategi menuju pemerintahan wirausaha* (terjemahan), PPM, Jakarta, 1997.
11. Pollit, et.al., *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford, New York, 2000.
12. Robbins, Stephen, *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi dan Aplikasi* (terjemahan), Prenhalindo, Jakarta, 1996.
13. Russell, Joyce dan Bernardin, John, *Human Resources Management An Experiential Approach*, Mc. Graw, Singapore, 1993
14. Utomo, Warsito, *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
15. Winarno, Budi, *Globalisasi: Peluang atau Ancaman bagi Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2008.
16. Wright, Peter. Kroll, J, Mark. Parnell, John, *Strategic Management Concept and Cases*, Prentice Hall, New Jersey, 1996.