



UNIVERSITAS INDONESIA

**Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam
Proses Kebijakan Publik
(Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan di Kabupaten
Jembrana, Propinsi Bali)**

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Menempuh Ujian
Promosi dalam Rangka Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu
Administrasi Publik pada Universitas Indonesia

**Rozan Anwar
NIM: 8904030098**

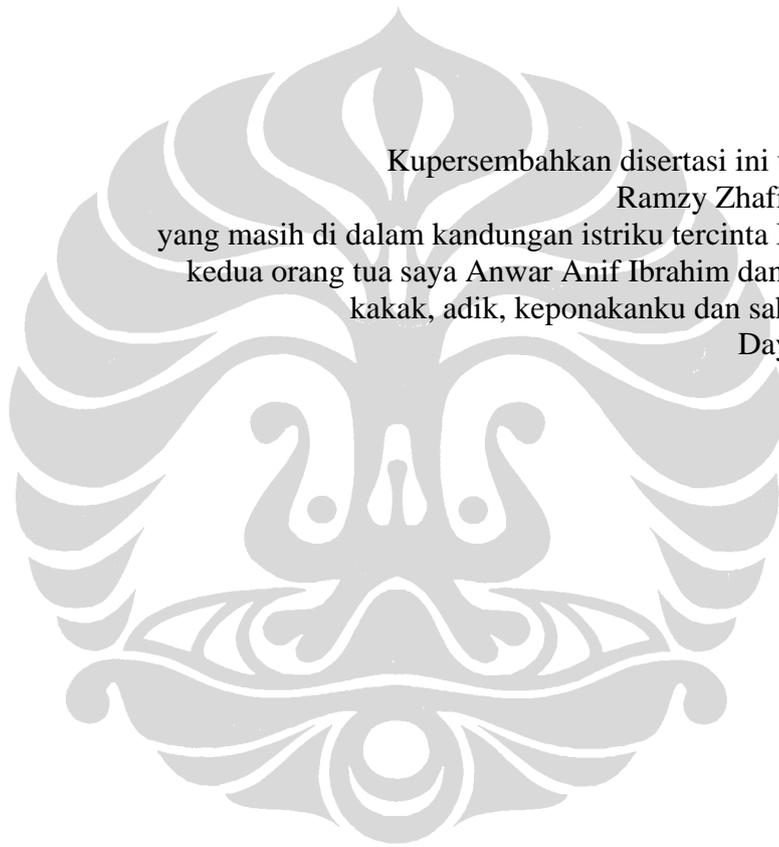
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA**

Jakarta, Juni 2009

Untuk Indonesia Lebih Baik

Persembahan:

Kupersembahkan disertasi ini untuk anakku tercinta
Ramzy Zhafir Anwar dan adiknya
yang masih di dalam kandungan istriku tercinta Dian Tanya Sari serta
kedua orang tua saya Anwar Anif Ibrahim dan Helena Anwar, serta
kakak, adik, keponakanku dan sahabat seperjuangan di
Daya Dimensi Indonesia



KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas perlindungan dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan disertasi ini. Penulisan disertasi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Doktor Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. Pemilihan topik disertasi yang berjudul “Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali),” tidak terlepas dari sebuah renungan panjang penulis sebagai anak bangsa yang resah dan ingin berkontribusi terhadap kemajuan tumpah darah tercinta Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tak terhitung banyaknya pihak yang memberi pengaruh serta membentuk karakter penulis baik dari segi formal maupun informal. Rasa cinta yang mendalam dari penulis terhadap bangsa ini muncul atas interaksi panjang penulis dengan berbagai pihak yang penulis kagumi dalam upayanya mencapai Indonesia yang adil dan makmur. Pemilihan kasus penelitian dalam bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana sangat terkait dengan kekaguman penulis atas inisiatif kebijakan yang mengagumkan di daerah tersebut. Penulis percaya bahwa pendidikan lah yang akan membantu Indonesia bangkit.

Penulis merasa bersyukur diberikan jalan dan kesempatan bertemu dengan banyak guru yang hebat dalam kehidupan pribadi penulis baik dari mulai SD sampai mengenyam pendidikan tinggi di berbagai universitas dalam dan luar negeri seperti, Fakultas Perikanan, Institut Pertanian Bogor; *University of Colorado at Denver, USA* maupun Program Studi Ilmu Administrasi (PSIA), Fakultas Pascasarjana FISIP, Universitas Indonesia. Dalam penulisan disertasi ini penulis bekerja dan belajar dari sederetan akademisi terkemuka negeri ini dalam bidang Ilmu Pemerintahan. Ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat promotor Bapak Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA yang telah berperan lebih dari sekedar membimbing tapi sebagai orang tua dan sahabat yang kearifannya membantu membentuk karakter yang bertanggungjawab dalam mendalami keahlian ini. Selanjutnya, yang saya kagumi ko-promotor Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ. yang memberikan inspirasi dalam bimbingan dengan keahliannya yang sangat berharga bagi penulis. Penulis juga ingin mengenang jasa almarhum Dr. Prasetya Irawan yang di saat sakitnya sebelum

meninggal dunia masih berdedikasi penuh dalam membantu penulis dengan masukan yang berarti dalam menyusun proposal disertasi.

Kepada yang terhormat Dewan Penguji, Bapak Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH; yang memberikan bimbingan yang sangat berarti untuk menjalankan profesi secara terhormat. Prof. Dr. Martani Huseini yang menularkan pada penulis cara berfikir kritis dalam setiap tatap muka dengan beliau, yang mengajarkan makna berbuat yang terbaik. Dr. Abi Sujak, M.Sc. yang menyediakan waktu untuk membimbing dengan penuh dedikasi tinggi dan didasari cinta pada ilmu pengetahuan yang sangat penulis hormati. Selanjutnya, Dr. Ir. Sudarsono Hardjosoekarto, Prof. Dr. Muchlis Hamdi, MPA; dan Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc. selaku tim penguji telah memberikan kritik dan saran secara konstruktif dalam penilaian kelayakan penyusunan disertasi ini.

Penulis dalam melakukan penelitian ini merasa bersyukur sekali, karena dapat secara langsung belajar dari praktisi pemerintahan Kabupaten Jembrana di Propinsi Bali yang di bawah pemerintahan Prof. Dr. I Gede Winasa menunjukkan tanggungjawab luar biasa dalam membangun daerahnya. Rasa terima kasih yang tiada tara penulis haturkan pada seluruh aparat pemerintahan Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali yang bukan saja membantu mempermudah semua proses penelitian tetapi juga memberi inspirasi dan menunjukkan integritas tinggi dalam menjalankan amanat membangun bangsa. Tak terhingga rasa terima kasih penulis pada ketua tim koordinator lapangan Bapak Wayan Sunantara yang berdedikasi tinggi dalam membantu penulis menyelenggarakan penelitian ini. Tak lupa juga teman-teman sesama mahasiswa peserta program pascasarjana PSIA yang banyak memberi masukan dalam diskusi bahkan turun langsung membantu terutama Dr. Andreo Wahyudi Atmoko, Dr. Mohammad Razikun, Hartoyo, Teguh Apriliyanto serta dan teman-teman seperjuangan lainnya tak bisa disebutkan satu persatu.

Bagi penulis disertasi ini bukan sekedar sebuah karya tulis tapi bagian penting perjalanan hidup penulis dalam upaya mencapai tujuan mulia penulis dalam mewujudkan 'Indonesia Lebih Baik'. Penulis merasa perlu berterima kasih kepada seluruh teman-teman seperjuangan di Daya Dimensi Indonesia yang selalu saling mengingatkan akan visi bersama membangun sumberdaya manusia Indonesia. Endah Susilaningtyas Afiff, sahabat yang selalu percaya atas kemampuan penulis melebihi kepercayaan penulis atas kemampuan sendiri. Duma Meividia Malaon sahabat yang selalu ada dalam setiap keputusan penting dalam hidup penulis, dan

Vina Garnakin Pendit yang selalu mengobarkan semangat mewujudkan cita-cita profesionalisme bersama di Daya Dimensi Indonesia. Dalam karier penulis ada beberapa orang yang sangat berjasa membangun karakter profesionalisme penulis dan sekaligus menjadi mentor, sahabat, bahkan kakak bagi penulis yaitu Neil Thomas Hough dan Victor Magdaraog.

Penulis tidak dapat menjadi sekarang ini jika tidak didukung oleh orang-orang sekitar penulis yang mencintai dan mengasihi penulis tanpa kondisi. Keluarga yang selalu mendoakan dan mendukung dalam perjuangan. Mami dan Papi, Anwar Anif Ibrahim dan Helena Anwar, Mama dan Papa mertua Prihadi Santoso dan Enniarti Santoso serta kakak dan adik penulis yaitu Riza dan Retno, Rildo dan Dina, Raga dan Sofia, Randi, Rosalina dan Hari, Rini, Ririen, Hendi dan Maya, Astrid, serta semua keponakan Renazya, Renoar, Dita, Dea, Renata, Rindra, Dwiki, Rildi, Ramita, Dinda, Mahdi, Razi, dan Ghani. Semangat penulis mencapai jenjang tertinggi dalam pendidikan adalah cara penulis untuk mengekspresikan rasa syukur dan terima kasih yang mendalam untuk semua pengorbanan atas kesempatan yang diberi orang tua penulis.

Semua jerih payah yang sangat berarti ini kupersembahkan pada istriku dan buah hati tersayang, anakku Ramzy Zhafir Anwar dan adiknya yang masih di dalam kandungan istriku yang tercinta Dian Tanya Sari. Pencapaian terbesar dalam hidup penulis ini tak akan bermakna dan tak mungkin terjadi tanpa dukungan dan cinta istri dan anakku yang penuh kasih. Akhir kata, saya berharap Allah SWT akan selalu menjadikan saya orang yang bersyukur. Penulis mendoakan buat semua yang membantu dan para penulis buku yang menyebarkan pengetahuannya pada semua. Semoga disertasi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menjadikan Indonesia Lebih Baik.

Jakarta, Juni 2009

Penulis

Rozan Anwar

ABSTRAK

Nama : Rozan Anwar
Program Studi : Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Indonesia
Judul : Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali)

Disertasi menjelaskan asumsi peran manusia yang *able* dan proses yang *agile* selaku penyusun *dynamic capabilities*, yang menghasilkan *adaptive policy* sehingga dapat dibangun *dynamic governance*. Penelitian juga untuk memahami proses pembangunan *dynamic capabilities* dan pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana. Desain penelitian menggunakan *mixed methods*: 1) pendekatan kuantitatif dengan model statistik persamaan struktural SEM, 2) pendekatan deskripsi kualitatif dengan wawancara mendalam, dan 3) penggunaan *Soft System Methodology* (SSM) untuk membangun model pengembangan proses kebijakan publik. Temuan uji persamaan struktural SEM menghasilkan hubungan pengaruh: i) *able people* terhadap *thinking again*, ii) *agile process* terhadap *thinking ahead*, iii) *agile process* terhadap *thinking across*, iv) *thinking again* terhadap *thinking across*, dan v) *thinking again* terhadap *thinking ahead*.

Analisis kualitatif deskriptif menunjukkan sejumlah perilaku pemerintahan Kabupaten Jembrana mencerminkan kemampuan pembangunan *dynamic capabilities* baik *thinking ahead*, *thinking again*, maupun *thinking across*. Simpulan pengembangan model konseptual dengan metode kualitatif SSM, mendukung temuan uji persamaan struktural SEM, dimana *dynamic capabilities* yang dihasilkan adalah dari aspek *thinking again*, sementara *thinking ahead* dan *thinking across* terpusat pada inisiatif Bupati Jembrana. Kemampuan Pemkab Jembrana menghasilkan *dynamic capabilities* yang diwujudkan dalam kebijakan adaptif pelayanan pendidikan kemudian mendorong sebuah *dynamic governance*. Kondisi ini selanjutnya menumbuhkan nilai demokrasi dan diimplementasikannya prinsip-prinsip *good governance* (*accountability*, transparansi, dan partisipasi masyarakat) dalam kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana.

Kata kunci (key words): *able people*, *agile process*, *dynamic capabilities*, *adaptive policy*, *dynamic governance*, kebijakan publik, kebijakan pelayanan bidang pendidikan, Kabupaten Jembrana.

ABSTRACT

Name : Rozan Anwar
Study Program : Administrative Science, Faculty of Social and Politics Science,
University of Indonesia
Title : Model Development on the Impact of Able People and Agile
Process to Dynamic Capabilities in Public Policy Process (A
Case Study of Public Education Services in Jembrana Region,
Province of Bali)

This dissertation describes the roles of able people and agile process in developing dynamic capabilities to create adaptive policy to achieve dynamic governance. The study also aims to understand the roles of able people and agile process in developing dynamic capabilities of Public Education Services Policy in Jembrana Regency. The research design utilizes a mixed-methods of: 1) quantitative approach with structural equation statistic model SEM, 2) qualitative description approach through in-depth interviews, and 3) application of Soft System Methodology (SSM) to construct the development model of public policy process. The findings of SEM structural equation test show the impact of: i) able people on thinking again, ii) agile process on thinking ahead, iii) agile process on thinking across, iv) thinking again on thinking across, and v) thinking again on thinking ahead.

The descriptive qualitative analysis shows that a number of Jembrana regency government's behaviors have incorporated dynamic capabilities including thinking ahead, thinking again, and thinking across. The conclusion of conceptual model development using SSM qualitative method is aligned with the findings based on SEM structural equation test, that the dynamic capabilities are created from the thinking again aspect while the thinking ahead and the thinking across aspects are best demonstrated by Jembrana *Bupati* (Regent)'s initiatives. The dynamic capabilities of the Jembrana Regency Government in creating adaptive educational services policy in turn establish a dynamic governance of which stems out democratic values and the application of good governance principles (accountability, transparency, and community involvement) in the educational services policy.

Key words: able people, agile process, dynamic capabilities, adaptive policy, dynamic governance, public policy, education service public policy, Jembrana Regency

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	
KATA PENGANTAR.....	
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	
ABSTRAK.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2. Pokok Permasalahan Penelitian.....	13
1.3. Tujuan Penelitian.....	15
1.4. Ruang Lingkup Penelitian.....	16
1.5. Signifikansi Penelitian.....	17
1.6. Sistematika Penulisan.....	18
2. TINJAUAN PUSTAKA.....	20
2.1. Reformasi Administrasi.....	22
2.1.1. Pengertian Reformasi Administrasi.....	22
2.1.2. Dimensi Reformasi Administrasi.....	27
2.1.3. Strategi Reformasi Administrasi.....	29
2.1.4. Teori <i>Governance</i>	33
2.1.5. Teori Desentralisasi.....	45
2.2. Teori Kebijakan Publik.....	50
2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik.....	50
2.2.2. Proses Kebijakan Publik.....	51
2.2.3. Aspek Politik Proses Kebijakan Publik.....	54
2.2.4. Pergeseran Paradigma Kajian Proses Kebijakan Publik.....	57
2.2.5. Proses Kebijakan Publik sebagai Sebuah Sistem.....	59
2.2.5.1. Lingkungan I: Pembuatan Kebijakan.....	61
2.2.5.2. Lingkungan II: Pelaksanaan Kebijakan.....	62
2.2.5.3. Lingkungan III: Evaluasi Kebijakan.....	64
2.2.6. Implementasi <i>Linkages</i> (Hubungan-hubungan).....	66
2.3. Teori <i>Dynamic Governance</i>	67
2.3.1. Kebijakan yang Adaptif (<i>Adaptive Policy</i>).....	67
2.3.2. <i>Dynamic Governance</i>	69
2.3.3. <i>Dynamic Capabilities</i>	71
2.4. Pembangunan dan Pembelajaran <i>Dynamic Capabilities</i>	75
2.4.1. Konseptualisasi Model <i>Dynamic Capabilities</i>	75
2.4.2. Unsur <i>Dynamic Capabilities</i>	83
2.4.2.1. <i>Thinking Ahead</i>	83

2.4.2.2. <i>Thinking Again</i>	84
2.4.2.3. <i>Thinking Across</i>	86
2.5. Proses Pembangunan dan Pembelajaran <i>Dynamic Capabilities</i>	87
2.5.1. Gagasan Sistem dalam Pengembangan <i>Dynamic Capabilities</i>	88
2.5.2. Proses Transfer Pengetahuan dalam Organisasi.....	91
2.5.3. Pengembangan Kapasitas Sistem <i>Able People</i>	94
2.5.4. Pengembangan Kapasitas Sistem <i>Agile Process</i>	100
2.6. Kepemimpinan dan Kekuasaan.....	102
2.7. Hipotesis dan Proposisi Penelitian.....	106
2.7.1. Hipotesis Penelitian.....	106
2.7.2. Proposisi Penelitian.....	111
3. METODE PENELITIAN	115
3.1. Paradigma Penelitian.....	115
3.2. Desain Penelitian.....	118
3.3. Metode Penelitian.....	119
3.3.1. Metode Kuantitatif	119
3.3.2. Metode Kualitatif Deskriptif.....	120
3.3.3. Metode Kualitatif <i>Soft System Methodology (SSM)</i>	121
3.4. Proses Penelitian.....	122
3.4.1. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kuantitatif	122
3.4.1.1. Lokasi Penelitian.....	122
3.4.1.2. Populasi dan Sampel Penelitian.....	122
3.4.1.3. Instrumen Penelitian	124
3.4.1.4. Teknik Pengumpulan Data.....	126
3.4.1.5. Teknik Analisis Data.....	126
3.4.2. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kualitatif Deskriptif	129
3.4.2.1. Lokasi Penelitian.....	129
3.4.2.2. Informan Penelitian.....	129
3.4.2.3. Instrumen Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data.....	131
3.4.2.4. Analisis Data	131
3.4.2.4.1. Sumber Data.....	131
3.4.2.4.2. Analisis Data	131
3.4.2.5. Pengujian Keabsahan Data.....	132
3.4.2.5.1. <i>Credibility</i>	132
3.4.2.5.2. <i>Transferability</i>	133
3.4.2.5.3. Konfirmasi dan Kebergantungan.....	133
3.4.3. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kualitatif <i>SSM</i>	133
3.4.3.1. Proses Metode <i>SSM</i>	133
3.4.3.1.1. Tahap I: Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur.....	133
3.4.3.1.2. Tahap II: Ekspresi Situasi Masalah ...	134

3.4.3.1.3.	Tahap III: <i>Root Definition</i> atas Sistem yang Relevan dalam Situasi Masalah.....	134
3.4.3.1.4.	Tahap IV: Konstruksi Konsep Model	136
3.4.3.1.5.	Tahap V: Perbandingan antara Konsep Model dengan Situasi Masalah Dunia Nyata.....	136
3.4.3.1.6.	Tahap VI: Determinasi Kebutuhan dan Perubahan yang Memungkinkan	136
3.4.3.1.7.	Tahap VII: Pembuatan Perubahan untuk Meningkatkan Situasi	137
3.4.3.2.	Metode Pengumpulan dan Analisis Data.....	137
3.4.3.2.1.	Proses Pengamatan Lapangan.....	138
3.4.3.2.2.	Proses Penentuan Informan Penelitian.....	139
3.4.3.2.3.	Proses Wawancara Informan.....	139
3.4.3.2.4.	Teknik Analisis Data	140
4.	GAMBARAN UMUM PELAYANAN BIDANG PENDIDIKAN DI KABUPATEN JEMBRANA.....	142
4.1.	Gambaran Umum Kabupaten Jembrana	142
4.1.1.	Kondisi Geografis	142
4.1.2.	Kondisi Demografis	144
4.1.3.	Kondisi Perekonomian.....	145
4.2.	Gambaran Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana.....	147
4.2.1.	Kewenangan Pemerintah Kabupaten Jembrana.....	147
4.2.2.	Visi, Misi, dan Prioritas Kebijakan.....	148
4.2.3.	Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana.....	150
4.3.	Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana.....	151
4.3.1.	Gambaran Umum.....	151
4.3.2.	Dasar Kebijakan Pelayanan Bidang Pendidikan.....	154
4.3.3.	Kebijakan Peningkatan Pelayanan Sektor Pendidikan.....	154
4.4.	Perda Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	159
5.	HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN.....	161
5.1.	Hasil Penelitian.....	161
5.1.1.	Model Persamaan Statistik Struktural SEM.....	161
5.1.1.1.	Uji Kesesuaian Model Struktural.....	165
5.1.1.2.	Model Statistik Persamaan Struktural SEM yang Cocok	169
5.1.2.	Deskripsi Kualitatif Pembangunan <i>Dynamic Capabilities</i>	173
5.1.2.1.	Identifikasi Aspek-aspek <i>Dynamic Capabilities</i>	173

5.1.2.1.1.	Kemampuan Mengidentifikasi Masa Depan.....	173
5.1.2.1.2.	Kemampuan Konfrontasi dengan Realita Aktual	176
5.1.2.1.3.	Kemampuan Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain.....	180
5.1.2.2.	Proses Pembangunan <i>Able People</i>	181
5.1.2.2.1.	Sistem Rekrutmen dan Seleksi.....	182
5.1.2.2.2.	Sistem Pembangunan Pengetahuan dan Keterampilan.....	185
5.1.2.2.3.	Sistem Mempertahankan Pegawai yang Berkemampuan.....	185
5.1.2.3.	Proses Pembangunan <i>Agile Process</i>	188
5.1.2.3.1.	Proses Penyusunan Skenario dan Strategi Kebijakan Pendidikan di Masa Depan.....	190
5.1.2.3.2.	Proses Pengalokasian Anggaran agar Tepat Sasaran dan Bernilai Tambah	191
5.1.2.3.3.	Proses Restrukturisasi Organisasi Pemkab Jembrana.....	192
5.1.2.3.4.	Proses Transparansi Anggaran dengan Sistem Standarisasi Harga.....	194
5.1.2.3.5.	Proses Alokasi Anggaran yang Lebih Fleksibel dan Tepat Sasaran	195
5.1.2.3.6.	Proses Peningkatan Koordinasi dan Integrasi untuk Mendorong Perubahan dan Peningkatan Kualitas Layanan.....	196
5.1.2.4.	Proses Pembangunan Jalur-jalur Adaptif (<i>Adaptive Path</i>)	198
5.1.2.5.	Pembangunan <i>Adaptif Policy</i> melalui Institusionalisasi Nilai-nilai Budaya.....	202
5.1.2.6.	Pembangunan Hubungan-hubungan dalam Proses Kebijakan Pelayanan pendidikan	205
5.1.2.6.1.	Hubungan Dukungan Aktor-aktor Penentu Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	205
5.1.2.6.2.	Hubungan Dukungan Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	209
5.1.2.6.3.	Aspek Kepemimpinan dalam Pembangunan <i>Dynamic Capabilities</i> Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	212
5.1.2.7.	Rangkuman Pembangunan <i>Dynamic</i>	

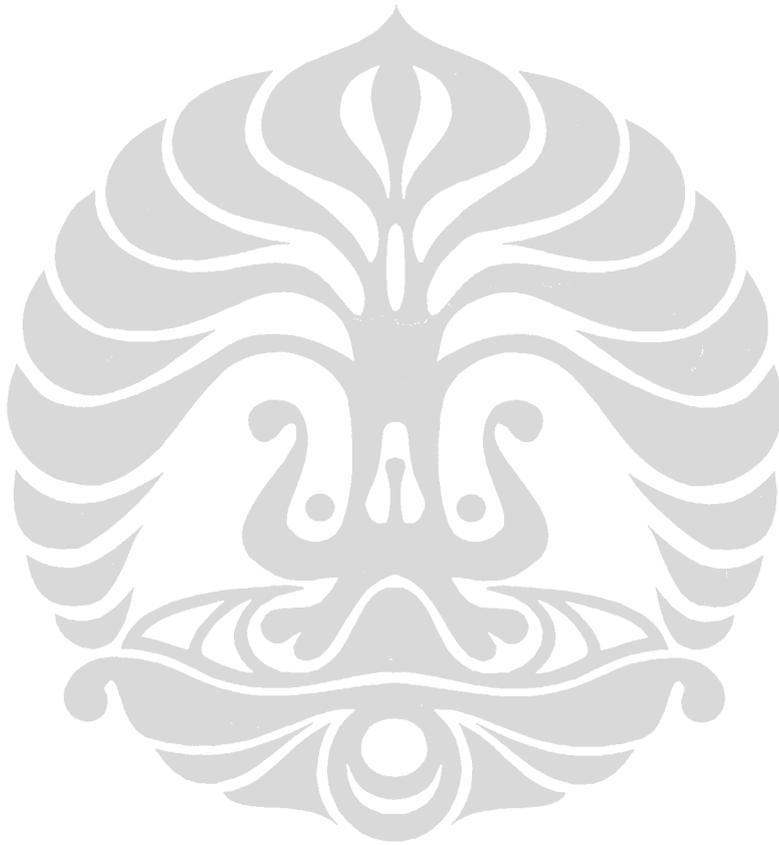
<i>Capabilities</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	214
5.1.3. Pengembangan Model tentang Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	217
5.1.3.1. Tahap I: Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur.....	217
5.1.3.2. Tahap II: Ekspresi Situasi Masalah.....	218
5.1.3.3. Tahap III: <i>Root Definition</i> Sistem yang Relevan dalam <i>Problem Situation</i>	224
5.1.3.4. Tahap IV: Konstruksi Konsep Model.....	225
5.1.3.5. Tahap V: Perbandingan antara Konsep Model dengan Situasi Masalah Dunia Nyata.....	226
5.1.3.6. Tahap VI: Determinasi Kebutuhan dan Perubahan yang Memungkinkan.....	229
5.2. Pembahasan Hasil Penelitian.....	230
5.2.1. Pola Hubungan Pengaruh antara Variabel <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Kebijakan Pelayanan Pendidikan	230
5.2.1.1. Analisis Kemampuan Pemkab Jembrana Membangun <i>Dynamic Capabilities</i>	230
5.2.1.2. Hubungan Pengaruh <i>Able People</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i>	235
5.2.1.2.1. Mekanisme Pembangunan <i>Able People</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	235
5.2.1.2.2. Pola Pengaruh Variabel <i>Able People</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i>	239
5.2.1.3. Hubungan Pengaruh <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i>	244
5.2.1.3.1. Mekanisme Pembangunan <i>Agile People</i>	244
5.2.1.3.2. Pola Pengaruh Variabel <i>Agile People</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i>	247
5.2.2. Pola Pengembangan Model tentang Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i> Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	250
5.2.3. Pembangunan Kebijakan Adaptif Melalui Jalur-jalur Adaptif dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	256
5.2.4. Pembangunan <i>dynamic governance</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	259
5.2.4.1. Institusionalisasi Nilai-nilai Budaya dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	262
5.2.4.1.1. Posisi Unik Masyarakat Jembrana di Antara Masyarakat Bali	263
5.2.4.1.2. Identifikasi Budaya sebagai Pendorong <i>Dynamic Capabilities</i>	

Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	264
5.2.4.2. Aspek Politik dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	267
5.2.4.2.1. Hubungan antar Aktor dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	269
5.2.4.2.2. Hubungan Dukungan dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	271
5.2.4.2.3. Aspek Kepemimpinan dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	277
6. SIMPULAN DAN SARAN.....	284
6.1. Simpulan.....	284
6.1.1. Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Proses Kebijakan Pendidikan	284
6.1.2. Model Persamaan Struktural SEM yang Paling Cocok untuk Proses Kebijakan Pelayanan Bidang Pendidikan	285
6.1.3. Deskripsi Pembangunan <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan	286
6.1.4. Pengembangan Model tentang Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan.....	287
6.2. Implikasi Teoritis dan Praktis.....	289
6.2.1. Implikasi Teoritis.....	290
6.2.2. Implikasi Praktis.....	293
6.3. Saran.....	294
DAFTAR REFERENSI.....	296
LAMPIRAN.....	307
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Pengaruh Lingkungan terhadap Implementasi Kebijakan.....	60
Gambar 2.2	Rangka Kerja <i>Dynamic Governance System</i>	78
Gambar 2.3	Bagaimana Melihat Struktur dari Permasalahan.....	84
Gambar 2.4	Fase <i>Learning Cycle</i>	90
Gambar 2.5	Empat Cara (<i>Modes</i>) Konversi Pengetahuan.....	93
Gambar 2.6	<i>People</i> sebagai Kunci <i>Dynamic Governance</i>	96
Gambar 2.7	Profil Sukses dari Individu dalam Menjamin Adanya Kinerja....	97
Gambar 2.8	<i>Strategic Architecture</i> dalam <i>Alignment</i> Pengelolaan Sistem SDM.....	98
Gambar 2.9	<i>Performance Model</i> yang Harus Dipertimbangkan.....	99
Gambar 2.10	Menciptakan Proses untuk <i>Dynamic Governance</i>	101
Gambar 2.11	Model Penelitian.....	107
Gambar 2.12	<i>State the Art of</i> Disertasi.....	114
Gambar 3.1	Gambar Siklus Riset Desain Penelitian <i>Mix Methods</i>	119
Gambar 3.2	Model Struktural Penelitian.....	127
Gambar 3.3	Proses Metode SSM.....	138
Gambar 4.1	Peta Wilayah Kabupaten Jembrana Propinsi Bali.....	143
Gambar 4.2	Grafik Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Jembrana Tahun 2001 – 2007.....	145
Gambar 4.3	Grafik Jumlah Sekolah di Bawah Naungan Diknas dan Depag di Kabupaten Jembrana pada 2007.....	151
Gambar 4.4	Grafik Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Buta Huruf dan Prosentase Penduduk Buta Huruf di Kabupaten Jembrana.....	152
Gambar 4.5	Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (AMP) untuk Tingkat SD, SMP, dan SMA di Kabupaten Jembrana.....	153
Gambar 5.1	Profil Responden Menurut Jenis Kelamin.....	162
Gambar 5.2	Profil Responden Menurut Jenjang Pendidikan.....	163
Gambar 5.3	Profil Responden Menurut Asal Institusi.....	163
Gambar 5.4	Profil Responden Menurut Posisi Jabatan.....	164
Gambar 5.5	T-Value dan <i>Standardized Solution</i> untuk Seluruh Koefisien Jalur Model.....	168
Gambar 5.6	T-Value dan <i>Standardized Solution</i> untuk Seluruh Koefisien Jalur <i>Competing Model 2</i>	171
Gambar 5.7	Analisis <i>Problem Situation</i> Sekolah Kajian.....	224

Gambar 5.8	Model Konseptual Pengembangan Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Kebijakan Sekolah Kajian)	227
Gambar 5.9	Prosentase Angka <i>Drop Out</i> di Kabupaten Jembrana.....	241



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Variasi Pengertian atau Definisi Konsep Reformasi Administrasi.....	23
Tabel 2.2	Empat Tipe Bentuk Desentralisasi.....	46
Tabel 2.3	Beberapa Pendapat Pakar tentang Proses Analisis Kebijakan....	54
Tabel 2.4	Hubungan antara Fungsi Kerja Proses Kebijakan dengan Lingkungan Kebijakan.....	60
Tabel 2.5	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kekurangjelasan Pembuatan Kebijakan.....	62
Tabel 2.6	<i>Dynamic Governance Capabilities</i> dari Sistem di Singapura....	82
Tabel 3.1	Posisi Paradigma <i>Pragmatism</i> di antara Empat Paradigma Utama yang Digunakan dalam Penelitian Ilmu Sosial dan Perilaku.....	117
Tabel 3.2	Karakteristik Populasi dan Sampel dari Tiap Proses Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Jembrana.....	123
Tabel 3.3	Jumlah Kuesioner Berdasarkan Karakteristik Sampel Penelitian	124
Tabel 3.4	Matriks Pengembangan Instrumen.....	125
Tabel 3.5	Daftar Informan.....	130
Tabel 3.6	Analisis <i>Root Definition</i> Checkland.....	135
Tabel 4.1	Penggunaan Lahan di Kabupaten Jembrana	144
Tabel 5.1	Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities</i>	169
Tabel 5.2	Pengaruh <i>Able People</i> dan <i>Agile Process</i> terhadap <i>Dynamic Capabilities Competing Model 2</i>	172
Tabel 5.3	Landasan Budaya dalam Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana.....	203
Tabel 5.4	<i>Root Definition</i> : Membangun Siswa-siswa Berprestasi dari Sistem Sekolah di Kabupaten Jembrana.....	225
Tabel 5.5	Prosentase Anak Melanjutkan Sekolah ke Tingkat SLTP dalam Lima Tahun Terakhir di Kabupaten Jembrana.....	242

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1	Sasaran Pendidikan Dalam RPJMD Tahun 2006-2010 dan Program Dalam RPJMD Tahun 2006-2010.....	307
Lampiran 2.	Tabel Peningkatan Mutu dan Relevansi Kelulusan Siswa di Kabupaten Jembrana.....	308
Lampiran 3	Lima Alternatif <i>Linkages</i> dalam Implementasi Kebijakan.....	309
Lampiran 4	Tabel Proses Perkembangan Pembangunan <i>State of the Art Disertasi</i>	310
Lampiran 5	Desain Penelitian Metode Gabungan (<i>Mix Methods</i> : Kuantitatif dan Kualitatif)	311
Lampiran 6	Kuesioner Penelitian.....	320
Lampiran 7	Pedoman Wawancara Mendalam Metode Diskriptif Kualitatif	325
Lampiran 8	Pedoman Wawancara Mendalam Metode SSM.....	326
Lampiran 9	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Jembrana (I)	327
Lampiran 10	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Jembrana (II)	328
Lampiran 11	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Jembrana (III)	329
Lampiran 12	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Jembrana (IV)	330
Lampiran 13	Hubungan Proposisi Penelitian dengan Hasil Penelitian.....	331
Lampiran 14	Hasil Uji Validitas & Reliabilitas Model Statistik Persamaan SEM.....	338
Lampiran 15	Pengujian Model Secara Keseluruhan dan Pengujian Jalur Individual Model Statistik Persamaan SEM.....	339
Lampiran 16	Proses Uji Pencarian Model Statistik Persamaan Struktural SEM yang Cocok.....	344
Lampiran 17	Pembangunan <i>Dynamic Capabilities</i> dalam Sistem Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Bali.....	355
Lampiran 18	Perbandingan antara Model Konseptual dengan Situasi di Lapangan.....	359

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Untuk mencapai masyarakat adil dan makmur seperti tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah Indonesia terus berusaha menghasilkan sebuah pola pemerintahan yang dinamis untuk memenuhi hak-hak mendasar rakyatnya. Beberapa kejadian penting dalam satu dekade terakhir ini, menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menjalankan kewajibannya melayani warga negara. Diperlukan agenda reformasi administrasi yang jeli dalam mencari bentuk pemerintahan yang sesuai dengan tuntutan situasi saat ini, dengan dilandasi nilai-nilai yang mendukung dibangunnya sebuah *good governance* untuk menuju masa depan bangsa Indonesia yang lebih baik.

Reformasi administrasi, menurut Dror,¹ adalah perubahan yang ditujukan pada sejumlah karakteristik utama pada sistem tersebut sehingga memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik yang efisien, efektif, dan responsif. Reformasi administrasi publik menjadi wahana yang mempertemukan antara kepentingan pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta dalam pencapaian tujuan pembangunan yang lebih baik, khususnya berkaitan dengan aspek pemerataan pertumbuhan, pengurangan kemiskinan, dan penciptaan perdamaian dan stabilitas di tengah masyarakat.²

Sejak era reformasi 1998, kedaulatan rakyat menjadi kata kunci penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia. Kondisi ini berbeda dengan masa 30 tahun pemerintahan Orde Baru dimana kedaulatan negara lebih menonjol. Kajian sejumlah pakar, antara lain Hardjosoekarto dan Pratikno menjelaskan pemberlakuan Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah selama 30 tahun pemerintahan Orde Baru mendorong

¹Yehezkel, Dror., Strategies for Administrative Reforms, In Ann F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (The Hague:Martinus Nuhoff, 1976), p.127.

²UNDP, *Public Administration Reform Practice Note*, http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf, 2009, p.1.

kontrol pemerintah pusat sangat kuat. Kondisi tersebut menciptakan ketergantungan daerah kepada pusat sehingga membatasi kreativitas dan prakarsa daerah dalam proses pembangunan.³

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru kemudian mendorong pendekatan administrasi publik yang lebih condong memperhatikan kepentingan masyarakat. Negara tidak lagi dinilai sebagai satu-satunya aktor yang berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisasi dimana masing-masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain, sehingga tidak ada satu elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mendominasi kelompok yang lain.⁴ Munculnya aktor-aktor penting selain negara (yaitu masyarakat sipil dan sektor bisnis) dalam kehidupan sosial mengurangi dominasi peran negara sehingga negara menjadi semakin bisa diakses oleh siapa pun dengan berbagai macam kepentingannya.⁵ Konsep tersebut terkenal dengan *governance* yang

³Sudarsono Hardjosoekarto menguraikan eksekusi paling besar akibat praktik sentralisasi di semua kehidupan pemerintahan adalah ketergantungan daerah kepada pusat dalam hampir semua segi otonomi daerah, seperti kewenangan, keuangan, kelembagaan, personil, perwakilan, dan pelayanan. Akibatnya, bangsa Indonesia menghadapi problem konkrit di bidang keadilan dan kesenjangan baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah. ("Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah," *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. II No. 02 Maret, 2002, hal. 8.

Sentralisasi pemerintahan yang terkait pemberlakuan Undang-undang No.5 tahun 1974 tersebut, menurut Praktikno, menempatkan Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai penguasa tunggal di daerah. Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, mereka menjadi pemimpin seluruh lembaga negara yang lain, yaitu lembaga legislatif, yudikatif, kepolisian dan militer, yang tergabung dalam Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida). Mereka juga secara otomatis menjadi Ketua Dewan Pembina Golkar sebagai partai pemerintah di wilayah kerjanya masing-masing. Para penguasa tunggal tersebut juga mempunyai kapasitas kontrol politik yang kuat terhadap organisasi sosial, politik dan ekonomi. Pembangkangan terhadap kebijakan penguasa tunggal bisa berakibat pada penggunaan Undang-undang subversi untuk membungkam perlawanan dan memperoleh ketundukan. ("*Governance* dan Krisis Teori Organisasi," *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, November 2007, Vol. 12, No. 2, Yogyakarta: MAP UGM), hal. 2.

⁴Praktikno (2007) menjelaskan kecenderungan format negara yang terbuka dan inklusif dengan konsep horizontalitas sebuah *governance*, yang membuka interaksi intensif antara *government* dengan pelaku bisnis dan komponen *civil society*. Sementara Rudiart Komara mengkaji fenomena ini dari sudut pandang pergeseran perubahan sistem administrasi di Indonesia dari model *state-centered public administration* (administrasi publik merupakan sarana bagi penguasa untuk memperkuat kekuasaan negara) ke model *society-centered public administration* (administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat). (*Perubahan Sistem Administrasi di Indonesia dan Tantangannya*, Rudiart Komara's Weblog, 2009, <http://rudiartko.wordpress.com/2009/03/06/perubahan-sistem-administrasi/>).

⁵Praktikno, 2007, hal.7-8.

mencakup ruang partisipasi publik, transparansi, *rule of law* dan akuntabilitas sehingga mendorong negara bersifat terbuka dan inklusif.

Upaya reformasi administrasi di Indonesia semakin relevan jika dikaitkan dengan fenomena globalisasi.^{6&7} Perbaikan administrasi pemerintahan tidak hanya bertujuan untuk memberikan iklim yang kondusif bagi dunia usaha nasional maupun investor asing, tetapi akan memacu potensi sosial ekonomi masyarakat sehingga mampu melanjutkan demokratisasi ekonomi lebih luas. Ketidakmampuan bangsa Indonesia dalam mengelola pelayanan publik secara langsung akan membuat posisi Indonesia semakin sulit dalam persaingan di tingkat global.

Tuntutan reformasi administrasi di Indonesia pada akhir 1990-an, telah menjadi agenda besar masyarakat dunia sejak dekade 1970-an⁸ hingga memasuki abad ke-21.^{9&10} Dari perspektif teori *governance*, rezim manapun yang memerintah dituntut untuk menunjukkan sebagai sebuah pemerintahan yang demokratis, efisien, dan memiliki sumber daya aparatur yang memiliki jiwa kewirausahaan agar terhindar dari keterpurukan dan kebangkrutan akibat gelombang tekanan politik maupun tekanan kesulitan anggaran dan

⁶Thomas Clarke dan Stewart Clegg (1998) menjelaskan globalisasi adalah fenomena menyatunya dunia, akibat menglobalnya kepemilikan modal, pasar, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pola konsumsi dan budaya, sampai persamaan pandangan politik dan kesamaan persepsi atas sejumlah isu kehidupan dan masalah sosial (p.64).

⁷Gejala globalisasi, seperti dijelaskan Stiglitz dalam buku: "*Globalization and Its Discontent*" (W.W. Norton Company: New York, 2003, p.253-258), sebenarnya tidak hanya menguntungkan negara maju tetapi juga memberi peluang bagi negara berkembang termasuk Indonesia. Lebih jauh Kasim (2008) mengatakan: "Pengalaman negara Korea Selatan dan China membangun bangsa dengan memanfaatkan derasnya investasi asing yang masuk ke negara tersebut, membuktikan bahwa negara yang dulunya relatif masih berkembang dapat mensejajarkan dengan negara maju jika pemerintah di negara tersebut mampu melaksanakan pengelolaan pemerintahan dengan baik," (hal.4).

⁸Solichin Abdul Wahab, Globalisasi dan Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Governance, *Jurnal Admistrasi Negara*, Vol II, No. 1, September 2001,hal. 43.

⁹Ismail Mohamad, *Pelayanan Publik dalam Era Desentralisasi*, (Makalah disampaikan dalam acara Seminar "Pelayanan Publik dalam Era Desentralisasi" yang diselenggarakan oleh Bappenas, pada tanggal 18 Desember 2003, di Kantor Bappenas, Jakarta Pusat),hal. 1.

¹⁰Patricia W. Ingraham dan Barbara S. Romzek, dalam buku: "*New Paradigms for Government. Issues for the Changing Public Service* (Jossey-Bass Publishers: San Fransisco, 1994,p. xiii) menjelaskan, gugatan efektivitas sebuah pemerintahan memasuki dekade 1980-an. Hal ini ditandai munculnya sikap skeptis dan ketidaksetujuan terhadap pemerintah dalam menjalankan akivitasnya di sejumlah negara, seperti di AS dan negara-negara maju lainnya. Gugatan tersebut disebabkan kuatnya dominasi peran negara atas urusan pelayanan publik yang semakin kompleks.

keuangan.^{11&12} Reformasi administrasi saat ini telah dan tetap menjadi perhatian seluruh pemerintahan di dunia baik di negara maju, seperti Kanada¹³ dan Rusia¹⁴; maupun di negara berkembang, antara lain di sejumlah negara Afrika¹⁵. Reformasi administrasi dilaksanakan di negara yang menganut ekonomi pasar seperti di Singapura¹⁶ dan Thailand¹⁷, dan di negara sosialis, seperti di Cina¹⁸ dan Vietnam¹⁹.

Reformasi administrasi menghasilkan demokratisasi di masyarakat, antara lain melindungi hak-hak dan kebebasan individu, meningkatkan kesempatan dan kualitas hidup, serta menjamin kesetaraan dan keadilan sosial.²⁰ Dari sisi tujuan dan *output* yang akan dicapai, antara demokrasi dan reformasi administrasi memiliki keterkaitan erat. Khan menjelaskan²¹ baik reformasi administrasi

¹¹Wahab menambahkan kekurangefektifan pemerintah mengelola pemerintahan menyebabkan negara terjebak dalam situasi dilematis. Negara menjadi terlalu besar untuk urusan-urusan kecil dan menjadi terlalu kecil untuk urusan-urusan besar. Akar persoalan situasi ini terletak pada model pemerintahan yang tidak mampu beradaptasi dengan turbulensi perubahan lingkungan yang sedang terjadi (Lihat: Wahab, hal. 44 -45).

¹²Patricia W. Ingraham dan Barbara S. Romzek (1994) menjelaskan upaya reformasi administrasi pelayanan publik berkaitan dengan masalah penyesuaian struktural, perubahan pengukuran dan strategi peningkatan kinerja pelayanan publik. Di Amerika Serikat misalnya, tuntutan perubahan terjadi di tingkat nasional, negara bagian dan pemerintah lokal. Ukuran organisasi pemerintahan mengalami pengurangan dan penyesuaian, sejalan dengan program privatisasi dan penggunaan tenaga kontrak dalam mengelola pelayanan publik.

¹³Pierre André Hudon, *The Effects of Administrative Reforms on the Activities of Advocacy Groups*, (Department of Political Science University of Ottawa: Canada, September 2008).

¹⁴Alexey Konov, *Working Group on Public Sector Quality Public Service and Administrative Reforms in Russia*, (State University – Higher School of Economics: Moscow, Russian Federation, 2008).

¹⁵Paul N. Ndue, 2005.

¹⁶Boon Siong Neo and Geraldine Chen, *Dynamic Governance – Embedding Culture Capabilities and Change in Singapore.*, (Singapore: World Scientific., 2007).

¹⁷Bidhya Bowornwathana, and Ora-orn Poocharoen, *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters*, (Chulalongkorn University, Thailand, 2008).

¹⁸Manchuan Wang, *An Overview of Public Administrative Reform in China: Experiences and Prospects*, (Department of Public Administration and Policy China National School of Administration : China, 2008).

¹⁹Dao Minh Chau, Administrative Reform in Vietnam: Need and Strategy, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19, .No. 2 (December 1997), p. 303-320.

²⁰Caiden dalam Khan, 2002, p.38.

²¹Mohammad Mohabbat Khan, *Problem of Democracy: Administrative Reform and Corruption*, (The paper was presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on The State Under Pressure in Bergen, Norway from 5-6 October 2000 and published in BISS Journal, 22, (1)2001),p. 36-37.

maupun demokrasi membutuhkan akuntabilitas dan transparansi untuk mewujudkan kehidupan lebih baik di masyarakat. Akibat penerapan nilai demokrasi inilah kemudian memaksimalkan perbaikan kondisi sosial ekonomi, setelah terjadi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dijaminnya keadilan sosial, dan Hak Asasi Manusia (HAM).²²

Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.²³

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.²⁴ Rondinelli dalam Mugabi²⁵ mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggungjawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam Hoessein²⁶ menjelaskan

²²Qadir *et al.* in Paul N. Ndue, *Democratization, Good Governance, and Administration Reform in Africa*, 26th AAPM Annual Roundtable Conference, Whitesands Hotel, Mombasa, Kenya 7th -11th March, 2005.p. 1.

²³Berdasarkan Undang-Undang Nomor: 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Bab III tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Pasal (3) Ayat (2), dinyatakan: pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada Pasal (10) Ayat (3) dijelaskan enam urusan yang masih menjadi urusan pemerintah pusat, yaitu meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, pengadilan (yustisi), moneter dan fiskal nasional, dan agama.

²⁴Bhenyamin Hoessein, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II. No.02. Maret. 2002, hal. 3.

²⁵Rondinelly dalam Edward Mugabi, *Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti; *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004),p. 22.

²⁶Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/Vol.1/ Juli/2000, hal. 10-11.

konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.²⁷

Sejumlah ahli dan lembaga meyakini instrumen desentralisasi berkorelasi positif dengan tujuan reformasi administrasi karena menghasilkan masyarakat yang damai sekaligus mendorong pembangunan (Mugabi²⁸, *The United Nations Department of Economic and Social Affairs*²⁹, *The Regional Council of Tuscany*³⁰, CARLE³¹; Bertucci, Nencini, dan Cecchetti;³² serta Wekwete³³). Sebagai pengejawantahan nilai demokrasi, instrumen desentralisasi mendorong partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang demokratis. Daerah otonom diasumsikan lebih dekat menjangkau masyarakat sehingga memudahkan mengidentifikasi kebutuhan rakyatnya dalam menghasilkan pelayanan publik lebih baik.³⁴

Desentralisasi yang diikuti dengan otonomisasi masyarakat yang berada di wilayah tertentu, merupakan pancaran kedaulatan rakyat karena otonomi

²⁷Bhenyamin Hoessein, 2002, hal. 3-4.

²⁸Edward Mugabi, 2004.

²⁹Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs; 2004), p.iii.

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

³³ Kadmiel Wekwete, *Decentralization and Development: an Overview*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs; 2004), p.4.

³⁴Odd-Helge Fjeldstad, *Decentralization and Corruption*, (A Review of the literature, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003), p.1.

sesungguhnya diberikan kepada masyarakat agar dapat memecahkan berbagai masalah lokalitas untuk tercapainya kesejahteraan setempat.³⁵ Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka akan tercapai esensi nilai demokrasi, seperti dijelaskan Hatta³⁶, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga memiliki kesempatan untuk memperbaiki nasibnya sendiri.

Sebagai konsekuensi pemberian otonomi dan kewenangan seluas-luasnya ke masyarakat adalah bagaimana daerah otonom dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan.³⁷ Kondisi ini dapat tercapai jika daerah otonom dapat meningkatkan kualitas proses kebijakan publik. Dalam konteks inilah, pemahaman yang tepat atas makna dan strategi reformasi administrasi memiliki arti penting karena diimplementasikan dalam setiap tahapan proses kebijakan publik mulai dari tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Ini dapat dipahami karena reformasi administrasi adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas dan bukan sekadar upaya pada periode tertentu dan sporadis untuk kinerja sektor publik.³⁸

Dari sisi praktis, pemberlakuan otonomi daerah lebih luas sejak 2001 membawa perubahan penataan daerah otonom. Kondisi tersebut memacu daerah otonom untuk menyusun kebijakan-kebijakan strategis yang langsung menyentuh peningkatan kebutuhan dasar masyarakat. Perubahan paradigma sistem pemerintahan tersebut mendorong daerah otonom untuk meningkatkan kemampuan tata kelola pemerintahan dengan menghasilkan sejumlah kebijakan publik yang kreatif dan inovatif untuk tetap mendapatkan dukungan rakyat.^{39&40}

³⁵Bhenyamin Hoessein, 2000, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi* No. 1/Vol. I/ Juli 2000, hal.11.

³⁶Hatta dalam Hoessein, 2000, hal. 1.

³⁷Agus Sudrajat, *Membangun Model Pelayanan Publik yang Dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat*, http://www.goodgovernancebappenas.go.id/konsep_files/makalah%20pelayanan%20publik.htm, 2007.

³⁸Dao Minh Chau, "Administrative Reform in Vietnam: Need and Strategy," *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19.No. 2 (December 1997), p. 305

³⁹I. Gede Winasa menguraikan peran pemerintah daerah untuk membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah, sebelum pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999,

Walaupun demikian, kajian sejumlah pakar^{41&42} juga menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah menghasilkan efek negatif. Masih rendahnya kinerja pemerintahan, seperti dijelaskan Kasim⁴³, membuktikan reformasi administrasi yang dilaksanakan belum mampu menciptakan *good governance* sehingga gagal menghasilkan kebijakan publik yang dapat mengungkit (*me-leverage*) kinerja pelayanan publik.⁴⁴

Reformasi administrasi bukan hal sederhana dan mudah dilaksanakan, terlebih jika memperhatikan fenomena kajian organisasi publik yang semakin pelik dalam konteks globalisasi.⁴⁵ Proses pembuatan kebijakan harus diperbaiki

kurang mendapatkan kesempatan akibat kuatnya sentralisasi di segala bidang pemerintahan. Akibatnya pemerintah daerah dinilai tidak responsif terhadap aspirasi masyarakatnya. Pemerintah daerah tergantung terhadap pemerintah pusat sekaligus terbiasa bekerja berdasarkan arahan dan petunjuk pusat sehingga kurang mendorong daya kreativitas dan inovasi daerah. Lihat: I. Gede Winasa, *Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Umum di Kabupaten Jembrana*, (Makalah Rapat Regional “Pengawasan dalam Upaya Percepatan Pemberantasan Korupsi,” Hotel Sahid Raya, Denpasar, 8-9 November 2006).

⁴⁰Kajian Dwiyanto menunjukkan implementasi otonomi dapat meningkatkan kreativitas daerah dalam pembangunan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan, menciptakan momentum dan semangat untuk melakukan perubahan, serta meningkatkan investasi dan pengembangan aparatur pemerintah. Lihat: Agus Dwiyanto, *Perspektif Akademis terhadap Permasalahan Implementasi dan Resolusi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang No: 22 dan 25 tahun 1999*, dalam: *Desentralisasi Pemerintahan NKRI. Implementasi dan Revitalisasi*, (Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara: Jakarta, 2003), hal. 41-59.

⁴¹Survei Dwiyanto (2003) menunjukkan agenda otonomi daerah juga mendorong peningkatan konflik di daerah, belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik, meluasnya praktik KKN, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, masih terhenti di tangan elit dan birokrasi dan tidak mengalir ke masyarakat.

⁴²Kasim (2008) mengakui bangsa Indonesia telah menghasilkan sistem pemerintahan yang lebih demokratis, memberikan kesempatan pendidikan yang semakin merata dan kesejahteraan yang lebih baik (*income per capita* yang lebih tinggi). Namun, di sisi lain, ada indikasi kemunduran berbagai bidang, antara lain: kemiskinan, melebarnya kesenjangan sosial, merosotnya mutu pendidikan dan korupsi yang masih merajalela.

⁴³Azhar Kasim, *Integritas Sektor Publik: Kupasan Teoritik dan Praktik*, (Dipresentasikan di Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Departemen Hukum dan HAM pada tanggal 11 November 2008, Jakarta), hal. 3.

⁴⁴Kondisi pelayanan publik, menurut Kasim, masih berbelit-belit, situasi birokrasi atau kepegawaian negeri di Indonesia masih buruk (belum didasarkan atas *merit system*, belum diterapkannya prinsip-prinsip manajemen kepegawaian modern, proses rekrutmen dan seleksi belum dilaksanakan secara terbuka dan objektif, pengembangan karier belum terencana dengan baik, disiplin pegawai dan produktivitas rendah). Buruknya kondisi birokrasi menyebabkan minat para lulusan terbaik perguruan tinggi di Indonesia kurang untuk menjadi pegawai negeri.⁴⁴

⁴⁵Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Decker, Inc., 1991).

secara terus menerus.⁴⁶ Banyak faktor eksternal dan internal yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Untuk menjawab tantangan tersebut maka pendekatan administrasi publik klasik yang sangat dipengaruhi oleh pendekatan linear,⁴⁷ sudah tidak memadai untuk kebutuhan saat ini.^{48, 49, & 50}

Pendekatan administrasi modern sebaliknya mengakomodasi situasi dinamis globalisasi karena menggunakan pendekatan multi dimensi dan multi disiplin dalam menganalisa lingkungan internal dan eksternal yang saling terkait. Salah satu pendekatan administrasi modern adalah menggunakan pendekatan *systems thinking* yang membantu melihat permasalahan secara menyeluruh (*holistic*) dan menjelaskan hubungan timbal balik yang rumit antar variabel sehingga dapat diketahui pola perubahan yang terjadi.

Penelitian Neo dan Chen mengenai pemerintahan di Singapura membuktikan *dynamic governance* (kepemerintahan yang dinamis) dapat terwujud jika menghasilkan *adaptive policies* (kebijakan yang adaptif), dimana program dan kegiatan yang ada disesuaikan terus menerus.⁵¹ Jika diperlukan juga mengubah cara formulasi dan implementasi sehingga tujuan jangka panjang pemerintah tetap tercapai. Temuan ini sejalan dengan pandangan Nakamura dan

⁴⁶Raymond A. Bauer dalam William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Second Edition, (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1994), p.1.

⁴⁷Azhar Kasim, "Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan," *Bisnis dan Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, No.3/Volume IX/ 2001 (Jakarta, Departemen Ilmu Administrasi - FISIP UI, 2001), hal. 39-40.

⁴⁸Wahab menguraikan model pemerintahan tradisional yang menyandarkan pada paradigma administrasi publik lama, dicirikan dengan struktur pemerintahan vertikal, birokrasi yang kental, dan wataknya yang intervensionis, dinilai sudah tidak sesuai.

⁴⁹Kecenderungan mengkoreksi paradigma pemerintahan tradisional sebenarnya telah terjadi pada dekade 1960-an. Ginandjar menguraikan sejumlah pakar administrasi publik (John D. Montgomery, William J. Siffin, Dwight Waldo, George F. Grant, Edward W. Weidner, dan Fred W. Riggs) telah menghasilkan konsep administrasi pembangunan (*development administration*) untuk memenuhi kebutuhan tuntutan pembangunan administrasi di negara-negara berkembang (*Lihat: Ginandjar, Revitalisasi Administrasi Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, (Disampaikan pada Acara Wisuda Ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, 3 November 2007 , hal. 6 -8).

⁵⁰Frederickson dalam buku: *The Spirit of Public Administration*, (Jossey-BassPublisher: San Fransisco,1997), p.8-14.; menegaskan pendekatan administrasi publik seyogyanya tidak bebas nilai dan semata-mata mengukur dari aspek efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Pendekatan administrasi publik sebaliknya harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*), masalah kewarganegaraan (*citizenship*), dan etika (*ethics*).

⁵¹Boon Siong Neo and Geraldine Chen, *Dynamic Governance – Embedding Culture Capabilities and Change in Singapore.*, (Singapore: World Scientific., 2007), p.8.

Smallwood yang melihat proses kebijakan publik sebagai satu sistem, yaitu perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik tersusun atas sejumlah elemen yang saling berkaitan baik langsung maupun tidak langsung.⁵²

Pembangunan *dynamic governance* membutuhkan cara berpikir baru, pilihan desain kebijakan baru, analisa pengambilan keputusan baru, seleksi rasional dari pilihan kebijakan, dan eksekusi yang efektif. Hal ini hanya terlaksana jika ada pembelajaran terus menerus untuk menghasilkan dan mengeksekusi kebijakan adaptif melalui proses pembangunan *dynamic capabilities*, yang mencakup kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*.⁵³

Melalui konsep *thinking ahead*, pemerintah didorong berpikir ke depan agar memahami situasi masa depan yang akan mempengaruhi pemerintahan melalui proses konseptualisasi (*conceptualization*). Kebijakan harus dibuat untuk melindungi rakyat dari ancaman dan tantangan dari situasi baru yang ada. Konsep *thinking again* menjelaskan kemampuan pemerintah berpikir ulang sebagai antisipasi terhadap perubahan aktual yang terjadi di lingkungan kebijakan melalui proses pengujian (*challenge*). Kebijakan perlu disesuaikan untuk menjawab kebutuhan masyarakat saat ini dan jangka panjang. Konsep *thinking across* menjelaskan kemampuan proses pembelajaran pemerintah dalam berpikir lintas untuk mendapatkan pengetahuan baru melalui proses penyesuaian (*customization*). Pembangunan *dynamic capabilities* selanjutnya menghasilkan inovasi berkelanjutan, dengan melihat ide dan praktik dari luar daerah pemerintahan.⁵⁴

Teece *et al.*,⁵⁵ Zahra dan Gerard,⁵⁶ serta Winter dan Zollo⁵⁷ menjelaskan melalui pembangunan kemampuan organisasi dapat mengintegrasikan,

⁵²Robert. T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin's Press, 1980), p.21.

⁵³Boon Siong Neo and Geraldine Chen, 2007, p.12.

⁵⁴*Ibid.*, p.12-16.

⁵⁵Jad Bitar, *A Contingency View of Dynamic Capabilities*, (La Chaire de management stratégique international Walter-J.-Somers, HEC Montréal, 2004), p.6.

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷*Ibid.*

membangun dan menempatkan pada posisi yang tepat (*reconfigure*) kompetensi internal dan eksternal untuk menghadapi perubahan lingkungan yang cepat. Akwei menyimpulkan *dynamic capabilities* berfungsi sebagai agen perubahan yang memungkinkan pembaharuan kemampuan organisasi untuk merespon perubahan lingkungan eksternal.⁵⁸ Adanya *dynamic capabilities* pada proses pembangunan *able people* (pelaku yang berkemampuan) dan *agile process* (proses yang efisien, efektif, dan responsif), kemudian memungkinkan sebuah pemerintahan memilih *path* (jalur kebijakan) yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*), sehingga menghasilkan proses perbaikan kinerja secara terus menerus.⁵⁹

Neo dan Chen⁶⁰ mengatakan kemampuan organisasi untuk membangun *dynamic governance* dipengaruhi oleh kemampuan pemimpin yang dapat berpikir dinamis sehingga bisa membangun *dynamic capabilities* organisasi yang diterjemahkan dalam sikap, pengetahuan, *skill* dan kemampuan menempatkan sumberdaya organisasi dengan tepat agar menghasilkan target yang telah ditentukan melalui pembelajaran organisasi secara terus menerus.^{61 & 62}

Faktor budaya dan nilai-nilai sosial yang melekat dalam organisasi juga menentukan terbangunnya *dynamic governance*. Hal tersebut dapat dilihat dari

⁵⁸Cynthia A. Akwei, "The Process of Creating Dynamic Capabilities", *British Journal of Management*, <http://www.google.com/search?q=cache:67b1awz4nugJ:www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/isrc/documents/TheprocessofcreatingdynamiccapabilitiesBJMsubmission30thSeptember.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=6&gl=id>, 2008.

⁵⁹Boon Siong Neo and Geraldine Chen, p.12-16.

⁶⁰*Ibid.*, p.29.

⁶¹Kasim (2008) menguraikan untuk membangun kemampuan organisasi agar dapat menggerakkan perubahan organisasi diperlukan kepemimpinan yang kuat dan visioner karena kepemimpinan demikian yang mampu mengoperasionalkan visi dan memimpin upaya pencapaian visi tersebut agar menjadi kenyataan. Caranya adalah melalui perubahan budaya (*value change*, *paradigm shift*, dan inovasi) yang kondusif untuk menghasilkan *good governance*.

⁶²Untuk melaksanakan reformasi administrasi organisasi publik atau pemerintahan, Caiden menekankan adanya resistensi administrasi sehingga konsep reformasi administrasi berbeda dengan perubahan organisasi (*change*) non publik {Lihat: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (Allen Lane The Penguin Press: London, 1969), p. 66}.

Akibat adanya penolakan terhadap proses reformasi administrasi, maka proses reformasi administrasi membutuhkan adanya dukungan kekuasaan (*power*) sehingga reformasi administrasi merupakan proses politik. Menurut Caiden, kepemimpinan yang dapat mendorong reformasi administrasi publik adalah pemimpin yang dapat mempengaruhi, mengubah dan memberikan nasehat untuk dilaksanakan perubahan. Pemimpin tersebut harus memiliki sejumlah karakteristik kuat, antara lain memiliki keahlian kemasyarakatan, menjadi sosok yang penuh ide, sekaligus menjadi penjaga nilai-nilai spiritual masyarakat.

aspek nilai-nilai (*values*), kepercayaan (*beliefs*), dan model mental aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik sehingga aspek-aspek tersebut diharapkan mendukung proses pembelajaran untuk mengantisipasi perubahan secara terus menerus.⁶³

Baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah saat ini kebijakan-kebijakan publik yang efisien dan responsif dapat memberi makna signifikan terhadap agenda otonomi daerah, masih menjadi tantangan yang harus diwujudkan. Berdasarkan observasi awal dan pemberitaan di berbagai media, ada beberapa daerah di Indonesia yang telah menghasilkan kebijakan publik yang tampaknya berpihak kepada masyarakatnya.

Melalui visi pembangunan: “Terwujudnya masyarakat Jembrana yang sejahtera, berkeadilan dan berbudaya,” pemerintahan Kabupaten Jembrana, menghasilkan sejumlah kebijakan publik pro masyarakat, khususnya berkaitan dengan program peningkatan kualitas pendidikan, program peningkatan derajat kesehatan, dan program peningkatan daya beli masyarakat.^{64&65} Berkaitan kebijakan pelayanan pendidikan, Pemkab Jembrana menjabarkan ke dalam sejumlah strategi program dan kegiatan⁶⁶ yang telah dirasakan manfaatnya oleh

⁶³ Neo and Chen, p.145.

⁶⁴ Anonim, *Inovasi Tata Kelola Kepemerintahan di Kabupaten Jembrana Bali*, (<http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=91&catid=6> 2007).

⁶⁵ Pemerintah Kabupaten Jembrana menjadi salah satu kabupaten di Indonesia yang telah merancang sejumlah pelayanan publik secara gratis, antara lain: bebas SPP bagi seluruh siswa sekolah negeri (SD, SLTP, SMU dan SMK), bebas biaya obat dan dokter bagi semua warga, bebas biaya rumah sakit bagi keluarga miskin, adanya program dana talangan untuk menjaga harga hasil panen petani, dan program dana bergulir untuk usaha kecil kelompok masyarakat (*Lihat: Pendidikan Gratis di Jembrana Bali, Suara Merdeka Online*, Minggu, 17 April 2005. www.suaramerdeka.com).

Sejumlah prestasi di tingkat nasional, yaitu Piala Citra Bakti Abdi Negara, penghargaan Citra Pelopor Inovasi Pelayanan Prima dan Piala Citra Pelayanan Prima berhasil diraih Pemkab Jembrana. (*Lihat: Inovasi Tata Kelola Kepemerintahan di Kabupaten Jembrana Bali*, <http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=91&catid=6> 2007).

⁶⁶ Beberapa kebijakan inovatif yang dapat menjadi bukti keberhasilan Pemkab Jembrana membangun dan meningkatkan kapasitas organisasi, antara lain: 1) membebaskan iuran wajib pada sekolah negeri di semua tingkatan, 2) memberikan bea siswa kepada siswa yang kurang mampu bagi sekolah swasta dan pemberian bea siswa kepada siswa berprestasi, 3) memberikan keterampilan kepada siswa SMU melalui program “SMU Plus”, 4) mengembangkan “SLTP Kajian”, “SMU Kajian”, dan “SMK Kajian” disamping SLTP Rintisan dan SMU Unggulan; 5) meningkatkan sarana dan prasarana sekolah; 6) meningkatkan kualitas Sumberdaya Manusia (SDM) pendidik dengan memberikan bantuan biaya pendidikan ke jenjang pendidikan lebih

masyarakat. Adapun sasaran dan program untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2006 -2010 dapat dilihat pada Lampiran 1.

Data Bappeda Pemkab Jembrana menunjukkan, jumlah penduduk buta huruf mengalami penyusutan; dari 14,27 persen dari total jumlah penduduk 260.184 orang pada tahun 2001 menjadi sekitar 0,01 persen pada tahun 2005. Prosentase penduduk buta huruf kembali menyusut menjadi 0,033 persen pada tahun 2006 dan 2007. Dalam kurun waktu 2001-2007, siswa dari tingkat SD sampai SMA, para guru TK sampai SMA, Kepala Sekolah dan pengawas sekolah berhasil menjadi juara tiga besar dalam berbagai lomba di bidang pendidikan se-Propinsi Bali. Antara tahun 2002-2004 sejumlah siswa SMP dan SMA dari Kabupaten Jembrana berhasil masuk final dalam kompetisi Olimpiade bidang matematika, biologi, fisika, kimia, dan komputer tingkat nasional (Lihat Lampiran 2).⁶⁷

1.2. Pokok Permasalahan Penelitian

Pada hakekatnya telah diuraikan bahwa, pertama, reformasi administrasi yang dilandasi nilai-nilai demokrasi dapat ditempuh sebagai sebuah cara untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif, efisien, dan responsif demi terciptanya *good governance* karena adanya akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Kedua, penerapan nilai-nilai demokrasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui agenda otonomi ke daerah sejak diberlakukannya Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No.32 tahun 2004. Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No.32 tahun 2004 tersebut membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.

tinggi; dan 7) meningkatkan kualitas proses belajar mengajar melalui pemberian insentif.(Lihat: *Inovasi Tata Kelola Kepemerintahan di Kabupaten Jembrana Bali*, <http://reformasi Birokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=91&catid=6> 2007) .

⁶⁷Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Bupati Jembrana Tahun 2007, Bappeda Kabupaten Jembrana, 2008.

Ketiga, pendekatan administrasi publik modern membantu melihat permasalahan secara menyeluruh (*holistic*) sekaligus mampu menjelaskan hubungan timbal balik yang rumit antar variabel dibandingkan pendekatan administrasi publik klasik, salah satunya adalah model pembangunan *dynamic governance* di Singapura oleh Neo dan Chen. Keempat, pembangunan *dynamic governance* terlaksana jika ada pembelajaran terus menerus untuk menghasilkan dan mengeksekusi kebijakan adaptif (*adaptive policy*) melalui pengembangan *dynamic capabilities* (mencakup kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*) pada proses pembangunan *able people* dan *agile process*.

Kelima, *dynamic governance* terjadi akibat kemampuan kepemimpinan organisasi untuk berubah dan berinteraksi dengan struktur sosial dan ekonomi yang ada untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. *Dynamic governance* dihasilkan melalui institusionalisasi nilai-nilai budaya untuk menghasilkan jalur-jalur adaptif sehingga kebijakan publik yang dihasilkan mendorong terjadinya perubahan dan pembelajaran secara berkelanjutan. Perubahan tersebut diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, kebijakan, insentif dan struktur baru organisasi.

Keenam, dari observasi awal dan pemberitaan di berbagai media diidentifikasi pemerintahan di Kabupaten Jembrana telah melaksanakan kebijakan pro masyarakat, yaitu program pemerataan kesempatan pendidikan, program peningkatan derajat kesehatan, dan program peningkatan daya beli masyarakat. Untuk kebijakan pelayanan pendidikan, Pemerintah Kabupaten Jembrana melaksanakan tiga strategi, yaitu: 1) perluasan dan pemerataan kesempatan pendidikan, 2) peningkatan mutu pendidikan yang memiliki relevansi dengan kebutuhan masyarakat, dan 3) peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan pendidikan serta peningkatan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan alur konsep di atas, maka permasalahan utama penelitian disertasi adalah mengembangkan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana Bali, mulai dari tahap perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Penelitian dilaksanakan dengan mengambil studi kasus

kebijakan pelayanan pendidikan. Adapun rumusan masalah penelitian dijabarkan dalam empat pertanyaan penelitian di bawah ini:

1. Bagaimana pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana pada bidang pelayanan pendidikan?
2. Bagaimana model statistik persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) yang paling cocok dalam proses kebijakan pelayanan publik di Kabupaten Jembrana pada bidang pelayanan pendidikan?
3. Bagaimana deskripsi pembangunan *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana pada bidang pelayanan pendidikan?
4. Bagaimana pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana pada bidang pelayanan pendidikan?

1.3. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dijelaskan sebagai berikut:

1. Membuktikan adanya pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana,
2. Menghasilkan model statistik persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) yang paling cocok sehingga dapat mengetahui hubungan pengaruh dan signifikansi antara variabel *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana,
3. Mendeskripsikan mekanisme proses kebijakan publik di Jembrana sehingga dapat menganalisis proses pembangunan *able people* dan *agile proses* terhadap *dynamic capabilities*, dan
4. Menghasilkan pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana Bali.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana. Seperti dijelaskan Merriam⁶⁸ dan Yin,⁶⁹ dengan mengambil jenis penelitian studi kasus (*case study*), peneliti mengeksplorasi fenomena tunggal proses kebijakan publik bidang pelayanan pendidikan, dimana proses penelitian dibatasi oleh waktu dan kegiatan yang berkaitan dengan obyek penelitian tersebut. Untuk menganalisis pengembangan model yang dihasilkan, dari studi kasus sektor pelayanan pendidikan, kemudian difokuskan pada kajian program pengembangan Sekolah Kajian.

Unit analisis penelitian adalah organisasi, yaitu pemerintahan Kabupaten Jembrana. Penelitian meliputi sejumlah aspek yang berkaitan dengan proses kebijakan publik mulai dari proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Aspek-aspek tersebut mencakup struktur organisasi, perencanaan kebijakan, penyusunan dan pengelolaan sistem anggaran, pengelolaan kepegawaian, mekanisme komunikasi, koordinasi, dan evaluasi antar unsur di birokrasi maupun antar unsur birokrasi dengan *stakeholder* yang lain, masalah pengembangan nilai-nilai, kepercayaan, dan budaya organisasi; serta kepemimpinan yang muncul selama proses kebijakan publik.

Model pembangunan *dynamic capabilities* Neo dan Chen terhadap pemerintahan di Singapura belum menggambarkan dinamisasi proses yang berlangsung. Melalui penggunaan *mix methods* berupa analisis persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) dan metode kualitatif *Soft System Methodology* (SSM), menggambarkan proses dinamis pengembangan model *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana. Penelitian ini tidak sampai diarahkan pada analisis dengan menggunakan pendekatan sistem dinamik.

Sejumlah aspek yang diteliti mencakup publik secara keseluruhan, dimana tidak hanya melibatkan unsur-unsur di lingkungan pemerintahan tetapi juga

⁶⁸ John W. Creswell, *Research Design. Qualitative and Quantitative Approach*, (Sage Publication: London, 1996), p.12.

⁶⁹ *Ibid.*

melibatkan unsur lain yang terlibat dalam pembangunan proses kebijakan, sehingga melibatkan *stakeholder* lainnya, antara anggota DPRD, tokoh masyarakat yang terlibat pelayanan pendidikan, tokoh agama, masyarakat bisnis, dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Berkaitan dengan kajian *able people* proses kebijakan publik, maka objek penelitian mencakup kemampuan seluruh aktor yang terlibat. Penelitian ini tidak memotret secara khusus kemampuan kepemimpinan Bupati Jembrana Prof. Dr. I Gede Winasa. Analisis pola kepemimpinan Bupati lebih ditujukan untuk mengetahui aspek hubungan politik selama berlangsungnya proses kebijakan publik.

Sebagai bagian dari NKRI, maka pembangunan proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana tidak lepas dari perundang-undangan dan peraturan di tingkat nasional. Dengan demikian, produk kebijakan publik yang dituangkan di dalam sejumlah peraturan dan keputusan di daerah kemungkinan dapat dibatalkan jika dinilai bertentangan dengan perundang-undangan di tingkat pusat. Penelitian ini tidak sampai menganalisis hubungan aspek produk hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pusat.

1.5. Signifikansi Penelitian

Sejak dekade 1970-an hingga memasuki abad ke-21, banyak negara meletakkan reformasi administrasi sebagai prioritas utama pelaksanaan pemerintahannya. Para ahli administrasi publik terus mengkaji dan membuat berbagai model pengembangan proses kebijakan publik. Mengingat keluasan reformasi administrasi mencakup berbagai disiplin ilmu, maka model yang komprehensif dan aplikatif secara praktik tetap menjadi tantangan.

Ditinjau dari aspek pengembangan teori, penelitian ini penting untuk memperkaya sumbangan keilmuan tentang pengembangan model proses kebijakan publik. Penelitian mengidentifikasi peran manusia dan proses yang mempengaruhi *dynamic capabilities* yang diterjemahkan dalam bentuk kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking accross* untuk menghasilkan *adaptive policy* yang dibutuhkan dalam penyempurnaan proses pembuatan kebijakan.

Pembangunan *adaptive policy* mendorong terjadinya *dynamic governance* sehingga memperkuat kapasitas organisasi publik, yang diperlukan dalam proses reformasi administrasi publik. Analisis ini penting untuk memastikan landasan teoritik bagaimana seharusnya pembangunan pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di era otonomi daerah sehingga mampu mengakomodasi perkembangan dinamika lingkungan saat ini.

Secara praktis, penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai panduan pengembangan model proses kebijakan publik dikaitkan dengan pembangunan *dynamic capabilities* organisasi publik. Kontribusi tersebut tidak hanya berguna untuk pengembangan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana Propinsi Bali tetapi juga untuk di daerah lain atau di sektor publik lain. Hasil penelitian tersebut selanjutnya dapat digunakan oleh pemerintah daerah lainnya di Indonesia sebagai dasar pengambilan keputusan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan *responsibility* proses kebijakan publik sehingga mendukung kinerja pemerintahan secara keseluruhan melalui sebuah *dynamic governance*.

1.6. Sistematika Penulisan

Disertasi disusun dalam enam Bab, dibagi menjadi beberapa Sub Bab, dimana antar Bab dan atau Sub Bab lainnya merupakan satu kesatuan dan saling terkait. Bab pertama berupa pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan penelitian, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua tinjauan pustaka, menjelaskan kajian kepustakaan yang menjadi landasan teori penelitian disertasi, untuk menyusun kerangka pikir penelitian, proposisi penelitian, metode penelitian, dan pembahasan. Teori dan konsep yang digunakan adalah Teori Reformasi Administrasi, Teori *Governance*, Teori Institusionalisasi, Teori Kebijakan Publik dan Teori Proses Kebijakan Publik; Teori *Dynamic Capabilities*, Teori *Adaptive Policy*, dan Teori *Dynamic Governance*; Teori *System Thinking* (*Thinking Ahead, Thinking Again, Thinking*

Across, dan *Knowledge Creation*), Teori *Able People*, Teori *Agile Process*; serta Teori *Leadership*.

Bab ketiga berisi metode penelitian dan aspek teknik pelaksanaan penelitian, meliputi paradigma penelitian, desain penelitian, metode penelitian, dan proses penelitian. Penelitian menggunakan *mix methods* (metode gabungan penelitian kualitatif dan kuantitatif). Metode kuantitatif untuk pembuatan model statistik persamaan SEM tentang pengaruh antar variabel (*able people*, *agile process* dan *dynamic capabilities*). Sedangkan metode kualitatif untuk menggambarkan proses pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan publik dan menganalisis pengembangan model proses kebijakan publik dengan metode *Soft System Methodology* (SSM).

Bab keempat, memotret gambaran umum pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana, selain itu mendeskripsikan kondisi umum Pemerintahan di Kabupaten tersebut. Bab kelima hasil dan pembahasan, memaparkan dan menganalisis hasil penelitian yang dikaitkan dengan kerangka pemikiran yang telah dibuat pada Bab Kedua. Bab keenam, simpulan dan saran, menguraikan sejumlah simpulan dan saran. Simpulan berupa rumusan ulang dan jawaban singkat atas pokok permasalahan disertasi sedangkan saran merupakan masukan bagi pihak-pihak terkait untuk memperbaiki proses pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* pada proses kebijakan publik.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Pemerintahan di seluruh dunia membangun institusinya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Proses pembangunan institusi tersebut dikenal sebagai pengembangan administrasi (*development administration*) yang merupakan bagian administrasi publik.⁷⁰ Pada era teknologi informasi dewasa ini, perubahan pengelolaan administrasi publik mendapat tantangan untuk terus beradaptasi yang diakibatkan fenomena globalisasi. Situasi ini mendorong pemerintahan untuk meningkatkan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik yang responsif secara terus menerus, melalui pengelolaan strategik kebijakan sektor publik yang inovatif.

Perubahan administrasi publik telah menyita perhatian kajian para pakar sejak dekade 1970-an. Leemans mengidentifikasi enam alasan utama yang mendorong perubahan tersebut, yaitu: 1) perlunya membangun fundamental pemerintahan agar terjadi integrasi nasional di negara-negara yang relatif baru merdeka, 2) munculnya tuntutan agenda politik baru agar masyarakat dapat menikmati tingkat kehidupan lebih baik, 3) adanya proses institusionalisasi lembaga politik, 4) munculnya fenomena profesionalisasi, spesialisasi, dan diferensiasi, 5) adanya tuntutan perluasan pelayanan pemerintah dari tingkat lokal ke level nasional dan regional, dan 6) munculnya nilai dan sikap baru (misalnya demokratisasi, partisipasi, dan konfrontasi).⁷¹

Penger and Tekavcic⁷² menguraikan perubahan pengelolaan sektor publik tidak hanya bertujuan memodernisasi institusi negara dan mengurangi biaya pelayanan publik; namun juga diharapkan untuk menghasilkan kerjasama yang

⁷⁰William J. Safin, *The Problem of Development Administration*, In. Ali Farazmand (Eds.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, (Marcel Dekker, Inc : New York), p.1.

⁷¹Ann F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (Martinus Nijhoff: The Hague, 1976), p.1 -6.

⁷²Sandra Penger and Metka Tekavcic, *Slovenian case of strategic change management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy*, Original scientific paperUDC: 332.05: 65.01: 336.279(497.4), *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.* • 2008 • vol. 26 • sv. 2 • 301-324.

dinamis antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan sektor swasta, berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan tanggungjawab sosial, dan menjamin partisipasi warga negara lebih luas dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian umpan balik terhadap kinerja sektor publik.

Memperhatikan fenomena perubahan dunia tersebut, maka isu reformasi administrasi publik saat ini menjadi fenomena hampir di seluruh negara-negara di dunia. Agenda tersebut dinilai semakin relevan baik untuk negara maju maupun negara berkembang yang dihadapkan pada tantangan fenomena globalisasi. Agenda reformasi administrasi telah digunakan sebagai *tool* dan strategi untuk melaksanakan perubahan drastis birokrasi pemerintahan karena dinilai dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan, mengurangi pemborosan dan meningkatkan produktivitas pelayanan sektor publik.

Dari perspektif sejarah, reformasi administrasi pada awal abad ke-20 menekankan pada proses penguatan kelembagaan (*institution building*), birokratisasi, nasionalisasi dan sejumlah upaya pengelolaan organisasi untuk pembangunan kapasitas administrasi ekonomi negara. Memasuki dekade 1980-an, khususnya di negara maju, kecenderungan reformasi administrasi bergeser dengan menerapkan ekonomi pasar dan mengurangi peran tradisional pemerintah dalam pelayanan publik. Ada upaya mendorong sektor swasta terlibat pengelolaan pelayanan publik melalui privatisasi, komersialisasi, dan kerja sama (*contracting out*) dalam praktik pelayanan publik.⁷³ Sejumlah negara di Asia dan Amerika Latin menyadari kegagalan mekanisme pasar yang semata-mata menekankan pada efisiensi pengelolaan sektor privat tersebut. Negara-negara tersebut kemudian mengadopsi model baru yang menyeimbangkan proses reformasi administrasi dimana isu sentral bergeser ke masalah kesetaraan (*equity*), keadilan (*fairness*) dan adanya kegagalan mekanisme pasar (*market failure*). Ketiga isu penting tersebut saat ini menyita perhatian pemerintahan di dunia

⁷³Ali Farazmand (Eds.), *Administrative Reform in Developing Nation*, (Westport:Connecticut, 2002), p. i-ii.

karena kehidupan mayoritas masyarakat seyogyanya tidak dapat dikesampingkan begitu saja untuk memenuhi kepentingan elit kekuasaan.⁷⁴

Hahn-BeenLee,⁷⁵ mengemukakan reformasi administrasi dilaksanakan untuk memperbaiki administrasi publik yang ingin dicapai. Tanpa tujuan pemerintah yang jelas, tidak akan terjadi reformasi administrasi karena reformasi administrasi adalah normatif. Lee lebih jauh membedakan tujuan pelaksanaan reformasi administrasi berbeda-beda untuk tiap negara yang memiliki tingkat perkembangan sosial budaya yang berbeda, yaitu negara yang masyarakatnya sedang berkembang, negara dengan masyarakat tradisional dan negara yang masyarakatnya telah maju.

Tugas administrator sebagai pelaksana administrasi di negara yang masyarakatnya sedang berkembang (*developing society*), menurut Lee, berbeda dengan tugas administrator di negara yang masyarakat yang sudah maju atau masyarakat tradisional. Di negara yang masyarakatnya masih tradisional, administrator bertugas sebagai pelayan raja (*royal servant*) atau agen negara kolonial, di negara yang masyarakatnya maju sebagai regulator untuk menjamin tersedianya kepentingan publik dari kelompok kepentingan lainnya, sedangkan di negara yang masyarakatnya sedang berkembang *administrator* berperan sebagai agen perubahan.⁷⁶

2.1. Reformasi Administrasi

2.1.1. Pengertian Reformasi Administrasi

Konsep reformasi administrasi memiliki pengertian yang luas sehingga tidak dapat dijelaskan dalam satu definisi tunggal. Sebagian ahli mendefinisikannya dari sisi konseptual-normatif (misalnya Montgomery dan Caiden⁷⁷) dan pakar

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵Hahn-Been Lee, *Bureaucratic Model and Administrative Reforms*, In. Ann F. Leemans. *Development and Change. An Administrative Reform: An Overview*, (Institut of Social Studies: The Haque, 1976), p.114.

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (Allen Lane The Penguin Press: London, 1969).

lainnya melihat dari sudut pandang strategis dan teknis (misalnya: Dror⁷⁸, Lee dan UNDP). Tabel 2.1 di bawah ini menjelaskan variasi pengertian konsep reformasi administrasi yang dikemukakan sejumlah ahli sejak dekade 1960-an.

Tabel.2.1.
Variasi Pengertian atau Definisi Konsep Reformasi Administrasi

Pencetus Konsep	Arti Reformasi Admnistrasi	Sumber
Montgomery (1967)	Sebagai proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dengan elemen lain di masyarakat, atau di dalam lingkungan birokrasi itu sendiri.	1
Caiden (1969)	Tindakan yang disengaja dalam proses transformasi administrasi untuk melawan resistensi.	1
Caiden (1969)	Tindakan sistematis yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja operasional sektor publik.	3
Lee dan Samonte (1970)	Penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional	2
Samonte (1970)	Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai <i>social agent</i> yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses <i>nation-building</i> dan pembangunan	2
Quah (1976)	Proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan	2
Dror (1976)	Perubahan yang diarahkan pada aspek-aspek mendasar dalam sistem administrasi.	3
Khan (1980)	Upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam sistem birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktik-praktik, perilaku, dan struktur yang berlaku	4
UNDT (1983)	Penggunaan otoritas dan pengaruh secara sengaja dan terencana dalam penerapan cara-cara baru terhadap sistem administrasi untuk merubah tujuan, struktur dan prosedur-nya sehingga meningkat kemampuannya dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan.	2
UNDP (2009)	Perubahan yang sangat komprehensif pada berbagai bidang, meliputi struktur organisasi, desentralisasi, manajemen pegawai, keuangan publik, manajemen berbasis hasil, reformasi peraturan dan sebagainya. Juga mencakup reformasi perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik.	4

Keterangan: 1). Caiden 1969, 2) Effendi 2000, 3) Dror, 4) Khan 2001, dan 5) UNDP (2009).

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Kebutuhan reformasi administrasi muncul sebagai akibat fungsi proses perubahan administrasi yang tidak dapat berjalan dengan benar (*malfunction*). Gerakan reformasi dimulai dari adanya keinginan untuk menghilangkan tantangan

⁷⁸ Yehezkel Dror, *Strategies for Administrative Reforms*, In Ann F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (The Hague:Martinus Nuhoff, 1976).

yang menghambat proses perubahan atau untuk meningkatkan hasil dari proses perubahan yang telah diputuskan.⁷⁹ Seperti dijelaskan Effendi, konsep reformasi administrasi memiliki pengertian lebih luas dari konsep reformasi birokrasi publik yang hanya mencakup aspek organisasi. Dalam berbagai konteks, reformasi administrasi dikenal dengan istilah penyempurnaan administrasi, perubahan administrasi dan modernisasi administrasi.⁸⁰

Caiden adalah ilmuwan pertama yang mengembangkan konsep reformasi administrasi menjadi satu konsep komprehensif, yaitu: “*The artificial inducement of administrative transformation against resistance.*”⁸¹ Berdasarkan definisi tersebut, reformasi administrasi adalah sesuatu yang disengaja, artinya adanya mandat, kehati-hatian, dan perencanaan; bukan sesuatu yang alami dan otomatis. Reformasi administrasi adalah sesuatu yang dibuat (*to induce*) karena melibatkan persuasi, argumentasi dan sanksi. Ada tiga aspek yang dapat dijadikan petunjuk utama sebuah reformasi administrasi, yaitu: 1) adanya tujuan pengembangan moral, 2) adanya proses transformasi yang disengaja, dan 3) adanya resistensi administrasi.⁸² Dari sudut pandang tujuan moral, reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan kondisi yang ada dengan menghilangkan praktik-praktik administrasi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, misalnya akibat adanya penyalahgunaan kewenangan.

Dalam konteks transformasi yang disengaja, reformasi administrasi menghasilkan sejumlah strategi, kegiatan, dan program yang inovatif. Martin dalam Caiden⁸³ mengemukakan reformasi adalah proses yang berlangsung secara radikal, bukan sekadar perubahan secara *incremental* atau proses penyesuaian yang hanya terjadi pada periferi organisasi dan tidak menyentuh inti organisasi. Dari aspek resistensi administrasi, maka faktor inilah yang membedakan antara reformasi dengan perubahan. Akibat adanya resistensi, proses reformasi

⁷⁹Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, (Allen Lane The Penguin Press: London, 1969), p. 65.

⁸⁰Sofian Effendi, *Reformasi Administrasi*, (Ceramah pada *Re-entry Workshop Strategic Management of Local Authorities*, Diselenggarakan oleh Badan Diklat Depdagri), 21 Juli 2000.

⁸¹Gerald E. Caiden, 1969, p.65.

⁸²*Ibid.*

⁸³*Ibid.*

membutuhkan dukungan kekuasaan (*power*) sehingga esensi reformasi administrasi merupakan proses politik.⁸⁴ Konsep Caiden tersebut sejalan dengan konsep reformasi administrasi yang dikemukakan oleh Montgomery, yang menguraikan reformasi administrasi sebagai: “*As a political process designed to adjust the relationship between a bureaucracy and other element in a society, or within the bureaucracy itself.....both the purposes of reforms and the evils addressed vary with their political circumstances.*”⁸⁵

Faktor penting dalam melaksanakan reformasi administrasi adalah adanya inovasi dan kemampuan menghasilkan kemakmuran (*wealth creation*). Hal tersebut tercapai melalui sejumlah ide dan aktor baru di dalam kombinasi tugas dan hubungan dalam proses administrasi dan kebijakan. Ndue menjelaskan reformasi administrasi terjadi melalui dua kondisi, yaitu: 1) adanya konflik nilai-nilai yang terjadi antara birokrasi, pegawai publik dan nilai-nilai yang berkembang di publik, dan 2) adanya kesadaran dari para politisi dan masyarakat umum bahwa struktur birokrasi yang ada tidak mampu atau gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.⁸⁶

Definisi reformasi administrasi Caiden, berguna sebagai acuan untuk melaksanakan strategi reformasi kebijakan publik mulai dari tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Reformasi administrasi pada dasarnya adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas, bukan sekadar upaya pada periode tertentu dan sporadis. Adapun tujuan akhir yang akan dicapai dari reformasi administrasi adalah bagaimana meningkatkan kinerja sektor publik.⁸⁷ Chau menguraikan reformasi administrasi dilaksanakan melalui tiga proses, yaitu: 1) menganalisis situasi dan sistem administrasi yang sedang berlaku, 2) merumuskan strategi reformasi yang akan ditempuh, dan 3) melaksanakan reformasi administrasi. Ketiga proses reformasi administrasi tersebut diharapkan menghasilkan peningkatan kinerja administrasi publik yang efektif dan efisien, mengurangi kelemahan (antara lain: praktik korupsi, kolusi dan sebagainya),

⁸⁴*Ibid.*, p.66.

⁸⁵Gerald E. Caiden, 1969, p. 9.

⁸⁶Ndue, 2005, p.7-8.

⁸⁷Dao Minh Chau, “Administrative Reform in Vietnam: Need and Strategy”, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19.No. 2 (December 1997), p. 305.

meningkatkan *accountability* pejabat publik, dan sekaligus meningkatkan keadilan sosial dalam pelayanan publik.⁸⁸

Hasil akhir dari tiap tahap reformasi administrasi di atas menjadi modal dasar pada tahap selanjutnya. Untuk itu perlu analisis kesenjangan yang menilai sampai sejauh mana sasaran yang telah ditentukan pada tiap tahap telah tercapai. Chau mengidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat reformasi administrasi sebagai berikut: 1) tidak adanya dukungan politik dari pemimpin tertinggi (presiden, perdana menteri, dan sebagainya), 2) terlalu mudah mengimplementasikan kebijakan dari luar, 3) menetapkan sasaran yang tidak realistis, 4) mengabaikan reaksi-reaksi kelompok penentang, 5) tidak adanya pendekatan yang menyakinkan (*indecisive approaches*) kepada kelompok penekan, 6) perencanaan yang salah dalam implementasi, 7) ketidakmampuan mengelola sumberdaya, 8) tidak adanya mekanisme *feedback*, dan 9) tidak adanya sistem *monitoring* dan evaluasi.

Farazmand⁸⁹ mengidentifikasi tiga sebab utama kegagalan pembangunan administrasi untuk memberikan pelayanan publik yang baik di negara-negara berkembang. Ketiga sebab tersebut adalah: 1) masih tergantung terhadap faktor eksogen (luar) yang mendorong reformasi administrasi, 2) masih tidak stabilnya sistem politik yang dapat menjamin kelangsungan proses reformasi, dan 3) adanya ketidakjelasan proses perumusan kebijakan yang dapat diimplementasikan di lapangan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Minimnya infrastruktur juga semakin menyulitkan reformasi administrasi di negara berkembang atau miskin. Kondisi tersebut membuat masalah endemik dan mudah dimanipulasi oleh kekuatan internasional atau asing.⁹⁰

Sejumlah praktik dan isu yang berkaitan dengan masalah korupsi pada setiap tingkatan sistem administrasi pemerintahan, juga menjadi penghalang utama pelaksanaan reformasi administrasi.⁹¹ Keadaan yang memunculkan peluang

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Ali Farazmand, *Administrative Reform and Development: An Introduction*, Dalam , Ali Farazmand (Eds.), *Administrative Reform in Developing Nation*, (Westport:Connecticut, 2002), p.1.

⁹⁰ Ali Farazmand, 2002, p.1-2.

⁹¹ *Ibid.*, p.2.

korupsi antara lain: adanya motivasi atau agenda politik tertentu yang mengemas dengan sejumlah isu (kemandirian bangsa, anti korupsi, konsolidasi elit, ekspansi pasar ekonomi, pemenuhan buruh murah untuk perusahaan global, akomodasi terhadap kepentingan asing dan memperkuat kekuasaan elit sipil atau militer). Reformasi pemerintahan menjadi sesuatu yang sulit dilaksanakan jika ada ketidakpercayaan masyarakat atas legitimasi dan kredibilitas terhadap sistem pemerintahan melaksanakan tujuan reformasi tersebut.⁹²

2.1.2. Dimensi Reformasi Administrasi

Reformasi administrasi memiliki pengertian berbeda tergantung sistem politik yang berlaku di tiap negara. Di negara maju, reformasi administrasi bermakna proses perubahan struktur dan prosedur administrasi dalam pelayanan publik, karena organisasi yang melaksanakan pelayanan publik memiliki batasan yang jelas dengan lingkungan sistem sosial dan politik yang ada. Di negara berkembang, reformasi administrasi mencakup konteks yang lebih luas karena bisa berarti proses modernisasi dan perubahan kemasyarakatan akibat proses transformasi nilai-nilai sosial ekonomi masyarakat.⁹³ Akibat luasnya arti reformasi administrasi, untuk mengkajinya, Chau⁹⁴ membatasi perspektif kajian sistem dalam tiga dimensi, yaitu: 1) organisasi, 2) institusi, dan 3) sumberdaya manusia (*human resources*).

Mengkaji reformasi administrasi dari sudut pandang organisasi⁹⁵ artinya proses perubahan administrasi pemerintahan didekati melalui perubahan organisasi untuk disesuaikan dengan kondisi lingkungan. Instrumen reorganisasi administrasi publik antara lain melalui desentralisasi, privatisasi, atau *contracting out*. Tugas pemerintah lebih diarahkan dalam fungsi kontrol dan koordinasi dibandingkan tugas pengelolaan sehari-hari tugas pelayanan publik. Peter dalam Farazmand⁹⁶ mengasumsikan pendekatan model lingkungan sebagai model

⁹²*Ibid.*, p.1-2.

⁹³Ali Farazmand, 2002, p.1.

⁹⁴Dao Minh Chau, Administrative Reforms in Vietnam: Need and Strategy, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 19. No. 2 (December, 1997), p.304.

⁹⁵*Ibid.*, p.311

⁹⁶Ali Farazmand, 2002, p.4.

bottom-up, jika pemerintah dan sistem administrasinya (strukturnya), harus beradaptasi secara dinamis dengan lingkungan (ekonomi, politik, dan sosial), sehingga dapat dijamin eksistensinya secara berkelanjutan.

Dari sudut pandang pembangunan institusi,⁹⁷ reformasi administrasi mencakup tujuan dan instrumen secara simultan. Reformasi administrasi akan terlaksana jika ada proses institusionalisasi antar kelompok penyusun organisasi. Model institusional, menurut Farazmand⁹⁸ mencakup sejumlah kelompok berbeda yang bersama-sama melaksanakan perubahan. Konsep ini menekankan gerakan perubahan organisasi melalui perubahan dan modifikasi nilai-nilai internal dan budaya organisasi selain struktur organisasi. Model institusional menekankan pentingnya nilai kolektif, budaya dan struktur agar organisasi dapat beradaptasi dengan kondisi yang dinamis.⁹⁹

Peter dalam Farazmand menjelaskan reformasi administrasi dari perspektif institusional memiliki bobot politis dan perlu menjalankan nilai-nilai yang lebih *significant* dari yang biasa diterima. Model institusional menekankan pentingnya institusionalisasi nilai dan budaya dari lingkungan ke organisasi sekaligus menginstitusionalisasikan nilai-nilai dan budaya organisasi ke lingkungan. Jelaslah bahwa hubungan antara lingkungan dan organisasi bersifat mutualisme, sehingga budaya pemerintahan dan nilai-nilai yang melingkupinya juga mewakili nilai-nilai sosial dan politik yang berlaku di masyarakat. Untuk melembagakan nilai-nilai tersebut, Chau¹⁰⁰ menekankan perlunya pembangunan instrumen, kerangka hukum, dan peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan pemerintahan agar dapat bekerja dengan baik.

Dimensi terakhir kajian administrasi publik menekankan pentingnya sumberdaya manusia (*human resources*)¹⁰¹ yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan motivasi kerja yang tinggi. Untuk meningkatkan *skill* pegawai perlu adanya serangkaian pelatihan untuk meningkatkan kapasitas mereka. Peter

⁹⁷Dao Minh Chau, p. 312.

⁹⁸Ali Farazmand, 2002, p.5.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰Dao Minh Chau, p. 312.

¹⁰¹ *Ibid.*

dalam Farazmand¹⁰² mendekatinya melalui model purposif (*top – down*) yang menekankan pentingnya peran aktor tertentu sebagai pemimpin dalam proses reformasi administrasi sektor publik. Para elit lokal dan individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas inilah yang membangun ide mereformasi serta mereorganisasi sektor publik.

2.1.3. Strategi Reformasi Administrasi

Berbeda dengan Caiden yang meletakkan dasar-dasar konseptual reformasi administrasi, Dror menjelaskan aspek strategi adanya berkelanjutan antara perbaikan administrasi (*administrative improvement*) dengan reformasi administrasi (*administrative reforms*). Dror mengartikan reformasi administrasi sebagai: “*Directed change of main features of administrative system.*” Batasan ini berguna sebagai landasan implementasi reformasi administrasi dalam kebijakan publik.¹⁰³

Sejumlah perubahan kebijakan publik dikategorikan reformasi administrasi, menurut Dror, jika merupakan upaya pembangunan strategi secara sadar terhadap sejumlah faktor utama dalam sebuah sistem administratif. Penekanan terhadap ‘kesadaran’ inilah yang membedakan reformasi administrasi dengan perubahan administrasi secara inkremental sebagai jawaban atas perubahan sosial. Batasan reformasi administrasi dengan perubahan administrasi lebih berkaitan dengan adanya perubahan karakteristik utama (*main features*) dari sistem administrasi.

Reformasi administrasi secara umum diharapkan meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan publik berkaitan dengan sejumlah karakteristik sistem administrasi yang berlaku. Dror¹⁰⁴ menjelaskan masing-masing karakteristik sistem administrasi tersebut memiliki efektivitas dan efisiensi berbeda jika dikaitkan dengan maksud untuk meraih tujuan yang berbeda. Oleh karena itu, berdasarkan atas tujuan yang akan dicapai dalam proses reformasi administrasi,

¹⁰² Ali Farazmand, 2002, p.3.

¹⁰³Yehezkel Dror, Strategies for Administrative Reforms, In Ann F. Leemans, *The Management of Change in Government*, (The Hague:Martinus Nuhoff, 1976), p. 127.

¹⁰⁴Yehezkel Dror, 1976, p.129

Dror membuat enam kluster strategi reformasi administrasi.¹⁰⁵ Pertama, menghasilkan efisiensi administrasi, dapat diukur dari aspek penghematan nilai uang, misalnya melalui penyederhanaan prosedur, perubahan prosedur, pengurangan duplikasi proses, dan pendekatan yang sama dalam organisasi dan metodenya.

Kedua, mengurangi praktik yang memperlemah reformasi administrasi (seperti: korupsi, kolusi, *favouritism* dan lain-lain). Ketiga, merubah komponen utama sistem administrasi untuk menghasilkan kondisi ideal, misalnya menerapkan *merit system* dalam kepegawaian, menerapkan sistem anggaran berbasis program, membangun bank data, dan sebagainya. Keempat, menyesuaikan sistem administrasi untuk mengantisipasi efek perubahan sosial akibat modernisasi atau peperangan. Kelima, membagi secara jelas antara pegawai pada sistem administrasi dengan sistem politik, misalnya mengurai kekuasaan birokrat atau aparat pemerintah pada level senior sehingga lebih patuh pada proses politik. Keenam, merubah hubungan antara sistem administrasi dengan seluruh atau sebagian dari komponen masyarakat, misalnya melalui strategi desentralisasi, demokratisasi, dan partisipasi.

Pemilihan strategi reformasi administrasi di atas membutuhkan sebuah sistem pembuatan kebijakan yang berkualitas tinggi. Ada tiga alasan utama. Pertama, reformasi administrasi membutuhkan pegawai berkualitas sehingga potensi melakukan kesalahan dikurangi. Kedua, reformasi administrasi memerlukan kemampuan untuk memilih strategi yang tepat di antara banyaknya alternatif strategi yang ada, yang masing-masing dilandasi dengan perbedaan nilai (*value*), kepentingan (*interest*) organisasi, dan kepribadian (*personalities*). Pilihan strategi tersebut erat kaitannya dengan penghitungan biaya politik, mencakup bagaimana mempertahankan koalisi, bagaimana mendapatkan dukungan proses rekrutmen, partisipasi dan sebagainya. Ketiga, reformasi administrasi cenderung mendorong terjadinya kekakuan sistem yang lebih besar (*over rigidity*) kecuali jika strategi yang dipilih tersebut benar-benar *flexible*, antara lain dengan kemampuan membangun rencana kontigensi secara jelas.¹⁰⁶

¹⁰⁵*Ibid.*, p.130 -131

¹⁰⁶*Ibid.*, p.128.

Pelaksanaan agenda reformasi administrasi publik diharapkan mencapai tujuan pembangunan yang berkaitan dengan aspek pemerataan pertumbuhan, pengurangan kemiskinan, dan menciptakan perdamaian dan stabilitas di tengah masyarakat karena administrasi publik dijadikan sebagai wahana untuk mempertemukan antara kepentingan pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta.¹⁰⁷ UNDP¹⁰⁸ lebih jauh menjelaskan: “Reformasi administrasi adalah perubahan yang sangat komprehensif pada berbagai bidang, meliputi struktur organisasi, desentralisasi, manajemen pegawai, keuangan publik, manajemen berbasis hasil, reformasi peraturan dan sebagainya. Juga mencakup reformasi perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik.”

Berkaitan dengan perubahan kajian administrasi publik mulai dekade 1980-an, ada kecenderungan untuk mengarahkan administrasi publik tidak semata-mata menghasilkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik oleh negara tetapi juga menjamin adanya distribusi kesempatan yang lebih setara (baik politik, ekonomi, sosial dan budaya) di masyarakat serta mendorong tercapainya pengelolaan sumberdaya secara berkelanjutan. Disimpulkan bahwa strategi reformasi administrasi tidak hanya bertujuan untuk mendorong tercapainya modernisasi institusi sehingga mengefisienkan biaya pelayanan publik, namun lebih jauh mendorong kemitraan dinamis antara negara, masyarakat sipil, dan sektor bisnis untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Itu tercapai dengan adanya sistem yang meningkatkan tanggungjawab dan menjamin adanya partisipasi lebih luas dari masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian mekanisme umpan balik untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik.¹⁰⁹

Kajian administrasi publik adalah multi disiplin dan kompleks. Dror mengeksplorasi sejumlah batasan (*boundaries*) yang dijadikan cara untuk memahami pengembangan strategi reformasi administrasi. Beberapa keterbatasan perlu diperhatikan dalam melaksanakan strategi reformasi administrasi mencakup

¹⁰⁷UNDP, *Public Administration Reform Practice Note*, http://www.undp.org/governance/docs/PARPEN_English.pdf, 2009, p.1.

¹⁰⁸ Yehezkel Dror, 1976, p.2.

¹⁰⁹ UNDP, 2009, p.3.

empat hal.¹¹⁰ Pertama, aspek politisi dan institusi politik, artinya untuk mencapai sasaran reformasi administrasi dalam proses kebijakan publik maka antara pejabat administrasi dan politisi perlu memiliki kesamaan kemampuan dan kesepahaman untuk mencapai perubahan yang dituju secara keseluruhan.

Kedua, keterbatasan menyangkut kesiapan institusi akademis berkaitan dengan kemampuan institusi tersebut untuk menyediakan dan membangun pejabat publik yang berkualitas. Ketiga, keterbatasan institusi hukum (legal), untuk mengontrol kepatuhan administrasi, khususnya berkaitan dengan jaminan hak-hak individual, dan menegakkan aturan berkaitan dengan norma, nilai dan etika, misalnya sanksi kriminal berkaitan dengan praktik korupsi. Terakhir, keterbatasan pada pembangunan institusi publik, misalnya kekosongan sistem data pengumpulan pajak, kekosongan sistem pengambilan keputusan yang melibatkan publik dalam pengambilan keputusan kebijakan publik dan sebagainya.

Berkaitan dengan pilihan strategi reformasi yang tepat untuk dilaksanakan di sebuah negara, Hahn-Been Lee mengkategorisasikan menjadi tiga kelompok, yaitu:¹¹¹ 1) reformasi prosedural yang bertujuan untuk meningkatkan tatanan kemasyarakatan, 2) reformasi teknik yang bertujuan untuk meningkatkan metode administrasi, dan 3) reformasi programatis yang bertujuan meningkatkan kinerja administrasi. Reformasi administrasi yang bertujuan untuk meningkatkan tatanan kehidupan masyarakat (*improved order*) biasanya terjadi di negara-negara yang baru saja mengalami pergantian pemerintahan secara cepat dan drastis akibat pergantian rezim, misalnya negara yang baru merdeka dari proses kolonisasi, sehingga perlu adanya tatanan administrasi pemerintahan baru yang dapat menjamin tatanan masyarakat lebih stabil. Untuk memperbaiki tatanan masyarakat tersebut maka jenis reformasi administrasi yang dilaksanakan berupa reformasi prosedural dengan merancang prosedur rutin pemerintahan untuk menjalankan pembangunan.

Jika reformasi administrasi yang bertujuan untuk meningkatkan tatanan kehidupan masyarakat lebih disebabkan karena adanya *chaos* atau kekacauan, maka reformasi administrasi teknikal bertujuan untuk meningkatkan kualitas

¹¹⁰ Yehezkel Dror, 1976, p. 131

¹¹¹ Hanh-Been Lee, 1976, p.116-120

metode administrasi lama yang sebelumnya berlaku, lebih disebabkan untuk merespon tekanan atau rangsangan eksternal. Motivasi rangsangan eksternal tersebut bisa karena adanya keingintahuan intelektual atas metode baru tersebut atau karena adanya motivasi kekuasaan dan kontrol. Apapun motivasinya, teknik reformasi administrasi yang lebih modern tersebut digunakan untuk mendorong proses modernisasi.¹¹²

Adapun reformasi administrasi programatis yang dilaksanakan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan, diimplementasikan melalui strategi reformasi program-program pemerintahan. Berbeda dengan reformasi administrasi yang sifatnya prosedural dan teknik, fokus reformasi program adalah memperbaiki substansi administrasi, misalnya bukan sekadar merubah efisiensi ekonomi tetapi bagaimana dapat menjamin efektivitas pencapaian sasaran sehingga dapat menghasilkan peningkatan kinerja lebih baik. Hahn-Been Lee mengatakan reformasi administrasi yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja program hanya datang ketika pemerintah di negara berkembang mulai serius untuk membangun ekonomi dan sosial masyarakat.¹¹³

2.1.4. Teori *Governance*

Pergeseran paradigma pengelolaan pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kinerja pemerintahan telah menjadi fenomena global sejak awal dekade 1970-an, ketika para ilmuwan mengangkat hal tersebut menjadi agenda internasional penting untuk mendapatkan solusi. Ditinjau dari pendekatan teori *governance* yang mengkaji secara makro proses-proses perubahan dalam pemerintahan, krisis disebabkan akibat kuatnya hegemoni atau pengaruh negara atas segala aspek kehidupan, termasuk dalam urusan pelayanan publik yang berkembang semakin kompleks.¹¹⁴

Model pemerintahan tradisional yang menggambarkan pendekatan paradigma administrasi publik lama, seperti diuraikan Wahab, dicirikan dengan

¹¹²Hanh-Been Lee, 1976, p.116-120.

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴Solichin Abdul Wahab, Globalisasi dan Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Governance, *Jurnal Adminstrasi Negara* . Vol II. No. 1, September 2001, hal.43.

struktur pemerintahan vertikal, birokrasi yang kental, dan wataknya yang intervensionis. Kondisi ini menyebabkan pemerintahan gagal mengadaptasikan dirinya dengan lingkungan sehingga memunculkan ketidakpuasan masyarakat. Fenomena tersebut kemudian mendorong para ilmuwan administrasi publik melaksanakan berbagai kajian untuk menghasilkan sejumlah model pemerintahan baru agar dapat mengoreksi model pemerintahan tradisional tersebut.

Melalui buku: “*The Spirit of Public Administration*”, Frederickson tercatat sebagai salah seorang pelopor yang menekankan pendekatan administrasi publik tidak boleh bebas nilai tetapi harus menghayati, memperhatikan, serta mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang di dalam masyarakat. Pendekatan administrasi publik harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*), masalah kewarganegaraan (*citizenship*), dan etika (*ethics*) sehingga mengubah pola pikir lama yang menghambat terciptanya keadilan sosial.¹¹⁵

Sejumlah pakar ilmu administrasi sebelumnya telah mengembangkan administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang berdiri sendiri, antara lain dengan membentuk *Comparative Administration Group* (CAG) pada tahun 1960 dengan tujuan melaksanakan studi perbandingan administrasi publik. Anggota CAG terdiri atas para pakar administrasi publik, antara lain: John D. Montgomery, William J. Siffin, Dwight Waldo, George F. Grant, Edward W. Weidner, dan Fred W. Riggs. Dari CAG inilah kemudian muncul konsep administrasi pembangunan (*development administration*), sebagai bidang kajian baru, yang salah satunya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan tuntutan pembangunan administrasi di negara-negara berkembang.¹¹⁶

Pemikiran baru administrasi publik terus berkembang akibat pengaruh nilai-nilai demokrasi, antara lain konsep partisipasi seperti dikemukakan Montgomery dalam Kartasasmita¹¹⁷, yang menempatkan administrasi tidak

¹¹⁵H. George. Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, (Jossey-Bass Publisher: San Fransisco, 1997), p.8-14.

¹¹⁶Ginandjar Kartasasmita, *Revitalisasi Administrasi Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, (Disampaikan pada Acara Wisuda Ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, 3 November 2007), hal. 6 -8.

¹¹⁷*Ibid.*

terisolasi melainkan tetap berada di tengah-tengah masyarakatnya. Selain menempatkan administrasi publik sebagai instrumen demokrasi, pemikiran ini menggunakannya sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat termasuk masyarakat bawah dan termarginalisasi.¹¹⁸ Sistem administrasi publik sekaligus memiliki dimensi ruang dan waktu dimana penyelenggaraannya dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi.

Sejak dekade 1980-an, seperti hasil kajian Dahrendorf,¹¹⁹ *World Development Report*,¹²⁰ dan Wahab,¹²¹ ada tuntutan politik yang menghubungkan pemberian pelayanan publik yang semakin baik kepada sebagian besar masyarakat merupakan salah satu tolok ukur legitimasi kredibilitas sekaligus kapasitas politik pemerintah di mana pun.¹²² Di Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya misalnya, ada kecenderungan sikap skeptis yang mempertanyakan peran pemerintah dalam menjalankan kegiatan aktivitas pelayanan publik.¹²³

Upaya-upaya reformasi administrasi pemerintahan di AS terus dilaksanakan secara luas, baik menyangkut masalah struktural maupun berkaitan dengan masalah perubahan kinerja. Hal ini terus berlanjut memasuki dekade 1990, baik di level nasional, negara bagian, dan pemerintah daerah. Ukuran organisasi pemerintahan terus mengalami pengurangan yang dilaksanakan seiring kegiatan privatisasi. Fenomena di Amerika Serikat tersebut antara lain dijelaskan oleh Osborne dan Gabler dalam buku: "*Reinventing Government*," yang menekankan pentingnya perubahan paradigma pengelolaan pemerintahan;¹²⁴ serta Osborne dan Platrik melalui buku: "*Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*."¹²⁵

¹¹⁸*Ibid.*

¹¹⁹Dahrendorf dalam Solichin Abdul Wahab, hal.44.

¹²⁰*World Development Report* dalam Solichin Abdul Wahab, hal.44.

¹²¹*Ibid.*

¹²²*Ibid.*

¹²³Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*, (San Fransisco: Jossey-Bass Publisher, 1994), hal. xiii.

¹²⁴David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon*. (Reading, MA: Addison Wesley, 1992).

¹²⁵David Osborne and Peter Platrik, *Banishing Bureaucracy. The five Strategies for Reinventing Government*, (New York : A Plume Book, 1997).

Ketidakpuasan atas peran pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik yang terjadi di AS di era Presiden Ronald Reagan juga terjadi di negara-negara maju lainnya, seperti di Inggris ketika dipimpin Margaret Thatcher dan di Kanada di era pemerintahan Brian Mulroney. Kondisi pemerintahan di AS dan berbagai negara maju tersebut terjebak dalam proses rutin pengelolaan pemerintahan yang ternyata sudah tidak mampu beradaptasi dengan tantangan jaman akibat berkembangnya fungsi-fungsi baru pemerintahan, masalah pemerintahan yang semakin kompleks dan semakin berkembangnya turbulensi lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang semakin tidak bisa diprediksi. Namun struktur birokrasi dan sistem pelayanan publik yang dijalankan di negara-negara tersebut ternyata berjalan lambat dan terkadang kaku terhadap perubahan.¹²⁶

Konsekuensi logis kondisi ini adalah perlunya refleksi kritis mencari solusi alternatif yang cocok dan mampu memenuhi berbagai kebutuhan baru akan pelayanan publik yang efisien dan berkualitas. Menanggapi kecenderungan ini, di berbagai negara telah dilaksanakan berbagai upaya reformasi pengelolaan administrasi pemerintahan baik dari sudut struktural maupun reformasi yang berorientasi pada perubahan, antara lain berupa pengurangan peran pemerintah dalam pengelolaan kebijakan publik melalui program privatisasi dan berbagai bentuk pola pengelolaan pelayanan publik yang lebih fleksibel.

Pergeseran paradigma pemikiran global dalam kajian pengelolaan kebijakan publik, ditinjau dari sudut teori *governance*, sebenarnya mencerminkan gugatan terhadap kesahihan, keabsahan, serta peran sentral pemerintah dalam penyediaan dan pengalokasian berbagai bentuk pelayanan dasar. Kendati negara tetap diharapkan menyediakan berbagai bentuk pelayanan dasar kepada rakyatnya, misalnya di bidang informasi, pendidikan, pangan, kesehatan, keamanan dan keselamatan; namun sejauh menyangkut pilihan-pilihan politik (*political choices*) mengenai bentuk peran dan strategi implementasinya seyogyanya harus makin efektif.

Ketidakmampuan pemerintahan di AS baik pemerintahan federal maupun pemerintahan negara bagian dalam menghadapi tantangan memasuki dekade

¹²⁶Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, p. 1-2.

1980-an, juga disebabkan karena gagal membangun sebuah *good governance*. Ingraham dan Romzek menjelaskan organisasi publik di AS gagal mendefinisikan sistem dan prosedur yang tepat sehingga gagal didukung oleh pegawai yang berkualitas agar mampu menjalankan pengelolaan pemerintahan dengan benar. Untuk menghasilkan pegawai yang berkualitas maka organisasi publik harus memiliki sistem dan prosedur yang tepat dalam proses rekrutmen dan seleksi pegawai, pemberian kompensasi, mekanisme promosi dan berbagai upaya untuk dapat mempertahankan pegawai yang berkualitas.¹²⁷ Pegawai berkualitas itulah yang dibutuhkan pemerintahan untuk melaksanakan target-target perubahan yang mencakup perubahan struktur, sistem dan sikap-sikap (*attitude*) lama yang tidak mendukung kemajuan.¹²⁸

Perubahan juga berkaitan dengan beberapa isu mendasar, antara lain: proses demokratisasi politik, *responsibility* dan *accountability* agar proses reformasi pemerintahan yang dijalankan tersebut dapat berjalan dengan baik.¹²⁹ Agar tercipta sebuah *good governance*, pemerintah berada dalam tekanan yang berat untuk terus menerus melaksanakan inovasi. Sejumlah istilah digunakan untuk menggambarkan proses pembangunan *good governance*, antara lain: *reinventing*, *reengineering*, *paradigm shifting* atau istilah lama *change* (perubahan). Kesemua ikhtiar tersebut bertujuan untuk menghasilkan sebuah pemerintahan yang dapat memproduksi lebih banyak sekaligus berhasil memuaskan sebagian besar masyarakat sebagai konsumen.¹³⁰

Aspek lain yang perlu diperhatikan organisasi publik adalah masalah perubahan dan pembelajaran dari para birokrat atau pegawai pemerintah. Kettl¹³¹ menekankan perlunya birokrasi pemerintah untuk terus menerus berubah dan belajar sebab jika pemerintahan gagal meningkatkan kualitas pembelajaran

¹²⁷Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, p. 4.

¹²⁸ *Ibid.*, p.11.

¹²⁹ *Ibid.*, p.13.

¹³⁰Paul C. Light. Creating Government That Encourages Innovation, dalam Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*, (San Fransisco: Jossey-Bass Publisher, 1994).

¹³¹Donald F. Kettl. Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization dalam Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*, (San Fransisco: Jossey-Bass Publisher, 1994), p.37.

perilaku organisasi, maka efektivitas pemerintahan akan menjadi berkurang. Implikasi selanjutnya dapat mengurangi kadar kekuasaan pemerintah sebagai akibat tersebarnya kekuasaan di masyarakat. Pembelajaran yang dilaksanakan aparat pemerintah tidak hanya membuat proses pelayanan publik semakin efisien tetapi akan menentukan sampai seberapa jauh pemerintahan tersebut telah menunjukkan hasil-hasil nyata bagi masyarakatnya.

Reformasi administrasi memiliki hubungan erat dengan konsep *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Kedua konsep tersebut dapat mendukung tercapainya sistem administrasi publik yang dapat menghasilkan kemakmuran di tengah masyarakat. Frederickson¹³² menjelaskan konsep publik memiliki pengertian lebih luas dari sekadar istilah *government* atau pemerintah, yang merupakan satu aspek dari sejumlah aspek lain yang menyusun publik. Agar pemahaman analisis tentang publik lebih utuh maka Claveland¹³³ menghasilkan istilah *governance*. Kata *governance* yang diterjemahkan menjadi pemerintahan dalam bahasa Indonesia, memberikan pengertian lebih luas dari konsep *government* karena di dalam *governance* mencakup lembaga-lembaga lain yang berperan dalam pelaksanaan proses yang terjadi di lingkungan publik, antara lain: lembaga *quasi-governmental*, lembaga swadaya masyarakat non profit, lembaga kontrak dan lembaga bisnis dan sebagainya. Mugabi lebih jauh menjelaskan konsep *governance* sebagai berikut:

*“Governance is the system of values, policies and institutions by which a society organises collective decision-making and action related to political, economic, social, cultural and environmental affairs through the interaction of the state, civil society and private sector.”*¹³⁴

Berdasarkan batasan yang telah diberikan Mugabi di atas, berbeda dengan *government*, maka konsep *governance* memiliki mekanisme, proses dan institusi yang lebih kompleks, dimana rakyat dan kelompok-kelompok masyarakat mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan mediasi antar kepentingan yang

¹³²H.George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, (Jossey-BassPublisher:San Fransisco,1997), p.4.

¹³³Claveland dalam Frederickson, 1997, p.8.

¹³⁴Edward Mugabi, 2004, p.22-23.

berbeda dan bahkan menempuh jalur hukum untuk memastikan kewajiban dan hak yang telah diatur dalam hukum. Effendi menjelaskan bahwa unsur *governance* terdiri atas tiga komponen utama, yaitu pemerintah (*state*), masyarakat sipil (*civil society*), dan sektor bisnis (*business sector*). Jelaslah agar sebuah pemerintahan memberikan pelayanan publik yang baik ke masyarakat, maka pemerintah memahami hakekat publik sehingga melaksanakan tata kelola pemerintahan dengan baik (*good governance*), yang tidak hanya melibatkan pemerintah (*government*) tetapi juga elemen-elemen lain dari *governance*.

Baik pemerintah, masyarakat, dan sektor bisnis; menurut Effendi, idealnya memainkan peranan yang berbeda tetapi saling mendukung untuk menciptakan kegiatan produktif yang semakin besar. Ada tiga aspek *governance* yang harus diperhatikan untuk menghasilkan kegiatan produktif di masyarakat. Pertama, *administrative governance*, yaitu bagaimana mewujudkan administrasi pemerintahan yang profesional, netral dan bersih KKN. Kedua, *political governance*, yaitu bagaimana menyelenggarakan kehidupan politik yang demokratis sehingga kepentingan masyarakat tersalurkan dengan baik dan ada mekanisme *check and balance*. Ketiga, *economic governance*, yaitu bagaimana membangun kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan kemakmuran secara adil dan merata.¹³⁵

Ndue¹³⁶ menjelaskan ada empat kondisi utama yang mendorong terjadinya *good governance*, yaitu: 1) adanya *accountability* yaitu tanggungjawab perilaku para pelaku kebijakan dalam setiap melaksanakan kewajiban sebagai pengelola organisasi publik, 2) adanya kerangka hukum berupa serangkaian UU dan peraturan hukum lainnya untuk memberikan aturan yang jelas sehingga kondisi dapat diperkirakan sekaligus untuk menjamin adanya stabilitas di tengah masyarakat, 3) adanya keterbukaan informasi baik tentang kondisi ekonomi, pasar, anggaran dan lain-lain, dan 4) adanya transparansi yaitu ada itikad dari pemerintahan untuk terus meningkatkan *accountability*-nya, mengurangi korupsi dan membuka informasi yang dibutuhkan para pelaku usaha untuk menjalankan bisnisnya. Sementara itu, pemerintah Indonesia telah menyusun konsep *good*

¹³⁵ Effendi, 2000.

¹³⁶ Paul N. Ndue, 2005.p.5.

governance yang mencakup sepuluh prinsip yang diyakini dapat mendorong terjadinya *good governance* di Indonesia, yaitu: 1) kesetaraan, 2) pengawasan, 3) penegakkan hukum, 4) daya tangkap, 5) efektivitas dan efisiensi, 6) partisipasi, 7) profesionalisme, 8) *accountability*, 9) wawasan ke depan, dan 10) transparansi.¹³⁷

Sebuah *good governance* tercapai jika terjadi kaitan antara proses reformasi administrasi dengan penerapan nilai-nilai demokrasi yang selanjutnya bermuara kepada *good governance*. Seperti dikemukakan Khan,¹³⁸ baik demokrasi maupun reformasi administrasi membutuhkan *accountability* dan transparansi dalam sejumlah kegiatannya untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik di tengah masyarakat. Ketiga konsep tersebut memiliki kepentingan yang sama yaitu bagaimana meningkatkan pembangunan kapasitas (*capacity building*), institusi sehingga mampu menghasilkan pelayanan publik yang efisien.¹³⁹

Konsep demokrasi pertama kali dikemukakan ahli sejarah Yunani Herodotus pada abad kelima yang mengartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat (*the people to rule*).¹⁴⁰ Sejak itu konsep tersebut digunakan untuk menjelaskan berbagai sistem pemerintahan di berbagai negara sesuai konteks sosial budaya masing-masing negara tersebut. Interpretasi demokrasi kemudian berkembang luas. Dari sudut pandang politik, Schlesinger dalam Khan mengartikan demokrasi sebagai pemerintahan yang mewakili masyarakat, adanya kompetisi antar partai, adanya kerahasiaan dalam proses pemilu, serta dijaminnya kebebasan dan hak-hak individu.¹⁴¹

¹³⁷Taufik Effendi, *Langkah Implementasi Reformasi Administrasi Publik. Pembelajaran dari Pengalaman Republik Korea*, (Makalah Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara pada Seminar tentang Reformasi Administrasi Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2006).

¹³⁸Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 36-37.

¹³⁹Paul N. Ndue, 2005, p. 6-7.

¹⁴⁰Holden dalam Mohammad Mohabbat Khan, *Problem of Democracy: Administrative Reform and Corruption*, (The paper was presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on The State Under Pressure in Bergen, Norway from 5-6 October 2000 and published in BISS Journal, 22, (1)2001), p.34.

¹⁴¹Khan, 2001, p. 34.

Downs¹⁴² dan Dahl¹⁴³ menjelaskan sejumlah karakteristik sistem politik yang dikategorikan menerapkan nilai-nilai demokratis. Sebuah sistem politik, urai Downs, dikategorikan demokratis, jika tersusun atas sejumlah variabel: adanya proses pemilihan sehingga menghasilkan sebuah partai atau koalisi partai yang menjalankan roda pemerintahan, pemilihan dilaksanakan secara periodik, adanya sistem *one person one vote*, pembentukan pemerintahan dari sebuah partai atau koalisi partai yang meraih mayoritas suara dilaksanakan sampai proses pemilihan selanjutnya, partai yang kalah dalam pemilihan menerima hasil pemilihan, rezim penguasa tidak dibatasi kegiatannya oleh oposisi, dan paling sedikit ada dua partai yang terlibat dalam proses pemilihan.

Penerapan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan mempengaruhi peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan sekaligus menjamin keadilan sosial serta Hak Asasi Manusia.¹⁴⁴ Demokrasi juga mendorong pembebasan hak-hak politik masyarakat, tumbuhnya *accountability* hak politik rakyat, dan terjadinya kompetisi politik yang bebas dan adil melalui pemilu untuk menentukan penguasa.¹⁴⁵ Dua konsep mendasar penyusun demokrasi, menurut Dahl adalah adanya penekanan pada aspek kedaulatan dan partisipasi. Ada lima kriteria sehingga sebuah sistem politik dikategorikan demokratis atau tidak, yaitu: 1) adanya sistem pemilihan yang berkualitas, 2) adanya partisipasi yang efektif, 3) adanya pengertian yang mencerahkan (*enlightment of understanding*), 4) adanya kontrol terhadap agenda pemerintahan, dan 5) adanya inklusifitas.¹⁴⁶

Konsep *good governance*, seperti dijelaskan *World Bank*¹⁴⁷ dan Williams dan Young,¹⁴⁸ mendorong dibangunnya kerangka dan aturan hukum yang jelas dalam pembangunan, peningkatan kapasitas pelaksana pembangunan sekaligus

¹⁴²Downs dalam Khan, 2001, p. 34-35.

¹⁴³Dahl dalam Khan, 2001, p. 34-35.

¹⁴⁴Qadir *et al* dalam Paul N. Ndue, *Democratization, Good Governance, and Administration Reform in Africa*, (26th AAPM Annual Roundtable Conference, Whitesands Hotel, Mombasa, Kenya 7th -11th March, 2005).p.1.

¹⁴⁵Runierse dalam Paul N. Ndue, 2001, p.1

¹⁴⁶Dahl dalam Paul N. Ndue, 2001, p.1

¹⁴⁷*Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁸*Ibid.*

bagaimana memberdayakan masyarakat sipil. Sejumlah agenda tersebut berkaitan langsung dengan masalah *accountability*, legitimasi, transparansi, dan partisipasi sebagai faktor-faktor yang dapat memperkuat posisi masyarakat sipil dan mereduksi kekuasaan negara.

Ada sejumlah alasan mengapa reformasi administrasi mendorong terjadinya demokratisasi masyarakat. Caiden dalam Khan¹⁴⁹ menjelaskan sebagian alasan sebagai berikut: 1) mengurangi penderitaan masyarakat (misalnya: kelaparan, kemiskinan dan sebagainya), 2) mencegah terjadinya peperangan, kekerasan fisik, perusakan sumberdaya alam dan kekayaan budaya secara tidak bertanggungjawab, 3) melindungi hak-hak dan kebebasan individu, meningkatkan kesempatan dan kualitas hidup, serta menjamin kesetaraan dan keadilan sosial, dan 4) mengurangi pemborosan sumberdaya, limbah, polusi, kematian yang dapat dicegah, kelebihan jumlah penduduk, dan mengeliminasi hambatan anti sosial antar penduduk.

Secara konseptual, seperti dipaparkan di atas, hubungan antara reformasi administrasi dan demokrasi atau sebaliknya memiliki arti positif. Namun, kenyataan di lapangan tidak menunjukkan hubungan otomatis atau linear. Kajian Mohammad Mohabbat Khan terhadap negara-negara baik di Asia, Amerika Latin, Afrika dan Timur Tengah menunjukkan kedua konsep tersebut tidak selalu linier. Pengalaman negara-negara di kawasan Asia Selatan yang relatif demokratis ternyata gagal menerapkan reformasi administrasi di negara-negara tersebut. Tentang hal tersebut, Khan memiliki sejumlah argumentasi sebagai berikut.¹⁵⁰ Pertama, adanya hambatan dari birokrat senior dan para politisi yang ingin mempertahankan *status quo*. Dampak dari fenomena ini adalah kentalnya fenomena politisasi urusan publik, maraknya praktik korupsi, salah urus pengelolaan urusan publik, dan inefisiensi.

Kedua, adanya kenyataan kekuasaan yang besar di lingkup birokrasi, yang mencakup sumberdaya, keahlian, monopoli legitimasi kekuasaan, status, informasi rahasia, posisi strategis dan reputasi. Kekuasaan yang besar dari birokrasi tersebut ternyata tidak didukung oleh politisi berkualitas dan institusi partai yang

¹⁴⁹ Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 38.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 2001, p. 39- 41.

berkualitas sehingga gagal melaksanakan fungsi kontrol. Bahkan ada kecenderungan terjadinya kerjasama antara politisi yang tidak kompeten tersebut dengan aparat birokrasi untuk melaksanakan praktik-praktik yang hanya menguntungkan kedua belah pihak bukan keuntungan publik.

Ketiga, adanya fenomena untuk memperluas kewenangan birokrasi dengan membuat lembaga baru, aturan hukum dan peraturan baru serta prosedur yang pada kenyataannya justru menjadi wadah bagi para birokrat senior untuk memperluas wilayah pengaruh mereka. Keempat, adanya resistensi atau penolakan dari dalam jajaran birokrasi, khususnya dari pejabat senior yang telah menikmati keuntungan. Rasionalisasi dari fenomena tersebut adalah ketakutan dari aparat birokrasi untuk kehilangan keuntungan (*privileged*) akibat posisi istimewa yang telah ada sebelumnya. Kelima, adanya ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintahnya. Di sejumlah negara Asia Selatan, reformasi masyarakat sipil masih belum menjadi agenda serius. Tidak heran jika di negara-negara tersebut sulit ditemui tekanan diarahkan ke politisi yang sedang memerintah untuk melaksanakan agenda reformasi administrasi.

Apa yang terjadi di negara-negara Asia Selatan dan Asia Tenggara, menurut Gunnar Myrdal¹⁵¹ menunjukkan adanya fenomena *weak state* (masyarakat yang lemah). Istilah tersebut dihasilkan untuk menggambarkan kondisi masyarakat atau negara dimana kebijakan yang telah ditetapkan kerap kali tidak dapat dilaksanakan (*enforced*) di lapangan bila kebijakan tersebut tidak melibatkan semua kepentingan komponen masyarakat yang ada di negara atau wilayah tersebut. Fenomena yang umumnya terjadi di negara berkembang tersebut, menurut Huntington,¹⁵² karena minimnya masyarakat politik yang kuat, ditambah dengan pemerintahan yang masih kurang efektif, kurang memiliki otoritas dan legitimasi sehingga tidak dapat melaksanakan kegiatan pemerintahan dengan efektif. Mark Turner dan David Hume,¹⁵³ mendeskripsikan *weak state* lebih rinci sebagai berikut. Pertama, adanya

¹⁵¹Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, (New York: Pantheon), 1968, p. 66.

¹⁵²Huntington dalam Mark Turner and David Hume, *Governance, Administration, and Development. Making the State Work*, (MacMillan Press Ltd.: London, 1997), p.48.

¹⁵³Mark Turner and David Hume, 1997, p. 49.

ketidakmampuan negara mengkolleksi pajak dan kemampuan masyarakat dengan mudah berkelit menghindari penarikan pajak tersebut.

Kedua, administrasi pemerintahan berubah-ubah akibat terjadinya praktik korupsi, adanya dorongan kuat dari sebagian besar masyarakat yang memiliki kepentingan atau akibat adanya praktik kekerasan yang didorong oleh orang kuat. Ketiga, peraturan *land reform* lahan mungkin sudah dibuat tetapi diimplementasikan secara minimal. Keempat, mekanisme *accountability* pemerintahan lemah sehingga dapat digunakan untuk keuntungan pribadi dan kepentingan kelompok masyarakat yang memiliki kedekatan kekerabatan dan etnis.

Kartasasmita melihat tantangan besar yang dihadapi administrasi publik di hampir semua negara, adalah prevelensi dari patologi birokrasi, yaitu kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*) dengan kewenangan yang besar, mempertahankan *status-quo*, resisten terhadap perubahan, dan cenderung terpusat (*centralized*).¹⁵⁴ Berdasarkan kajian Heady dalam Ginandjar,¹⁵⁵ patologi birokrasi khususnya di negara-negara berkembang menunjukkan lima ciri umum, yaitu: 1) pola dasar administrasi publik bersifat elitis, otoriter, paternalistik, dan semakin menjauh dari masyarakat dan lingkungannya; 2) birokrasi kekurangan sumber daya manusia berkualitas untuk menyelenggarakan pembangunan; 3) birokrasi lebih berorientasi kepada hal-hal lain daripada mengarah kepada substansi pembangunan yang benar-benar menghasilkan (*performance oriented*); 4) adanya kesenjangan yang lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan; dan 5) birokrasi lepas dari proses politik dan pengawasan publik.

Untuk memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya, Kartasasmita¹⁵⁶ mengemukakan tujuh saran yang perlu diperhatikan. Pertama, birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (*transparency*). Kedua, birokrasi harus mendorong dilaksanakannya *accountability* kinerja publik. Ketiga, birokrasi harus membangun partisipasi.

¹⁵⁴ Ginandjar Kartasasmita, 2007, hal. 11.

¹⁵⁵ *Ibid.* hal. 11-12

¹⁵⁶ Ginandjar Kartasasmita, 2007, hal. 11.

Keempat, birokrasi harus menggeser peran dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Kelima, birokrasi hendaknya tidak berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lebih membutuhkan untuk diberdayakan. Ketujuh, harus menegakkan prinsip-prinsip desentralisasi.

2.1.5. Teori Desentralisasi

Sejalan dengan semakin besarnya ketidakpuasan masyarakat akibat praktik sistem pemerintahan dengan sistem perencanaan ekonomi tersentralisasi, memasuki akhir dekade 1990-an, semakin banyak pemerintahan di negara-negara berkembang menerapkan agenda desentralisasi yang dipilih sejalan dengan proses reformasi di negara-negara tersebut. Kajian sejumlah ahli administrasi publik, seperti ditulis Odd-Helge Fjeldstad¹⁵⁷ menjelaskan, pelaksanaan agenda desentralisasi bertujuan untuk lebih mendorong partisipasi masyarakat dalam konteks pemerintahan yang demokratis. Melalui agenda desentralisasi, pemerintah daerah diasumsikan lebih dekat menjangkau masyarakat sehingga diharapkan mudah mengidentifikasi kebutuhan rakyatnya agar memberikan pelayanan publik yang lebih memuaskan.¹⁵⁸

Rondinelli, seperti dikutip Mugabi,¹⁵⁹ mengartikan desentralisasi sebagai pelimpahan atau transfer kewenangan politik dan hukum untuk merencanakan, membuat keputusan dan mengelola fungsi-fungsi publik. Pelimpahan kewenangan tersebut diberikan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada lembaga-lembaga pelaksana lain di lapangan, yang mencakup: unit lembaga subordinatif pemerintah (*sub-ordinate units of government*), lembaga publik semi-otonom (*semi-autonomous public corporations*), otoritas pengembangan sebuah wilayah (*area wide or regional development authorities*), otoritas lembaga

¹⁵⁷Odd-Helge Fjeldstad, *Decentralisation and Corruption*, (A Review of the literature, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003), p.1.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Edward Mugabi, *Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti; *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs), 2004, p.22.

fungsional (*functional authorities*), pemerintah daerah otonom (*autonomous local government*), atau organisasi non pemerintah (*non governmental organizations*). Desentralisasi juga didefinisikan sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*) atau pendelegasian tanggungjawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah.

Berdasarkan atas kajian Rondinelli dan UNDP, Mugabi membagi desentralisasi menjadi empat tipe, yaitu: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan divestasi (privatisasi), yang dijelaskan lebih rinci pada Tabel 2.2.¹⁶⁰ Konsep desentralisasi, menurut Hoessein, pada hakekatnya sama dengan proses otonomisasi lebih luas ke daerah yang diberikan kepada masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi menjadi sebuah daerah otonom sehingga instrumen desentralisasi dipandang sebagai alat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.

Tabel 2.2.
Empat Tipe Bentuk Desentralisasi

<i>Form and Practice</i>	<i>Organizing Principle</i>	<i>Structure in which the Principle Dominates</i>
<i>Deconcentration (of administrative authority)</i>	<i>Transfer bureaucratic responsibility</i>	<i>Regional Administrations Local Administrations Field Administrations</i>
<i>Delegation/Delinking (of decision making for specified tasks or functions)</i>	<i>Transfer specified function</i>	<i>State Enterprises Public Corporations Functional Authorities</i>
<i>Area Development Authorities Devolution (of power)</i>	<i>Transfer power Regional Councils</i>	<i>Regional Council District Councils Urban Councils</i>
<i>Divestment / Privatisation (of public functions)</i>	<i>Partially or fully transfer public function</i>	<i>Voluntary Organisations Non-Governmental Organisations. Private Organisations</i>

Sumber: Mugabi (2004)

¹⁶⁰ Edward Mugabi, 2004, p. 23 – 24.

Pandangan Hoessein tersebut diuraikan sebagai berikut:¹⁶¹

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi dengan jalan menjelmakan sebagai daerah otonom. Sebagai pancaran kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek otonomi semestinya dicanangkan dalam kerangka hukum sehingga penyelenggaraan otonomi daerah menjadi lebih mulus.

Desentralisasi yang menghasilkan otonomisasi di Daerah Otonom inilah, menurut Hatta dalam Hoessein, kemudian dapat mendorong terjadinya demokratisasi di daerah sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.¹⁶² Masyarakat daerah selanjutnya diharapkan dapat berprakarsa mengelola daerahnya masing-masing sesuai dengan aspirasi rakyat.

Konsep demokrasi juga berkaitan erat dengan konsep desentralisasi. Agenda desentralisasi yang kemudian mendorong otonomisasi di Daerah Otonom, diharapkan meningkatkan kapasitas masyarakat untuk berprakarsa mengelola daerah setempat. Jika kondisi tersebut terwujud, maka agenda desentralisasi berhasil mendorong terjadinya demokratisasi sebagai kondisi penting untuk mendorong reformasi administrasi publik. Proses desentralisasi yang kemudian disusul dengan pelaksanaan otonomi lebih luas di daerah, dengan demikian, menjadi katalisator tercapainya peningkatan kualitas kebijakan publik oleh pemerintah daerah akibat adanya partisipasi masyarakat yang lebih luas.

Sejumlah lembaga yang melakukan kajian intensif tentang desentralisasi, seperti *The United Nations Department of Economic and Social Affairs*, *The Regional Council of Tuscany* dan CARLE,¹⁶³ juga menyimpulkan bahwa agenda desentralisasi sekaligus mendorong dihasilkannya masyarakat yang damai dan

¹⁶¹Bhenyamin Hoessein, "Kebijakan Desentralisasi," *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II. No.02. Maret. 2002, hal. 3-4.

¹⁶²Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi* No.1/Vol.1/Juli/2000, hal. 11.

¹⁶³Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs; 2004), p.iii.

mendorong terjadinya pembangunan sebab melalui agenda desentralisasi suara dan aspirasi kelompok marginal, miskin dan perempuan dapat lebih diartikulasikan. Kendati demikian, desentralisasi bukan semacam *panacea* namun harus diikuti sejumlah upaya agar tujuan instrumen desentralisasi tersebut tepat sasaran. Bertucci, Nencini, dan Cecchetti mengemukakan perlunya pemberdayaan masyarakat dan institusi di tiap level masyarakat baik di tingkat nasional, propinsi, kabupaten, kota, dan desa yang secara lengkap dapat diuraikan sebagai berikut.¹⁶⁴

“As a key to human development, friendly decentralized governance is to ensure that the voices and concerns of the poor, especially women, help guide its design, implementation and monitoring. For development and governance to be fully responsive and representational, people and institutions must be empowered at every level of society – national, provincial, district, city, town and village. Decentralized governance entails the empowering of sub national levels of society to ensure that local people participate in, and benefit from, their own governance institutions and development services.”

Smith¹⁶⁵ dalam Turner dan Hume mencatat sejumlah arti penting desentralisasi, yaitu: sebagai pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan politik, untuk meningkatkan stabilitas politik, untuk menjaga keseimbangan dan kesetaraan politik, serta untuk meningkatkan *accountability* dan daya tanggap (*responsiveness*). Kajian Wekwete¹⁶⁶ menjelaskan konsep desentralisasi demokratis yang lebih memperhatikan pembangunan di tingkat lokal mengurangi tingkat kemiskinan. Ada sejumlah alasan.¹⁶⁷

Pertama, desentralisasi demokratis dapat meningkatkan penghargaan kepada nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), pilihan politik masyarakat, sekaligus *accountability* pemerintah. Kondisi ini menjadi penghambat terjadinya penyalahgunaan kewenangan pemerintah terhadap pelayanan publik. Pemerintah

¹⁶⁴*Ibid.*

¹⁶⁵Mark Turner and David Hume, 1997, p.157.

¹⁶⁶Kadmiel Wekwete, *Decentralization and Development: an Overview*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs; 2004), p.4.

¹⁶⁷Kadmiel Wekwete, 2004, p.4.

yang tidak kompeten umumnya penuh dengan *mismanagement* pemerintahan, maraknya korupsi sekaligus pelayanan publik yang tidak efisien. Pemerintah demikian memiliki kapasitas yang rendah dalam melaksanakan agenda pemberantasan kemiskinan. Kedua, pemerintah yang berpengetahuan (*knowledgeable*) dan responsif terhadap kebutuhan rakyatnya, memiliki kemampuan untuk mengimplementasikan sejumlah kebijakan pro masyarakat miskin daripada pemerintahan yang jauh dari masyarakatnya. Ketiga, agenda desentralisasi demokratis diharapkan mengatasi kelemahan sejumlah isu kunci, antara lain: 1) keterbatasan kapasitas akibat sistem perencanaan dan pengelolaan terpusat, 2) adanya pemusatan kekuasaan dan otoritas, 3) lemahnya hubungan antara pemerintah dan penduduk lokal termasuk masyarakat sipil dan sektor privat, 4) tidak adanya keadilan dalam alokasi sumberdaya, 5) tidak cukupnya keterwakilan politik, agama, etnis dan suku bangsa tertentu dalam proses pengambilan keputusan, 6) ketidakseimbangan informasi, dan 7) ketidakefisienan pelayanan.

Desentralisasi, urai Mugabi,¹⁶⁸ tidak cukup menjadi satu instrumen utama untuk meningkatkan kinerja pemerintahan lokal. Agar implementasi desentralisasi sesuai dengan tujuannya maka perlu diikuti dengan proses pemberdayaan masyarakat; membangun satu kerangka kerja antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat, sektor privat dan masyarakat sipil; memobilisasi sumberdaya secara efisien, meningkatkan partisipasi masyarakat, adanya transparansi dan *accountability*. Faktor penting lainnya adalah adanya komitmen dan dukungan dari pejabat tinggi yang berpengaruh, membuat program yang pragmatis sehingga terus menerus menghasilkan perbaikan secara bertahap (*incremental*), membangun kerangka hukum sebagai landasan kerja, membangun struktur manajemen proses; dan membangun konsep dalam pembangunan kapasitas kelembagaan, informasi, pendidikan, komunikasi, *monitoring*, evaluasi dan pelaporan.

¹⁶⁸Mugabi, 2004, p. 32.

2.2. Teori Kebijakan Publik

2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) memiliki definisi beragam tetapi pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua konsep besar. Pertama, kebijakan publik lebih menekankan sebagai seluruh tindakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatur urusan publik. T.R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do.*”¹⁶⁹ Kedua, kebijakan publik lebih menekankan sebagai aspek pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Pendukung kedua teori ini selanjutnya menganggap bahwa kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud-maksud tertentu serta mempunyai akibat-akibat yang dapat diramalkan (*predictable impacts*).

Turner dan Hulme¹⁷⁰ menjelaskan perbedaan arti kebijakan tergantung atas konteks penggunaan konsep tersebut. Tidak heran jika arti kebijakan tersebut berbeda-beda. Lebih jauh Turner dan Hulme menghubungkan arti kebijakan dalam sepuluh konteks, yaitu: 1) sebagai label untuk menjelaskan kegiatan di lapangan, misalnya kebijakan di bidang perekonomian, perindustrian dan sebagainya; 2) sebagai ekspresi untuk menjelaskan tujuan umum dari pemerintahan, seperti target dari sebuah pemerintahan yang akan membuka lapangan pekerjaan, langkah untuk membuka agenda demokrasi dan desentralisasi, atau langkah untuk mengurangi tingkat kemiskinan; 3) sebagai usulan khusus, misalnya langkah untuk mendevaluasi mata uang menjadi sejumlah nilai tertentu, langkah untuk membebaskan biaya pendidikan tingkat dasar, dan sebagainya; 4) sebagai bentuk keputusan dari pemerintah, misalnya kebijakan diputuskan di majelis nasional atau presiden; 5) sebagai bentuk otoritas formal, misalnya Undang-undang yang dihasilkan di parlemen atau instrumen peraturan hukum lainnya; 6) sebagai sebuah program, misalnya program tentang *land reform* atau kesehatan reproduksi perempuan; 7) sebagai sebuah *output*, 8)

¹⁶⁹ T.R. Dye, *Understanding Public Policy*, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978).

¹⁷⁰ Mark Turner and David Hume, 1997, p. 58.

sebagai sebuah *outcome*, 9) sebagai sebuah teori atau model, dan 10) sebagai sebuah proses.

Memasuki dekade 1990-an, pendekatan kajian kebijakan publik ditandai dengan adanya pergeseran dari paradigma institusionalisasi baru (*new institutionalism*) ke paradigma institusionalisasi proses (*institutional processualism*). Paradigma institusionalisasi baru juga dikenal dengan istilah *New Public Management* (NPM), dimana dasar analisis reformasi manajemen publik memfokuskan pada aspek ideologi, doktrinal dan retorika ketika mengkaji perubahan pengelolaan kebijakan publik.¹⁷¹ Hall dan Taylor menjelaskan paradigma *new institutionalism* didekati dari sudut kajian ilmu politik, sosiologi organisasi atau teori pilihan rasional individu (*rational choice individualism*).¹⁷²

Pendekatan paradigma *institutional processualism* menekankan pada kajian sebab akibat untuk memahami proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Proses kajian kebijakan publik tersebut antara lain meliputi pembuatan kebijakan (*policy making*), proses pembuatan keputusan organisasi (*organizational decision making*), dan perubahan organisasi (*organizational change*).¹⁷³ Pendekatan paradigma *institutional processualism* menekankan pada alur interaksi sehingga dijelaskan pola hubungan antara keyakinan (*belief*) dengan tindakan (*action*). Interaksi tersebut dipengaruhi oleh konteks yang stabil baik dari sisi organisasi maupun budaya.¹⁷⁴

2.2.2. Proses Kebijakan Publik

Nakamura dan Smallwood¹⁷⁵ menyatakan hakekat kebijakan publik adalah serangkaian instruksi kepada para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Dunn melihat ada tiga hal yang

¹⁷¹Michael Barzelay dan Raquel Gallego, *From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change*, (Presented at a Conference on Third Generation Reform in Brazil and Other Nations, Organized by the International Public Management Network and the Escola Brasileira de Administração Pública e Empresa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, November 2004), p.2.

¹⁷²*Ibid.*, p. 3.

¹⁷³*Ibid.*, p.13.

¹⁷⁴*Ibid.*

¹⁷⁵Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (New York: St. Martin Press, 1980).

berkaitan dengan kebijakan publik.¹⁷⁶ Pertama, isi kebijakan publik (*public policies*), terdiri atas sejumlah pilihan dasar keputusan publik yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah.

Kedua, *stakeholder* kebijakan (*policy stakeholders*), terdiri atas individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan kebijakan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan kebijakan tersebut. Ketiga, lingkungan kebijakan (*policy environment*), yaitu konteks khusus dimana sebuah kebijakan terjadi. Lingkungan kebijakan mempengaruhi dan dipengaruhi oleh *stakeholder* kebijakan dan isi kebijakan itu sendiri. Lingkungan kebijakan inilah yang akan menentukan apakah sebuah kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan dukungan atau penolakan dari pelaksana atau sasaran kebijakan tersebut.

Walaupun siklus kebijakan (*policy cycle*) sangat kompleks, Lester dan Stewart¹⁷⁷ menyatakan proses kebijakan dikerangkakan menjadi enam tahapan yaitu; (1) *agenda setting*, (2) perumusan kebijakan (*policy formulation*), (3) pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*), (4) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), (5) perubahan kebijakan (*policy change*), dan (6) penghentian kebijakan (*policy termination*). Dengan memperhatikan kerangka tahapan proses kebijakan, mempermudah melihat keterkaitan antara satu tahapan dengan tahapan lainnya.

Penetapan dan pelaksanaan sebuah kebijakan publik harus mengikuti suatu alur proses pengambilan keputusan. Baik Nakamura dan Smallwood¹⁷⁸ serta Mustopadidjaja¹⁷⁹ membagi proses penetapan sebuah kebijakan dalam tiga langkah utama, yaitu; (1) melakukan formulasi kebijakan, (2) melaksanakan kebijakan yang dipilih, dan (3) melakukan evaluasi kinerja kebijakan yang telah dilaksanakan. Gerston¹⁸⁰ melihat proses penentuan sebuah kebijakan mencakup lima tahapan yaitu: (1) mengidentifikasi isu-isu kebijakan publik, (2)

¹⁷⁶William N. Dunn, 1994.

¹⁷⁷James P. Lester and Joseph Stewart, Jr. *Public Policy- An Evolutionary Approach*, Second edition, (Belmont: Wadsworth – Thomas Learning, 2000), p.5.

¹⁷⁸ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980.

¹⁷⁹A.R. Mustopadidjaja, *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2002).

¹⁸⁰L.N. Gerston. *Public Policy Making in a Democratic Society: A guide to Civic Engagement*, (New York: M.E. Sharp Inc., 1992).

mengembangkan proposal kebijakan publik, (3) melakukan advokasi kebijakan publik, (4) melaksanakan kebijakan publik, dan (5) melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang dilaksanakan.

Penerapan kebijakan di lapangan dipengaruhi berbagai faktor. Gerston menyatakan ada empat faktor yang menentukan keberhasilan sebuah kebijakan, yaitu: (1) menterjemahkan kemampuan (*translation ability*), (2) ketersediaan sumberdaya (*resources*), (3) jumlah pelaksana yang tidak terlalu banyak (*limited number of players*), dan (4) masalah *accountability*.¹⁸¹ Implementasi kebijakan itulah yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah. Grindle menambahkan¹⁸² kegagalan dan kesuksesan suatu kebijakan adalah kapasitas untuk melaksanakan kebijakan tersebut apakah sesuai dengan yang direncanakan.

Dilihat dari aspek proses pelaksanaan kebijakan, Grindle dan Thomas menyatakan ada dua model pelaksanaan kebijakan agar mencapai sasaran yang diharapkan. Pertama, *linier model*, dimana fase pengambilan keputusan (*policy adoption*) dilihat sebagai aspek yang paling penting, sedangkan fase proses pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) kurang mendapat perhatian. Kedua, *interactive model* yang memandang pelaksanaan suatu kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis dimana setiap pihak yang terlibat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahapan pelaksanaannya bila dinilai tidak memenuhi kebutuhan *stakeholders*.¹⁸³ Kajian disertasi Abi Sujak,¹⁸⁴ seperti diuraikan pada Tabel 2.3, memperlihatkan langkah-langkah yang bervariasi dalam proses analisis kebijakan. Hal ini mencerminkan langkah-langkah analisis kebijakan merupakan langkah pemecahan masalah dalam pengambilan keputusan seperti pendekatan rasional, mulai dari perumusan masalah, implementasi, dan evaluasi.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² M.S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, (Princeton: University Press, 1980), p. 6.

¹⁸³ M.S. Grindle and J.W. Thomas, *Public Choices and Policy Changes: The Political Economy Reform in Developing Countries*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1995).

¹⁸⁴ Abi Sujak, "Efektivitas Pendekatan Berpikir Sistem dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik," Disertasi, (Jakarta, PSIA-UI, 2004), hal 62.

Tabel. 2.3.
Beberapa Pendapat Pakar tentang Proses Analisis Kebijakan

No	Sumber	Proses Analisis Kebijakan
1	Lasswell, 1986. dalam Parsons, 1995, p.78, 339	Intelijensi (<i>Intelligence</i>): menyelidiki kondisi yang memerlukan keputusan; Promosi; Pembuatan resep pemecahan (<i>prescription</i>); Perenungan (<i>invocation</i>); Penerapan (<i>application</i>); Penilaian (<i>appraisal</i>); Penghentian (<i>termination</i>).
2	Herbert Simon, 1960, p. 189-191.	Intelijensi (<i>Intelligence</i>): mencari keadaan yang memerlukan keputusan, Desain (<i>design</i>): mencari, mengembangkan, dan menganalisis alternatif tindakan pemecahan; Penentuan pilihan tindakan (<i>choice</i>).
3	Lindbloom, 1986, hal.3	Bagaimana masalah timbul dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah; Bagaimana masyarakat merumuskan masalah tersebut untuk pengambilan suatu tindakan; Sikap apa yang diambil badan legislatif atau lembaga lainnya; Bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu; Bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi.
4	Anderson, 1975, p.26.	Pembentukan masalah (<i>formation</i>); Formulasi masalah (<i>formulation</i>); Adopsi; Implementasi; Evaluasi.
5	Nakamura and Smallwood, 1980, p.22, 32	Pembuatan kebijakan (<i>policy formation</i>): perumusan tujuan umum, pengembangan alat untuk mencapai tujuan; Implementasi kebijakan (<i>policy implementation</i>); Evaluasi kebijakan (<i>policy evaluation</i>)
6	Quade, 1982, p. 48-61	Formulasi (<i>formulation</i>): menjelaskan dan meyakinkan pentingnya masalah, dan merumuskan tujuan; Pencarian alternatif pemecahan (<i>search</i>); Pembuatan perkiraan keadaan masa depan (<i>forecasting</i>); Pengembangan model untuk mengetahui dampak masa depan (<i>modeling</i>); Evaluasi; Kesimpulan dan Rekomendasi.
7	Plumbo, 1987, dalam Parsons, 1995, p. 546	Penetapan agenda; Definisi masalah; Desain kebijakan; Legitimasi kebijakan; Implementasi; Evaluasi dampak; Penghentian.
8	Carroll and Johnson, 1990, dalam Parsons, 1995, p. 358.	Pengakuan adanya masalah (<i>recognition</i>); Formulasi; Pencarian alternatif pemecahan (<i>alternative generation</i>); Pencarian informasi (<i>information search</i>); Penentuan pilihan (<i>judgement or choice</i>); Aksi; Umpan balik.
9	Weimer and Vinning, 1992, p.205	Pemahaman masalah: menilai gejala masalah, menganalisis kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah; Penentuan tujuan dan identifikasi hambatan; Penentuan metode pemecahan masalah; Penentuan kriteria evaluasi; Pengidentifikasi alternatif kebijakan; Evaluasi: memprediksi dampak masing-masing alternatif; Rekomendasi aksi.
10	Parsons, 1995, p.77	Definisi masalah; Identifikasi alternatif jawaban/solusi; Evaluasi terhadap alternatif; Penentuan pilihan kebijakan; Implementasi.
11	Chocran and Malone, 1995, p.39	Identifikasi masalah; Proposal kebijakan; Adopsi; Pelaksanaan program; Evaluasi.
12	Bridgman and Davis, 1998, dalam Hazlehurst, 2001, p.3.	Merumuskan masalah, mengungkapkan, dan mencari dukungan masyarakat; Mengumpulkan dan menganalisis informasi; Merumuskan tujuan; Mengembangkan alternatif pemecahan dan membuat proposal; Melaksanakan konsultasi; Meneliti kembali rumusan kebijakan (<i>refining</i>); Implementasi kebijakan; Evaluasi kebijakan.
13	Dunn, 2000, p.21-25	Penyusunan agenda; Formulasi kebijakan; Adopsi kebijakan; Implementasi kebijakan; Penilaian kebijakan.
14	Maani and Cavana, 2000, p.16	Perumusan struktur permasalahan (<i>problem structuring</i>); Pembuatan model hubungan kausal (<i>causal loop modelling</i>); Pengembangan model dinamis (<i>dynamic modelling</i>); Pengembangan perencanaan skenario dan model (<i>scenario planning and modelling</i>); Pembelajaran organisasi dan implementasi (<i>implementation and organizational learning</i>).
15	Sight, 2000.	Membangun struktur organisasi berbasis jaringan teknologi informasi (web); Membangun budaya partisipasi.
16	Marshall and Casinaback, 2001, p.13	Riset kebijakan (<i>policy research</i>); Pengembangan kebijakan (<i>policy development</i>); Pengambilan keputusan (<i>decision making</i>); Implementasi kebijakan.

Sumber : Abi Sujak (2004)

2.2.3. Aspek Politik Proses Kebijakan Publik

Proses perumusan (formulasi), pelaksanaan (implementasi) dan evaluasi kebijakan publik sangat terkait dengan faktor politik. Tanpa mengurangi arti penting faktor-faktor lain seperti faktor ekonomi dan sumber daya lainnya, maka

pembahasan proses kebijakan baik formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari faktor politik. Pembahasan aspek politik tidak dibatasi dengan arti sempit, yaitu bagaimana sebuah partai politik mempengaruhi proses pengambilan kebijakan; namun berkaitan dengan bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan dapat saling mempengaruhi dalam seluruh aspek kehidupan dan bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik.¹⁸⁵

Pentingnya aspek politik dalam mengkaji proses kebijakan publik tidak lepas dari karakteristik dasar yang melingkupi institusi publik tersebut. Austin dalam Turner dan Hulme¹⁸⁶ menjelaskan aspek politik yang dapat mempengaruhi proses kebijakan publik mencakup aspek hubungan pemerintah dan masyarakat, legitimasi pemerintahan, tipe rezim penguasa, ideologi, kondisi elit dan kelas masyarakat, hubungan internasional, dan institusi.

Mark Turner dan David Hume¹⁸⁷ menjelaskan bahwa kajian tentang pembangunan dan administrasinya memperhatikan sejumlah hal sebagai berikut. Pertama, aspek organisasi proses pembangunan tidak dapat direduksi semata-mata menjadi masalah teknis. Sistem manajemen, teknis administrasi, dan desain organisasi bukanlah fenomena bebas nilai. Reformasi administrasi dan inovasi yang menyertainya bukan sekadar upaya sederhana untuk menerapkan strategi dan teknik manajerial yang sebelumnya telah terbukti di suatu tempat.

Kedua, dalam mengkaji organisasi, maka aspek lingkungan organisasi penting diperhatikan karena faktor-faktor dan kekuatan yang melingkupi organisasi dapat mempengaruhi jalannya organisasi tersebut. Keseluruhan tujuan pembangunan dan organisasi yang melaksanakan proses tersebut, pada kenyataannya akan merubah lingkungan organisasi antara lain dalam kaitannya dengan kelompok masyarakat yang menjadi target sasaran pembangunan.

Ketiga, berkaitan dengan masalah lingkungan administrasi, maka faktor politik adalah aspek penting yang perlu diperhitungkan ketika melakukan analisis dan praktik administrasi. Aksi organisasi perlu dilihat dalam konteks politik.

¹⁸⁵Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 2.

¹⁸⁶Mark Turner and David Hume, 1997, p.26.

¹⁸⁷*Ibid.*, p. 2-4.

Kekuasaan dan otoritas dilihat dalam hubungan antar anggota organisasi dan antara anggota organisasi dengan lingkungan eksternal organisasi. Macam-macam pola hubungan antar pihak-pihak yang terlibat tersebut, yaitu antara pemerintah, masyarakat dan organisasi swasta, selanjutnya menentukan praktik kebijakan yang diambil.

Keempat, berkaitan dengan pengaruh lingkungan organisasi maka peningkatan administrasi organisasi bukan menjadi semacam obat *panacea* untuk proses pembangunan. Proses pembangunan adalah proses yang melibatkan banyak dimensi sehingga sukses tidaknya pembangunan bergantung atas banyak aspek, tidak hanya sekadar desain organisasi, reformasi administrasi dan masalah pengelolaan manajemen sumberdaya manusia.

Giddens¹⁸⁸ menilai salah satu aspek politik penting dalam pembangunan di masyarakat adalah berkaitan dengan kondisi kelas sosial masyarakat, yaitu kondisi pengelompokan sebagian besar masyarakat berdasarkan kesamaan sumbangan mereka dalam pengelolaan sumberdaya ekonomi, yang selanjutnya menentukan gaya hidup mereka dalam masyarakat secara keseluruhan. Mark Turner dan David Hume¹⁸⁹ perlu menekankan masalah pertentangan kelas sosial ini. Isu politik berkaitan dengan kelas sosial memiliki bobot penting berkaitan adanya kemungkinan kenyataan apakah ada kelompok kelas tertentu yang menekan kelompok kelas lainnya dalam memuluskan kepentingan kelas mereka. Kondisi ini tidak jarang dapat meningkatkan terjadinya kekerasan antar kelas dalam masyarakat. Organisasi publik kerap kali mencerminkan artikulasi dari kepentingan kelas-kelas yang bertikai tersebut sehingga menjadi arena politik, misalnya antara kelompok pekerja dengan kelas kelompok perkotaan atau pemilik modal. Partai politik juga mencerminkan karakter kelas sosial dan dapat mengadopsi kebijakan yang mencerminkan komposisi anggotanya.

Mark Turner dan David Hume¹⁹⁰ menyarankan bahwa dalam mengkaji proses kebijakan di dunia ketiga ada dua kondisi dasar. Pertama, proses kebijakan berpusat pada masyarakat dengan fokus pada antar aktor yang terdapat di

¹⁸⁸ Giddens dalam Mark Turner and David Hume, 1997, p.44.

¹⁸⁹ Mark Turner and David Hume, 1997, p. 45-46.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p.81.

masyarakat sebagai kelas-kelas masyarakat dan antar kelompok kepentingan. Kedua, proses kebijakan berpusat pada pemerintah dan menekankan pada interaksi yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam proses kebijakan. Dalam setiap proses kebijakan tersebut, memiliki hubungan atau kaitan dengan pertarungan politik dalam memperebutkan alokasi sumberdaya yang terbatas. Dalam kenyataannya, antara politik dan kekuasaan saling berpengaruh dalam setiap proses kebijakan dari pada sekadar mempertimbangkan masalah pilihan rasional dan teknis. Oleh karena itu, untuk memahami proses kebijakan maka pertama-tama yang harus dipahami adalah adanya konteks politik. Untuk meningkatkan kualitas pembuatan dan *outcome* kebijakan maka tidak dapat semata-mata dilaksanakan dengan meningkatkan kapasitas birokrasi pemerintahan.

2.2.4. Pergeseran Paradigma Kajian Proses Kebijakan Publik

Kajian konseptual teoritis implementasi kebijakan telah mengalami pergeseran paradigma secara progresif mulai dekade 1970-an. Proses implementasi kebijakan awalnya dipahami berdasarkan pendekatan model hierarki klasik yang mengasumsikan implementasi kebijakan sebagai sesuatu yang bersifat teknik dan hasil kegiatan non-politik. Berdasarkan model klasik ini, pembuat kebijakan menghasilkan instruksi yang jelas dimana pelaksana kebijakan dapat menjalankan instruksi-instruksi tersebut dengan netral.¹⁹¹ Model hierarki klasik dalam proses kebijakan memiliki karakteristik yang dapat diuraikan sebagai berikut.¹⁹² Pertama, antara proses formulasi dengan implementasi kebijakan masing-masing memiliki batasan yang jelas dan terpisah.

Kedua, adanya batasan yang jelas antara formulasi dengan implementasi kebijakan dalam hal, yaitu: 1) adanya pembagian yang jelas antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan yang bertugas untuk menyusun tujuan (*goal*) dengan pihak pelaksana kebijakan yang menjalankan cara-cara untuk mencapai tujuan (*means*); 2) pembuat kebijakan memiliki kapasitas menyatakan kebijakan secara tepat karena mereka menyetujui memprioritaskan

¹⁹¹ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 2.

¹⁹² *Ibid.*, p.10.

pada tujuan-tujuan yang berbeda; dan 3) pelaksana kebijakan memiliki kemampuan teknis dan kepatuhan untuk menjalankan kebijakan seperti yang telah diamanatkan oleh pembuat kebijakan.

Ketiga, pembuat dan pelaksana kebijakan menerima batasan masing-masing tugas mereka. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan tidak dapat dibalik, artinya pembuat kebijakan tidak dapat melaksanakan kebijakan. Sebaliknya pelaksana kebijakan juga tidak dapat menjalankan peran formulasi kebijakan.

Keempat, keputusan-keputusan yang dibuat oleh pelaksana kebijakan bersifat non politik dan bersifat teknis. Ini sebagai tanggungjawab dari pelaksana kebijakan yang bersifat netral, objektif, rasional dan ilmiah (*scientific*).

Dalam perkembangannya, model hierarki klasik dalam proses kebijakan publik mengalami pergeseran. Ini dimulai dengan pandangan Pressman dan Wildavski¹⁹³ yang mengintegrasikan proses pembuatan kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan. Van Meter dan Van Horn¹⁹⁴ selanjutnya menekankan pentingnya faktor manusia dan psikologi yang mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan. Mc Laughlin¹⁹⁵ menekankan pentingnya proses resiprokal sebagai proses adaptasi secara mutualisme antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.

Bardach¹⁹⁶ mengklasifikasikan dan menganalisis adanya variasi yang luas “permainan” atau “*games*” dari para pelaku pelaksana kebijakan. Radin¹⁹⁷ menekankan aspek intrik politik yang melingkupi implementasi kebijakan secara spesifik. Sedangkan Rein dan Rabinovits¹⁹⁸ menganalisis adanya hubungan sirkuler atau siklus dalam proses implementasi kebijakan, sebagai hasil proses kompetisi antara aspek legal, birokrasi dan konsesus imperatif.

¹⁹³ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 13-14.

¹⁹⁴ Pressman dan Wildavski dalam Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p.14-15.

¹⁹⁵ Van Meter dan Van Horn dalam Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p.15.

¹⁹⁶ Mc Laughlin dalam Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p.15-17.

¹⁹⁷ Bardach dalam Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p.15-17.

¹⁹⁸ Rein dan Rabinovits dalam Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p.17-18.

2.2.5. Proses Kebijakan Publik sebagai Sebuah Sistem

Proses kebijakan, berdasarkan sudut pandang Nakamura dan Smallwood, merupakan sebuah kegiatan yang kompleks dimana antar satu bagian dengan bagian lainnya saling berkaitan dan saling bergantung.¹⁹⁹ Oleh karena itu, untuk mengkaji sebuah proses implementasi kebijakan harus melihat proses kebijakan sebagai satu sistem, yaitu sebuah kondisi yang memiliki sebuah karakteristik yang tersusun atas sejumlah elemen yang saling berkaitan baik langsung maupun tidak langsung. Proses kebijakan tersebut secara sederhana dapat digambarkan atas sejumlah elemen dan penghubung (*linkages*).

Elemen proses kebijakan dapat didekati dari fungsi lingkungan (*environment*) yang memiliki aspek berbeda-beda tergantung proses tersebut diletakkan. Di dalam masing-masing lingkungan terletak arena (lokasi) dan aktor (pelaku) yang saling berinteraksi.²⁰⁰ Proses kebijakan tersebut mencakup tiga fungsi lingkungan yang saling berinteraksi dimana masing-masing mengandung berbagai macam grup aktor dan arena. Ketiga fungsi lingkungan tersebut dapat digambarkan Tabel 2.4. Unsur kedua yang penting dalam mengkaji proses kebijakan adalah berkaitan dengan analisis aspek hubungan-hubungan (*linkages*). Aspek ini mencakup komunikasi dan hubungan yang saling memenuhi (*compliance*) di antara para pelaku atau aktor di dalam tiga kondisi lingkungan sehingga mengikatnya sebagai satu sistem secara bersama-sama.²⁰¹ Adapun pengaruh lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan dapat diuraikan dalam ilustrasi Gambar 2.1.

¹⁹⁹ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 21.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 21-23.

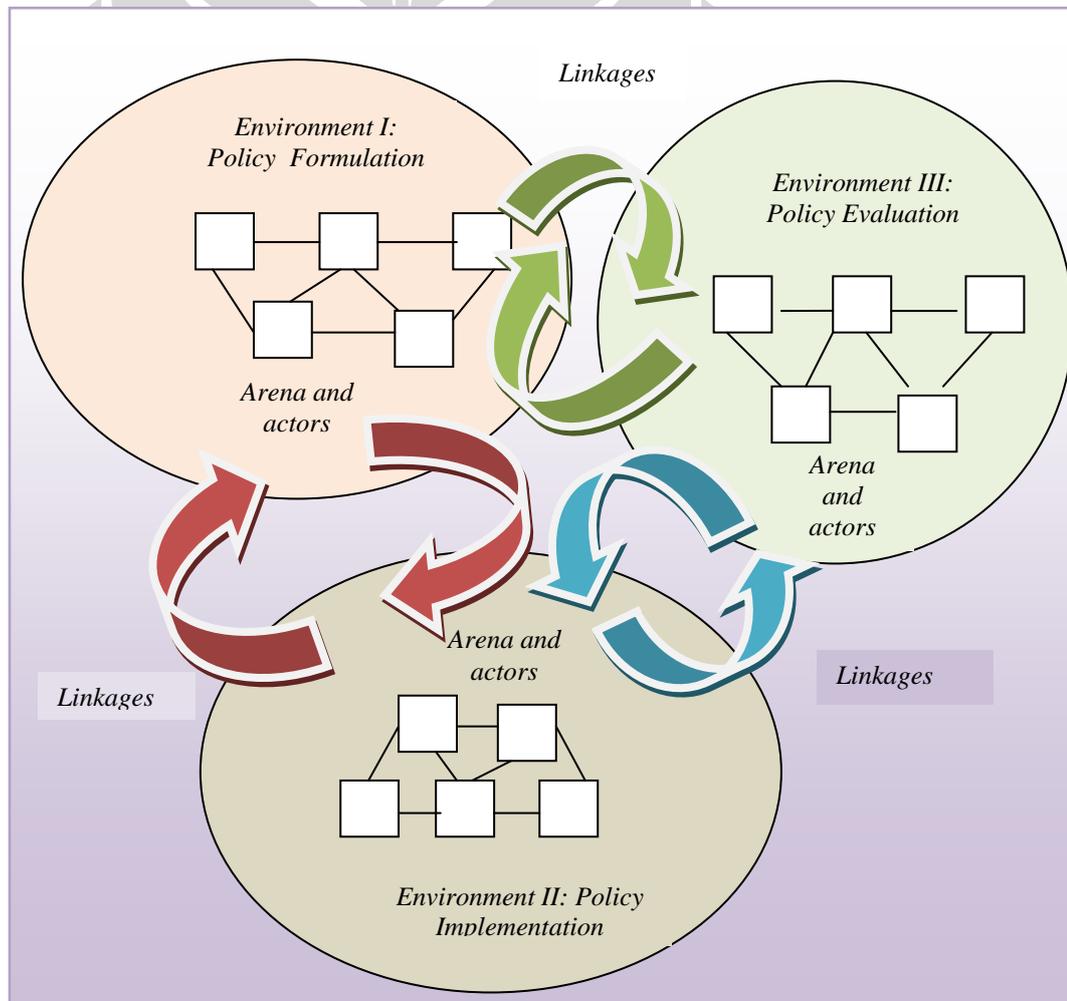
²⁰¹ *Ibid.*, p. 23.

Tabel. 2.4
Hubungan antara Fungsi Kerja Proses Kebijakan dengan
Lingkungan Kebijakan

Lingkungan Kebijakan	Functions
Lingkungan (<i>Environments</i>) I	Pembuatan Kebijakan (<i>Policy Formation</i>)
Lingkungan (<i>Environments</i>) II	Pelaksanaan Kebijakan (<i>Policy Implementation</i>)
Lingkungan (<i>Environments</i>) III	Evaluasi Kebijakan (<i>Policy Evaluation</i>)

Sumber: Nakamura dan Smallwood (1980)

Gambar. 2.1
Pengaruh Lingkungan terhadap Implementasi Kebijakan



Sumber: Nakamura dan Smallwood (1980)

2.2.5.1. Lingkungan I: Pembuatan Kebijakan

Aktor atau pelaku yang terlibat dalam formulasi kebijakan adalah pembuat kebijakan yang memiliki legitimasi atau formalitas, yaitu orang-orang yang menduduki posisi tertentu di pemerintahan. Mereka memiliki otoritas untuk menentukan prioritas sekaligus *resources* untuk melaksanakan proses kebijakan. Pihak-pihak tersebut mencakup, antara lain: petugas yang dipilih (*elected officials*), legislator (pembuat perundang-undangan), dan pegawai administratif pada level tinggi yang ditunjuk. Pihak-pihak inilah yang ditunjuk untuk membuat peraturan dan kebijakan administratif. Pihak yang terlibat baik pejabat yang dipilih (*elected*), pejabat administratif, dan birokrasi diharapkan mewakili konstituen yang beragam sehingga proses pembuatan kebijakan memberikan akses yang luas kepada kelompok-kelompok kepentingan dan arena di luar pemerintahan.²⁰²

Aktor-aktor yang tergabung dalam lingkungan pertama diharapkan merumuskan dua hal mendasar sebagai berikut.²⁰³ Pertama, merumuskan dan menentukan tujuan kebijakan secara umum, misalnya: tentang masalah yang terjadi di suatu daerah, prioritas masalah-masalah spesifik dibandingkan masalah lainnya, dan kelompok populasi yang diuntungkan dari kebijakan tersebut. Kedua, menentukan langkah-langkah umum untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan, misalnya: sejumlah pendekatan untuk mencapai tujuan yang akan dicapai, aktor-aktor kunci yang akan melaksanakan kebijakan, sumberdaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan, dan menentukan indikator untuk mengukur manfaat yang dihasilkan dalam pelaksanaan di lapangan, proses pembuatan kebijakan harus menghadapi sejumlah kendala dan hambatan sehingga membuat produk yang dihasilkan menimbulkan masalah jika diimplementasikan. Sejumlah hambatan tersebut, secara singkat dapat dijelaskan sebagai Tabel 2.5.²⁰⁴

²⁰² Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 31.

²⁰³ *Ibid.*, p. 32.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 35.

Tabel 2.5
 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kekurangjelasan
 Pembuatan Kebijakan

Pembuatan Kebijakan	Potensi Penghambat (<i>Potential Constraints</i>)	Efek yang dihasilkan
1. Pembuat kebijakan tidak memiliki keahlian teknik khusus, karena terlibat di banyak area atau terlibat di satu area namun hanya sporadis.	1. Adanya hambatan teknis, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> - informasi tidak lengkap, - adanya komplikasi ketika para ahli tidak setuju dengan pemecahan yang menawarkan kriteria teknis secara ketat. 	1. Kehilangan tujuan-tujuan secara khusus.
2. Pembuat kebijakan memiliki preferensi yang tersebar (<i>diverse</i>).	2.a. Kompleksitas konseptual, misalnya tidak adanya persetujuan bagaimana seharusnya sebuah masalah didefinisikan. 2.b. Pembangunan koalisi, misalnya: <ul style="list-style-type: none"> - tujuan-tujuan tidak jelas digunakan untuk membangun koalisi yang bermacam-macam, - tujuan berganda dan saling kontradiktif dapat digunakan untuk membangun koalisi. 	2.a. Tidak adanya spesifikasi hubungan antara cara (<i>mean</i>) dengan tujuan akhir (<i>ends</i>) 2.b. Tidak adanya spesifikasi tujuan prioritas dari tujuan-tujuan yang akan dicapai.

Sumber: Nakamura dan Smallwood (1980)

2.2.5.2. Lingkungan II: Pelaksanaan Kebijakan

Untuk mengkaji proses implementasi kebijakan, Nakamura dan Smallwood mengidentifikasi tiga faktor pengaruh kunci, yaitu: 1) aktor dan arena, 2) struktur organisasi dan norma birokrasi, serta 3) jaringan komunikasi dan mekanisme kepatuhan (*compliance*).²⁰⁵ Para aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan mencakup: pembuat kebijakan, pelaksana formal kebijakan, kelompok-kelompok penghubung (*intermediaries*), petugas administratif, pelaku lobi, individu-individu berpengaruh, konsumen atau target sasaran kebijakan, media massa, dan kelompok kepentingan lainnya.²⁰⁶

Kondisi khusus organisasi atau lembaga yang dipilih untuk mengimplementasikan kebijakan juga berpengaruh secara signifikan bagaimana

²⁰⁵ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 45.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 53-54.

sebuah kebijakan dapat dijalankan dengan baik. Richard Elmore dalam Nakamura dan Smallwood mengidentifikasi adanya empat model institusional, dimana masing-masing menggambarkan pendekatan alternatif dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:²⁰⁷ 1) model sistem manajemen yang melihat implementasi sebagai satu arahan dari kegiatan yang diarahkan tujuannya, 2) model proses birokrasi yang memandang implementasi kebijakan lebih dari sekadar proses rutin secara terus menerus untuk mengontrol adanya kepatuhan (*discretion*), 3) model pembangunan organisasi yang memandang implementasi kebijakan sebagai proses partisipatori dimana pelaksana implementasi membentuk kebijakan dan mengklaimnya sebagai usaha mereka, dan 4) model konflik dan *bargaining* yang melihat implementasi kebijakan sebagai sebuah proses konflik dan *bargaining*.

Apapun alternatif bentuk organisasi yang dipilih dalam proses implementasi kebijakan, para pelaksana organisasi harus berhadapan dengan sejumlah isu, yaitu: isu terjadi dalam prosedur internal organisasi, masalah alokasi sumberdaya, dan masalah norma birokrasi. Ketika lingkungan implementasi kebijakan melibatkan banyak aktor dan lembaga, maka faktor *linkages* atau hubungan-hubungan penting diperhatikan untuk menggabungkan masing-masing lingkungan itu secara bersama-sama dan berkaitan dengan formulasi kebijakan dan evaluator yang menduduki lingkungan kebijakan lainnya.

Linkages tersebut melibatkan serangkaian komunikasi lintas jaringan antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, kelompok penghubung, penerima jasa pelayanan publik, pelaku lobi dan kelompok-kelompok lain yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Ketika ada kelompok-kelompok atau aktor yang mencoba untuk menolak arahan-arahan kebijakan dengan berbagai alasan, komponen kritis dalam jaringan dipertahankan kepatuhannya dengan sejumlah mekanisme sehingga implementasi kebijakan tetap berjalan.²⁰⁸

Amitai Etzioni dalam Nakamura dan Smallwood mengamati proses kontrol yang dilakukan oleh suatu organisasi dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori analisis yaitu:²⁰⁹ 1) dengan kekuatan fisik atau koersif, misalnya

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 59-60.

²⁰⁹ *Ibid.*

menggunakan mekanisme ancaman berupa surat peringatan atau sanksi, 2) dengan kekuatan materi atau daya guna, misalnya berupa gaji, komisi dan keuntungan lainnya, dan 3) dengan kekuatan simbolik berupa alokasi dan manipulasi simbolik penghargaan dan *deprivation*, seperti *prestige*, *esteem*, *love* dan *acceptance*. Pelaksanaan kebijakan tidak hanya memperhatikan haknya hanya selaku aktor politik tetapi juga harus memperhatikan isyarat-isyarat lain yang dapat mengkaji bagaimana mereka mengharapkan dan menginterpretasikan sebuah instruksi. Salah satu isyarat penting yang dapat dipegang pelaksana kebijakan berkaitan dengan kekuatan koalisi pembangun kebijakan, dilihat dari sejumlah indikator sebagai berikut:²¹⁰ 1) ukuran koalisi, 2) stabilitas koalisi, dan 3) tingkat (*degree*) konsensus dalam koalisi dalam menterjemahkan instruksi sebuah kebijakan.

Adapun petunjuk-petunjuk khusus dari kekuatan tersebut meliputi tiga hal. Pertama, adanya monitoring secara terus menerus dari konstituen yang tertarik untuk mendukung interpretasi khusus dari sebuah kebijakan. Kedua, adanya intervensi dari pembuat kebijakan selama implementasi untuk menekan interpretasi kebijakan secara khusus. Terakhir, adanya pengklaiman kredit (*credit claiming*) oleh pembuat kebijakan agar dikaitkan dengan kebijakan selama fase pelaksanaan kebijakan.

2.2.5.3. Lingkungan III: Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dibagi menjadi dua macam. Pertama, evaluasi kebijakan yang melibatkan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Kedua, evaluasi kebijakan yang melibatkan pihak ketiga yaitu pihak profesional yang menguasai teknik-teknik pengukuran kinerja kebijakan yang telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan maupun telah dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan. Untuk evaluasi yang melibatkan pembuat dan pelaksana kebijakan maka tidak dapat dilepaskan dengan faktor politik yang melibatkan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Jika evaluasi kebijakan dilaksanakan oleh kelompok profesional maka para ahli tersebut dapat membuat

²¹⁰ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 39-40.

ukuran-ukuran yang dapat menjelaskan *accountability* kinerja pembuat dan pelaksana kebijakan.²¹¹

Evaluasi kebijakan yang memiliki dimensi politik pada dasarnya melibatkan pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam proses kegiatan tersebut. Dalam sebuah lingkungan yang demokratis, para pembuat kebijakan biasanya dipilih oleh masyarakat atau konstituennya. Perilaku politik mereka pun umumnya berkaitan dengan upaya untuk memenuhi aspirasi konstituennya. Sifat dasar ini pula lah yang akan dibawa oleh para pembuat kebijakan jika mereka terlibat dalam proses evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan yang melibatkan pembuat kebijakan menyandarkan informasi *feed back* dari kelompok kepentingan atau konstituen yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut. Dengan demikian, strategi kunci dari pembuat kebijakan yang melaksanakan evaluasi kebijakan adalah bagaimana mereka terus memonitor sikap konstituen terhadap program tersebut. Standar dan ukuran evaluasi kebijakan pun berkaitan dengan nuansa politis apakah ukuran tersebut dapat meningkatkan popularitas atau tidak citra para pembuat keputusan tersebut di mata konstituen.²¹²

Jika evaluasi kebijakan melibatkan pelaku pelaksana kebijakan maka ukuran evaluasi disusun sedemikian rupa sehingga berkaitan dengan kesuksesan program tersebut yang telah dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan tersebut. Para pelaksana kebijakan memiliki kepentingan untuk mempertahankan dan memperpanjang program kebijakan yang telah dilaksanakan dengan harapan akan semakin mendapat dukungan dari pembuat kebijakan terhadap program tersebut.²¹³

Dari uraian di atas, disimpulkan bahwa ukuran evaluasi kebijakan, dari sisi pelaksana kebijakan tidak dapat dilepaskan dari perspektif politik yaitu bagaimana pelaksana kebijakan terus mendapat dukungan dari pembuatan kebijakan. Karena itu pelaksana kebijakan dapat mengontrol dan membentuk informasi yang diterima ke pembuat kebijakan. Sejumlah cara ditempuh, misalnya dengan menyeleksi data dan informasi lain yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan, memobilisasi pendukung program untuk mendapatkan citra positif pembuat

²¹¹ *Ibid.*, 1980, p. 67.

²¹² Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 68.

²¹³ *Ibid.*

kebijakan, serta menggunakan sumber daya program untuk membangun dan memperluas dukungan bagi kelompok-kelompok yang diuntungkan dalam program tersebut.

Adapun evaluasi kebijakan yang melibatkan profesional sebagai pihak ketiga yang dikontrak oleh pembuat dan pelaksana kebijakan memiliki nilai-nilai yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Para tenaga profesional dapat menjalankan tugasnya dengan baik jika mendapatkan kondisi dasar yang memungkinkan mereka dapat menjalankan tugas dengan baik, antara lain:²¹⁴ 1) pembuat kebijakan dapat menetapkan tujuan kebijakan dengan akurat sehingga dapat dilakukan pengukuran secara tepat oleh evaluator, 2) tingkat capaian tujuan dapat diukur dengan objektif, dan 3) kesimpulan yang dihasilkan memiliki kaitan antara tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan dengan keberhasilan program yang telah dicapai.

2.2.6. Implementasi *Linkages* (Hubungan-hubungan)

Berdasarkan analisis Nakamura dan Smallwood, ada sejumlah kekuatan politik yang saling mempengaruhi proses kebijakan dari masing-masing tahapan. Kondisi ini mengakibatkan pelaksana kebijakan memiliki sejumlah tingkatan diskresi independensi dalam bekerja. Laurence I. Radway dan Arthur A. Maass mencatat tiga tipe kekuatan diskresi dari administrasi pelaksana kebijakan di lapangan.²¹⁵ Pertama, diskresi teknik, terjadi jika mandat kebijakan (*policy mandat*) yang diberikan jelas sehingga pelaksana administrasi dapat menjalankan peran teknisnya dengan baik untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Kedua, diskresi di dalam rekonsiliasi antar kelompok kepentingan, dimana mandat kebijakan yang diberikan adalah melalui persengketaan sehingga pelaksana administrasi membutuhkan diskresi tertentu sebagai mediator atau memfasilitasi negosiasi.

Ketiga, diskresi dalam perencanaan sosial, dimana mandat kebijakan gagal diimplementasikan (*vague*) sehingga pelaksana administrasi atau administrator memiliki otoritas untuk menjalankan aturan tertentu untuk melaksanakan kegiatan

²¹⁴ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 72.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 111- 112.

pemerintahan yang telah direncanakan. Secara garis besar, hubungan-hubungan yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan dapat digolongkan dalam lima jenis, yaitu: 1) *Classical Technocracy*, 2) *Instructed Delegation*, 3) *Bargaining*, 4) *Discretionary Experimentation*, dan 5) *Bureaucratic Entrepreneurship*. Penjelasan lima alternatif hubungan-hubungan dalam implementasi kebijakan dapat dilihat dalam Lampiran 3.

2.3. Teori *Dynamic Governance*

2.3.1. Kebijakan yang Adaptif (*Adaptive Policy*)

Di dalam situasi dan kondisi dunia yang terus berubah dan penuh ketidakpastian (*uncertainty*), tidak ada jaminan bagi sebuah organisasi untuk tetap dapat mempertahankan keberhasilan yang telah dicapai saat ini, termasuk jaminan akan kelangsungan hidup organisasi tersebut di masa depan. Walaupun organisasi telah menentukan prinsip dasar yang kuat, kebijakan dan program yang baik, serta adanya efisiensi pengelolaan, tidak tertutup kemungkinan organisasi akan berjalan datar dan berangsur-angsur mengalami peluruhan jika organisasi tersebut tidak cukup meningkatkan kapasitas pembelajaran organisasi, inovasi dan perubahan untuk menghadapi tantangan dan lingkungan global yang tidak menentu sekaligus sulit diperkirakan.

Hal yang sama juga berlaku pada pemerintahan di dunia saat ini yang dihadapkan pada rangkaian tugas yang semakin sulit. Sebuah pemerintahan tidak hanya dituntut menghasilkan sebuah kebijakan yang sesuai dengan tuntutan lingkungan, ekonomi dan sosial masyarakat, namun lebih dari itu harus mampu menciptakan kebijakan yang cukup fleksibel sehingga dapat beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan dunia yang telah memasuki era globalisasi. Jika sebuah kebijakan tradisional dibuat dengan memperjelas sejumlah aturan dan petunjuk pelaksanaan secara ketat, maka ke depan dibutuhkan cara baru agar kebijakan tersebut dapat menyesuaikan diri dengan perubahan yang dinamis dan kompleks.

Walker *et al.* menekankan perlunya memperhatikan ketidakpastian yang terjadi di masa mendatang dalam sebuah proses penetapan kebijakan publik. Jika hal ini menjadi sebuah pegangan, maka adalah sesuatu yang mustahil jika mengharapkan sebuah kebijakan statis dapat menghasilkan kinerja yang baik di

masa mendatang.²¹⁶ Untuk itu dibutuhkan sebuah proses pembangunan kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*) yang dapat membantu para pengambil keputusan untuk memecahkan masalah masyarakat.

Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook²¹⁷ menjelaskan adaptasi pada dasarnya adalah proses penyesuaian yang tidak disengaja namun lahir dari rangkaian proses sistemik untuk menanggapi tekanan kompetisi yang ada. Perubahan sebuah sistem sosial masuk dalam kategori adaptif jika sistem yang disusun tersebut berhasil mendukung tujuan akhir dari sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam konteks organisasi publik, kebijakan dikategorikan adaptif jika kebijakan publik tersebut terbukti dapat meningkatkan kepuasan atau kebutuhan masyarakat sasaran.

Kajian kontemporer kebijakan biasanya berbeda dibandingkan kajian tradisional karena umumnya meliputi dua level, yaitu:²¹⁸ 1) pada level aksi, maka kebijakan dipandang sebagai satu proses yang berkelanjutan yang terkadang melibatkan sejumlah elemen yang saling berhimpitan, 2) pada level struktur, proses kebijakan melibatkan para pelaku yang beragam, bukan hanya melibatkan para pembuat kebijakan di pemerintahan atau birokrasi. Para pelaku saling berkaitan dan membentuk jaringan-jaringan dalam pembuatan kebijakan. Kajian lingkungan adaptif terjadi untuk mengantisipasi terjadinya perubahan sosial yang cepat di lingkungan perusahaan dan masyarakat. Kajian kebijakan yang adaptif umumnya mencakup perspektif proses dan struktur.²¹⁹

²¹⁶ Warren E. Walker, S. Adnan Rahman and Jonathan Cave, "Adaptive policies, policy analysis, and policy-making," 2001, http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VCT-41SBG4T7&_user=10&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=0968a17ac21fe6505d70063709a8df6e, 2001.

²¹⁷ Steve Hatfield-Dodds, Rohan Nelson and David C. Cook *Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy*, 2007, Paper presented at the ANZSEE Conference, Noosa Australia, 4-5 July 2007, p. 4.

²¹⁸ Aleg Cherp and Alexos Antypas, "Dealing with Continues Reform: Towards Adaptive EA Policy System in Country in Transition", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 5, No. 4 (December 2003), p. 460

²¹⁹ Aleg Cherp and Alexos Antypas, "Dealing with Continues Reform: Towards Adaptive EA Policy System in Country in Transition", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 5, No. 4 (December 2003), p. 470

2.3.2. *Dynamic Governance*

Untuk menjawab tantangan globalisasi dan perubahan teknologi yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi organisasi *governance* (keperintahan), maka dalam melaksanakan kewajiban pelayanan publik, seharusnya menerapkan tata kelola pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*). Itu artinya sebuah pemerintahan diharapkan mengembangkan kebijakan, peraturan, dan struktur organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan sosio-ekonomi dan perilaku sosial di sebuah wilayah.

Dynamic governance bukan terjadi secara kebetulan tetapi sebagai akibat kemampuan perhatian kepemimpinan organisasi yang memiliki ambisi untuk berubah dan berinteraksi dengan struktur sosial dan ekonomi yang ada untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.²²⁰ Neo dan Chen menjelaskan *dynamic governance* adalah hasil peningkatan kapasitas untuk pembangunan jalur yang adaptif (*adaptive path*) dan kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*) sehingga dihasilkan eksekusi kebijakan yang efektif. *Dynamic governance* adalah institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung kemampuan organisasi yang proaktif untuk menghasilkan jalur-jalur yang adaptif (*adaptive path*). Kondisi ini selanjutnya menghasilkan perubahan dan pembelajaran secara berkelanjutan, yang diwujudkan dalam bentuk perubahan evolusioner secara berkelanjutan terhadap perundang-undangan, kebijakan, insentif dan struktur baru organisasi sehingga dapat menjawab tantangan-tantangan baru.²²¹ Pengertian konsep *dynamic governance* Neo dan Chen, dalam kajian Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook,²²² diistilahkan sebagai *adaptive governance* (keperintahan yang adaptif), yang dijelaskan sebagai berikut:

“Adaptive governance is ‘the evolution of rules and norms that better promotes the satisfaction of underlying human needs and preferences given changes in understanding, objectives, and the social, economic and environmental context’. This establishes an

²²⁰ Neo and Chen ,2007, p.11.

²²¹ *Ibid.* p.12.

²²² Steve Hatfield-Dodds, Rohan Nelson and David C. Cook, *Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy*, 2007, Paper presented at the ANZSEE Conference, Noosa Australia, 4-5 July 2007.

idealised reference point for examining the dynamics of institutional change – akin to the concept of market failure within economics – and provides a useful framework for identifying impediments to desirable changes and developing effective remedies for these impediments.”

Hatfield-Dodds *et al.* menguraikan sebuah organisasi termasuk pemerintahan yang adaptif jika meningkatkan akselerasi pembangunan dan kemakmuran suatu negara dengan secara terus menerus meningkatkan dan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial ekonomi sebagai hasil interaksi antara masyarakat, kelompok bisnis dan pemerintah. Ketiga unsur inilah yang mempengaruhi pembangunan ekonomi dan perilaku sosial budaya masyarakat melalui pembuatan kebijakan, peraturan atau perundang-undangan dan struktur organisasi yang adaptif.

Serangkaian *adaptive policy* inilah yang diharapkan dapat menghasilkan sejumlah inovasi pemerintahan sehingga dapat menjadi instrumen penting dalam proses dinamisasi perubahan. Neo dan Chen menjelaskan sebuah *adaptive policy* dihasilkan ketika sebuah pemerintahan membangun kemampuan dinamis (*dynamic capabilities*) berupa kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. Proses pembangunan *dynamic capabilities* tersebut dilekatkan dalam jalur-jalur (*path*), kebijakan (*policies*), pengembangan pegawai (*people*), dan pengembangan proses dari institusi publik tersebut. Jika kondisi tersebut tercapai, maka organisasi publik tersebut telah melaksanakan proses pembelajaran dengan menghasilkan serangkaian inovasi pemerintahan, yang menjadi instrumen penting dalam proses pembangunan *dynamic governance*.²²³

Dynamic governance terjadi ketika pembuat kebijakan secara konstan melaksanakan pembangunan *dynamic capabilities* melalui proses *thinking ahead* dengan menerima perubahan-perubahan yang terjadi di sekitar lingkungan mereka, melaksanakan *thinking again* untuk merefleksikan apa yang telah mereka laksanakan dan menjalankan *thinking across* untuk belajar dari pihak lainnya. Keberhasilan organisasi menghasilkan *dynamic capabilities* dan secara terus menerus menggabungkan dengan proses pembangunan persepsi baru,

²²³Neo and Chen, 2007, p. 42.

merefleksikan dan membangun pengetahuan yang diterjemahkan dalam nilai-nilai budaya baik dalam bentuk keyakinan (*belief*), peraturan (*rules*), kebijakan (*policies*) dan struktur organisasi; memungkinkan organisasi dapat beradaptasi dengan lingkungan yang terus berubah.²²⁴

Ketika budaya dan *capabilities* bekerja secara independen maka sulit untuk menghasilkan efek sinergis. Sebaliknya kedua hal tersebut bisa bekerja dan saling bertolakbelakang dan bertentangan sehingga ide-ide pemerintahan yang baik dan tujuan-tujuan tertentu tidak dapat dieksekusi dengan efektif. *Dynamic governance* tidak dapat dicapai tanpa adanya pengertian dan interdependensi antara budaya dengan *capabilities*, antara *capabilities* dengan kemampuan pegawai (*people*) dan proses yang menjadi sumber dari *people* tersebut; antara *capabilities* dan interaksinya dengan lingkungan eksternal, dan antara *capabilities* dengan kemampuan mengekspresikan ke dalam jalur (*path*) yang *adaptive* dengan kebijakan atau *policies*.²²⁵

2.3.3. *Dynamic Capabilities*

Kemampuan sebuah organisasi pada dasarnya mengacu pada pengetahuan, sikap, keterampilan dan sumberdaya yang dikerahkan untuk melaksanakan tugas penting dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Kemampuan juga didefinisikan sebagai suatu cara beda dalam melaksanakan sesuatu, yang terbangun oleh waktu melalui suatu proses pembelajaran. Kemampuan secara sistemik dibangun terikat pada manusia dan proses agar ide bagus dapat terkonversi menjadi kebijakan, proyek, dan program yang realistis. Sebuah organisasi yang dinamis digambarkan jika organisasi tersebut kaya akan ragam ide baru, persepsi segar, perbaikan berkelanjutan, tindakan sigap, adaptasi *flexible*, dan inovasi kreatif. Implikasi yang terjadi adalah proses pembelajaran yang berkelanjutan, eksekusi yang cepat dan efektif, serta perubahan tanpa akhir.²²⁶

Akwei menjelaskan pembangunan dan pembaharuan *dynamic capabilities* dapat dihasilkan dari kegiatan secara terus menerus baik dari internal organisasi

²²⁴ *Ibid.*, p. 14-15.

²²⁵ *Ibid.*, p. 17-18.

²²⁶ *Ibid.*, p. 68.

melalui inovasi, kegiatan pengembangan pegawai, pembelajaran (*learning*) maupun dari eksternal organisasi melalui proses kerjasama maupun akuisisi dari organisasi lain. Konsekuensi dari kegiatan-kegiatan inilah yang dapat mendorong tercapainya *dynamic capabilities* sebuah organisasi.²²⁷

Pendekatan konsep *dynamic capabilities* telah dikaji oleh banyak pakar.²²⁸ Teece *et al.* mendefinisikan *dynamic capabilities* sebagai kemampuan organisasi untuk mengintegrasikan, membangun dan mempetakan ulang (*reconfigure*) kompetensi internal dan eksternal untuk menghadapi perubahan lingkungan yang cepat. Eisenhardt dan Martin mengartikan sebagai seperangkat kemampuan khusus organisasi untuk mengidentifikasi proses dalam pembangunan produk.

Zahra dan Gerard melihat dari sisi kemampuan organisasi untuk merubah orientasi sehingga dapat memindahkan ulang (*redeploy*) dan mempetakan ulang (*reconfigure*) sumberdaya atau *resources*. Sementara itu, Winter dan Zollo melihat *dynamic capability* sebagai pola pembelajaran dan penstabilan kegiatan kolektif organisasi yang secara sistematis telah menyesuaikan kegiatan rutin untuk meningkatkan efektivitas kerja organisasi.

Berdasarkan atas sejumlah definisi para pakar tersebut, dapat disimpulkan bahwa *dynamic capabilities* pada dasarnya mendorong sejumlah aktivitas organisasi yang dapat menjadi unsur pengungkit (*leveraged*) perusahaan untuk membangun dan mempertahankan kemampuannya dalam mengelola perubahan dan menghasilkan inovasi. Konsep *dynamic capabilities* secara umum merujuk atas kemampuan aktivitas kolektif untuk menjalankan kegiatan pembelajaran secara terus menerus, bukan hasil kerja individual. Akwei menyimpulkan bahwa *dynamic capabilities* diidentifikasi sebagai agen perubahan yang memungkinkan

²²⁷Cynthia A. Akwei, "The Process of Creating Dynamic Capabilities", *British Journal of Management*, [²²⁸Jad Bitar, *A Contingency View of Dynamic Capabilities*, \(La Chaire de management stratégique internationale Walter-J.-Somers, HEC Montréal, 2004\), p. 6.](http://www.google.com/search?q=cache:67b1awz4nugJ:www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/isrc/documents/TheprocessofcreatingdynamiccapabilitiesBJMsubmission30thSeptember.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=6&gl=id, 2008.</p>
</div>
<div data-bbox=)

pembangunan organisasi sekaligus memperbaharui kemampuan kemampuannya untuk merespon perubahan dari lingkungan eksternal.²²⁹

Lebih rinci Bitar menjelaskan *dynamic capability* sebagai berikut:

“Dynamic capabilities is an organization’s collective ability to create sustainable competitive advantage by developing, maintaining and renewing its capabilities through continuous learning by leveraging individual, organizational and environmental elements such as resources, skills, systems, structure and culture.”

Konsep *dynamic capabilities* awalnya dibangun berdasarkan Teori *Resource Based View* (RBV) suatu perusahaan, yaitu bagaimana sebuah organisasi bisnis dengan cepat mengenali sumber-sumber potensial sehingga menghasilkan capaian keberhasilan yang digunakan sebagai keunggulan kompetitif organisasi di masa mendatang.²³⁰ Teori ini memandang kompetensi inti organisasi didekati dari kemampuan organisasi tersebut membangun kemampuan dan kompetensinya, seperti dikemukakan oleh Penrose pada dekade 1950-an. Konsep tersebut kembali diangkat pada dekade 1990-an oleh Hamel dan Prahalad dan dikembangkan menjadi konsep *dynamic capabilities* oleh Teece *et al.*²³¹ Konsep RBV memfokuskan pada pembentukan kemampuan organisasi yang secara khusus diubah menjadi keuntungan kompetitif perusahaan, sebagai hasil capaian kombinasi sumberdaya dan aset perusahaan yang unik, jarang, tidak dapat ditiru dan tidak dapat digantikan.

Konsep RBV selanjutnya dikembangkan oleh Teece *et al.* menjadi *dynamic capabilities* yang menekankan kajian atas pembangunan kemampuan unik pengelolaan sumberdaya organisasi sehingga sulit ditiru. Kemampuan unik tersebut adalah hasil dari kombinasi kemampuan teknologi, fungsional dan organisasi. Konsep Teece *et al.* tersebut selanjutnya dikembangkan dan

²²⁹Cynthia A. Akwei, The Process of Creating Dynamic Capabilities”, *British Journal of Management*, [²³⁰*Ibid.*](http://www.google.com/search?q=cache:67b1awz4nugJ:www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/isrc/documents/TheprocessofcreatingdynamiccapabilitiesBJMsubmission30thSeptember.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=6&gl=id, 2008.</p>
</div>
<div data-bbox=)

²³¹Jad Bitar, 2004, p.4.

disempurnakan oleh sejumlah ahli antara lain Eisenhardt dan Martin, serta Winter dan Zollo.²³²

Pembangunan kemampuan organisasi sangat terkait dengan konsep rutinitas organisasi dan sumberdaya organisasi. *Dynamic capabilities* terkonseptualisasi sebagai kapasitas dalam merubah rutinitas dan sumberdaya atau kemampuan inti untuk beradaptasi pada perubahan teknologi dan lingkungan, karena kegagalan dalam melakukan hal tersebut dapat berdampak pada kegagalan organisasi.²³³ Saat ini penggunaan konsep pembangunan *dynamic capabilities* digunakan dalam berbagai kajian baik untuk level organisasi bisnis maupun untuk organisasi publik. Beberapa pakar menggunakan konsep untuk mengkaji pembangunan inovasi produk, misalnya kajian yang dilaksanakan Eric Wood untuk mengkaji pembangunan *dynamic capabilities* pada perusahaan pertambangan Ziton di Afrika Selatan.²³⁴ Sementara itu, Xiyou He mengkaji pembangunan *dynamic capabilities* perusahaan elektronik Samsung ketika melaksanakan ekspansi bisnis di Cina.²³⁵

Konsep *dynamic capabilities* juga digunakan untuk mengkaji pengembangan daya kompetitif suatu sektor di sebuah kawasan. Bruno Bezza misalnya, meneliti pengembangan *dynamic capabilities* negara-negara Masyarakat Eropa dalam mengembangkan daya kompetisi perusahaan di kawasan tersebut.²³⁶ Sedangkan Xiao lan Fu menggunakan konsep *dynamic capabilities* untuk

²³² *Ibid.*

²³³ Neo and Chen, 2007, hal. 68.

²³⁴ Eric Wood, *Aligning Innovation for Dynamic Capabilities and Sustainable Growth in South African Manufacturing*, 18 – 20 September, 2000 Annual Forum at Glenburn Lodge, Muldersdrift, <http://www.google.com/search?q=cache:jtvWGHzyvkMJ:www.tips.org.za/files/388.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=19&gl=id>

²³⁵ Xiyou He, *Dynamic Capabilities for Expansion in China: The Case of Samsung Electronics in Monitor Industry*, 2004, <http://www.google.com/search?q=cache:HoDQssKdwsQJ:www.kaib.or.kr/archives/2004-6/13.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=29&gl=id>

²³⁶ Bruno Bezza, *Dynamic Capabilities, Growth and Long-Term Competitiveness of European Firms: a Diagnosis and The Implications for EU Policies*, (Faculty of Political Science, D.U. of Industrial Relations University of Florence at Prato, 1999), http://www.google.com/search?q=cache:OTWNM3t2ysQJ:www.lem.sssup.it/Dynacom/files/D18_0.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id

mengkaji kebijakan pemerintah Cina dalam menarik investasi asing (*foreign direct investment*) di negara tersebut.²³⁷

2.4. Pembangunan dan Pembelajaran *Dynamic Capabilities*

2.4.1. Konseptualisasi Model *Dynamic Capabilities*

Kemampuan organisasi sangat terkait dengan konsep rutinitas organisasi dan sumberdaya organisasi. Neo dan Chen menjelaskan *capabilities* merujuk atas sejumlah karakteristik organisasi termasuk organisasi *governance* (keperintahan) suatu wilayah atau negara. Konsep *governance capabilities* tersebut mencakup sikap (*attitude*), pengetahuan (*knowledge*), Keterampilan (*skill*) dan kemampuan mendistribusikan (*men-deployed*) sumberdaya termasuk kemampuan melakukan koordinasi tugas untuk mencapai hasil akhir yang dibutuhkan. Konsep *capabilities* menggambarkan pembangunan sejumlah cara-cara tersebut sepanjang periode waktu tertentu melalui serangkaian proses pembelajaran.²³⁸

Konsep *dynamic capabilities* memiliki arti penting jika dikaitkan dengan fakta adanya kompleksitas permasalahan yang semakin bertambah berkaitan dengan adanya interaksi antara kebijakan dengan lingkungan, khususnya berkaitan dengan masalah ketidakpastian masa depan (*future uncertainties*) dan *external practices*. Perubahan lingkungan tersebut mendorong lahirnya *adaptive policy* yang bukan hanya merupakan reaksi pasif pada tekanan eksternal tetapi juga pendekatan proaktif pada inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Ide-ide baru juga menghasilkan kebijakan yang dibuat sesuai konteks (*adaptive policy*) yang selanjutnya diharapkan dapat dieksekusi sehingga dapat menghasilkan *dynamic governance* menjadi sebuah realita.

Collin dalam Bitar²³⁹ mengklasifikasikan kapabilitas menjadi tiga kategori, yaitu statis, dinamis, dan kreatif. Kemampuan statis menjelaskan

²³⁷ Xiao lan Fu, *Foreign Direct Investment, Absorptive Capacity and Regional Innovation Capabilities: Evidence from China*, (Department of International Development University of Oxford, 2007) <http://www.google.com/search?q=cache:vqc8tx7Os74J:www.oecd.org/dataoecd/44/23/40306798.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=31&gl=id>.

²³⁸ Neo and Chen, 2007, p. 29.

²³⁹ Bitar, 2004, p.4.

kemampuan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang menjadi fungsi dasar dari sebuah organisasi. Kemampuan dinamis memfokuskan pada kegiatan meningkatkan kemampuan aktivitas yang ada dari organisasi, mencakup proses pembelajaran, adaptasi, perubahan, dan pembaruan sepanjang waktu. Terakhir, kemampuan kreatif adalah kemampuan organisasi untuk membangun serangkaian strategi inovatif organisasi. Lewin *et al.* dalam Bitar²⁴⁰ menjelaskan bahwa pembangunan ketiga kemampuan di atas dalam organisasi bukan dipengaruhi oleh keterampilan individu tetapi melekat pada sejumlah elemen organisasi yang saling berkaitan dengan kemampuan individual di dalam organisasi tersebut.

Neo dan Chen lebih jauh berhasil mengkonseptualisasi *dynamic capabilities* sebagai kapasitas organisasi dalam merubah rutinitas dan sumberdaya atau kemampuan inti untuk beradaptasi pada perubahan teknologi dan lingkungan, karena kegagalan dalam melakukan hal tersebut dapat berdampak pada kegagalan organisasi.²⁴¹ Untuk itu, ada tiga kemampuan kognitif yang dapat mendorong pembelajaran sehingga dapat membangun *dynamic capabilities* organisasi, yaitu: (a) *thinking ahead*, (b) *thinking again*, dan (c) *thinking across*.²⁴²

Kemampuan *thinking ahead* adalah menangkap sinyal awal terhadap proses pembangunan di masa depan yang mungkin berpengaruh terhadap masyarakat suatu negara atau daerah agar tetap relevan dalam kondisi dunia yang ada. Kemampuan *thinking again* adalah kesadaran memikirkan dan membuat ulang (*remake*) kebijakan-kebijakan fungsional yang telah dijalankan saat ini sehingga menunjukkan kinerja yang lebih bagus. Adapun kemampuan *thinking across* adalah keterbukaan lintas wilayah untuk mempelajari pengalaman di wilayah lainnya sehingga konsep dan ide baru diintroduksikan ke dalam institusi tersebut.²⁴³ Kerangka kerja *dynamic governance capabilities* Neo dan Chen lebih jauh diilustrasikan dalam Gambar 2.2.

²⁴⁰*Ibid.*

²⁴¹Neo and Chen, 2007, p. 68.

²⁴²*Ibid.*,p. 31-43.

²⁴³Neo and Chen, 2007, p. 3.

Berdasarkan kajian Pettus, Kor, dan Mahone,²⁴⁴ ada tiga aspek yang dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities*, yaitu: 1) adanya kemampuan manajerial (*managerial capabilities*), 2) adanya pembelajaran organisasi, dan 3) adanya *flexibility* strategi. Pegawai dalam lingkup manajerial memiliki peran strategis dalam organisasi karena pegawai pada posisi tersebut dapat mendorong sebuah perubahan untuk tumbuh (*grow*), memperbaharui (*renew*), dan memperbanyak diri (*differentiate*). Para manajer mendorong pembangunan dengan menggunakan sumberdaya yang dimiliki perusahaan, menghasilkan pengelolaan jasa atas sumberdaya tersebut sekaligus menentukan peluang dan kesempatan khusus yang dimiliki perusahaan.

Kogut dan Zander dalam Pettus *et al.*²⁴⁵ menjelaskan dalam sebuah organisasi yang terus menerus melaksanakan pembelajaran mampu mengelola aset dan sumberdaya organisasi yang statis menjadi dinamis. Kemampuan pembangunan *dynamic capability* secara terus menerus dalam organisasi pembelajaran diwujudkan dalam bentuk kemampuan membangun ide-ide baru sehingga terus menerus memperbaharui kemampuan organisasi yang ada. Organisasi pembelajar dipengaruhi oleh sejumlah faktor di dalam organisasi baik pegawai maupun sumber modal lain yang dapat meningkatkan kapasitas produksi dari masing-masing individu di dalam organisasi tersebut.

Aspek *flexibility* strategi adalah unsur terakhir yang mendorong terjadinya *dynamic capabilities*, yang harus dimiliki organisasi yang tumbuh di tengah lingkungan pasar yang dinamis. Sanchez dalam Pettus *et al.*²⁴⁶ menjelaskan sebuah perusahaan membutuhkan sejumlah strategi yang *flexible* agar perusahaan dapat membangun dengan menggunakan sumberdaya yang ada maupun yang baru serta dapat terus menerus menyesuaikan dengan kondisi lingkungan yang terus berubah untuk mengikuti perubahan kondisi pasar.

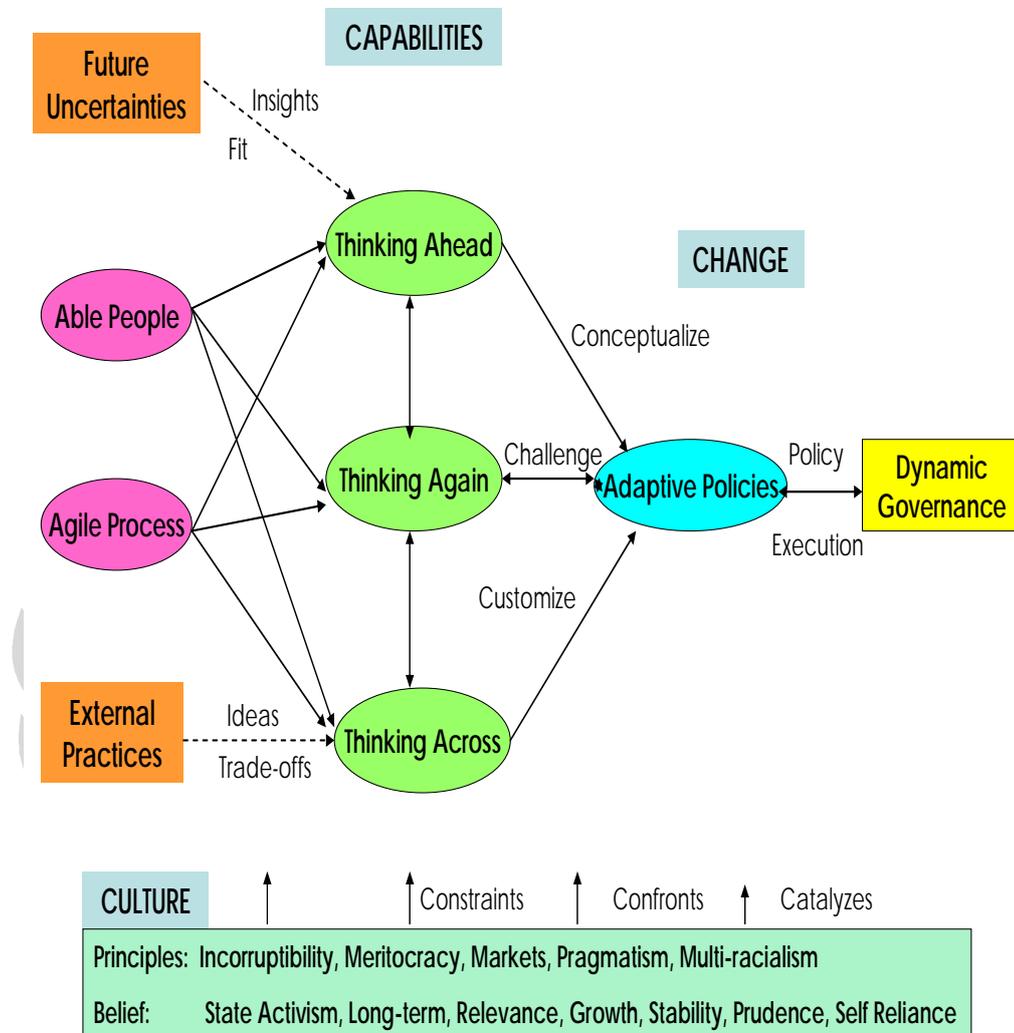
²⁴⁴Michael L. Pettus, Yasemin Y. Kor, and Joseph T. Mahoney, *A Theory of Change in Turbulent Environments: The Sequencing of Dynamic Capabilities Following INdustry Deregulation*, URL: http://www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/07-0100.pdf, 2007, p. 5-7.

²⁴⁵*Ibid.*

²⁴⁶*Ibid.*

Gambar 2.2.
Rangka Kerja *Dynamic Governance System*
Institutionalizing Culture, Capabilities and Change

(Boon Siong Neo dan Geraldine Chen, 2007)



Sumber : Neo and Chen (2007)

Pembangunan *dynamic capabilities* pada organisasi privat, seperti diulas Pettus *et al.*²⁴⁷ di atas, pada dasarnya juga berlaku pada organisasi publik. *Dynamic governance*, ulas Neo dan Chen, tercapai jika terjadi peningkatan kapasitas organisasi untuk berpikir dan berubah. Kondisi tersebut terlaksana jika didukung oleh proses institusionalisasi budaya (*culture*) yang mendukung untuk proses tersebut. Neo dan Chen mencontohkan kasus keberhasilan pemerintah

²⁴⁷ *Ibid.*

Singapura untuk mengimplementasikan kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across* dalam pelayanan publik .

Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari proses pembelajaran, adaptasi, perubahan dan pembaharuan yang terus dilaksanakan sejalan dengan perjalanan waktu. Proses pembangunan kemampuan ini tidak dapat dilepaskan dari pembangunan institusionalisasi budaya yang mengikuti proses tersebut.²⁴⁸ Sebagai nilai-nilai atau kepercayaan (*belief*) yang dijadikan pegangan sekelompok orang, budaya atau *culture* selanjutnya disebarkan dan dijadikan pegangan umum. Budaya dengan demikian dapat diartikan sebagai akumulasi hasil pembelajaran yang dibagikan ke masyarakat berdasarkan pengalaman masa lalu. Lebih jauh Edgar H. Schein dalam Neo dan Chen menjelaskan budaya sebagai berikut:²⁴⁹

A pattern of shared basic assumptions that the group learned as it solved its problem of external adaptation and integration that has worked well enough to be considered valid and therefore to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to these problems.

Budaya adalah produk pengalaman sukses masa lalu sebagai hasil penyaringan pengalaman-pengalaman sebuah institusi ketika menerima atau memikirkan masalah-masalah yang dihadapi sehingga mempengaruhi pilihan-pilihan strategi dan kebijakan yang diambil. Christopher Early dan Soon Ang dalam Neo dan Chen menguraikan budaya terdiri atas cara-cara yang memiliki pola dalam berpikir, merasakan dan bereaksi terhadap berbagai situasi dan aksi yang terjadi. Jika budaya institusi dan pengalaman masa lalu mendorong tercapainya nilai-nilai dan mental model yang dapat mengenali dan merespon perubahan, maka nilai-nilai budaya tersebut menjadi landasan penting untuk proses pembelajaran dan adaptasi untuk mengantisipasi perubahan yang cepat.²⁵⁰ Nilai-nilai budaya yang mendorong tercapainya kapasitas institusi dimanifestasikan dalam beberapa hal, antara lain dilihat dari visi-misi institusi tersebut yang dijadikan sebagai landasan formal filosofi sehingga diharapkan menjadi nilai-nilai dan prinsip dasar untuk memberikan arahan aksi institusi.

²⁴⁸ Neo and Chen, 2006, p.145.

²⁴⁹ *Ibid.*, p.146.

²⁵⁰ *Ibid.*, p.147.

Budaya juga dimanifestasikan sebagai norma-norma dan kebiasaan umum sehari-hari yang dilaksanakan dalam kelompok masyarakat, termasuk peraturan dan perundang-undangan yang mengatur hubungan di antara kelompok-kelompok masyarakat. Budaya juga tercermin dari proses penurunan nilai-nilai dan sosialisasi di dalam organisasi yang tampak dari adanya kebiasaan berpikir, membagi mental model dan membagi cara untuk mencapai tujuan. Budaya tidak hanya mengatur cara interaksi antar kelompok dalam masyarakat tetapi juga menentukan cara organisasi menerima dan menginterpretasikan kejadian-kejadian eksternal yang selanjutnya diwujudkan dalam bentuk respon strategik dan pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil.

Schein dalam Neo dan Chen menjelaskan penanaman nilai-nilai budaya dalam sebuah organisasi sangat ditentukan oleh nilai-nilai, *belief* dan asumsi dari pembangun atau pemimpin organisasi tersebut. Mereka lah yang memiliki otoritas tertinggi, determinasi yang kuat sekaligus memiliki asumsi yang kuat tentang situasi dan kondisi di masyarakat, bagaimana hubungan organisasi itu terhadap dunia nyata, hubungan antara manusia dan alam, bagaimana mendapatkan nilai-nilai kebenaran dan bagaimana mengelola waktu dan ruang. Budaya organisasi dibangun ketika seorang pemimpin dapat mengeksternalisasikan asumsi-asumsi mereka dan melekatkan secara bertahap atau gradual dan konsisten ke dalam visi-misi, tujuan, struktur dan proses organisasi.²⁵¹

Kekuatan kreatif dari *culture*, *dynamic capabilities*, dan *change* dimaksimalkan ketika ketiganya berinteraksi dan bersinergi dalam sebuah sistem yang dinamis. Ketiga unsur *dynamic capabilities*, yaitu: *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across* juga tidak berdiri sendiri-sendiri dan independen satu sama lain, melainkan harus saling berkaitan dan bergantung sebagai sistem sehingga potensi pengaruh dapat ditekankan dan dampak keseluruhan dapat diperkuat.

Untuk menjelaskan keterkaitan antara ketiga aspek penyusun *dynamic capabilities* di atas, Neo dan Chen²⁵² menyajikan perubahan dalam kebijakan yang muncul dari perbaikan tanpa henti di Singapura, dimana pemerintahan di

²⁵¹ Neo and Chen, p.147.

²⁵² *Ibid.* p. 19-24.

negara tersebut tanpa kenal lelah terus belajar, beradaptasi dan berinovasi dalam pembuatan kebijakan. Salah satu dari kebijakan yang terintegrasi dapat dilihat pada kebijakan pendidikan di Singapura. Pendidikan dilakukan untuk melatih pelajar mendapatkan pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan perekonomian. Pada tahun 1980-an dan 1990-an, perkembangan sistem pendidikan dilaksanakan dalam kerangka perencanaan tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja untuk menunjang perekonomian di ramalkan dan diturunkan menjadi kebutuhan input yang keluar dari sistem pendidikan.

Objektif yang ingin dicapai adalah setiap pelajar yang keluar dari sekolah mendapatkan pekerjaan. Hal ini tentunya berdampak banyaknya sistem nilai dari institusi terkait yang harus disesuaikan. Oleh karena itu, dilakukan pengujian kembali terhadap asumsi dan kebijakan pendidikan yang mendasar yang telah beroperasi cukup lama dan belajar dari pengalaman negara lain. Implementasi dilakukan bertahap dan kemajuan terjadi secara kumulatif. Reformasi dilaksanakan menyeluruh pada manajemen proses, sistem, dan struktur sekolah mengarahkan pada perubahan kebijakan pendidikan mengenai kurikulum dan pedagogi. Perubahan sistemik pada sistem pendidikan mencakup manajemen sekolah, infrastruktur sekolah, struktur karier dan pengembangan guru, kurikulum dan asesmen, dan struktur pendidikan. Kemampuan pembangunan *dynamic governance capabilities* di Singapura tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.6 berikut.

Pada tahun 1997 fokus pada kebijakan pendidikan bergeser dari pelajar sebagai potensi tenaga kerja untuk kemajuan ekonomi kepada fokus setiap pelajar untuk dapat menjadi yang terbaik yang dapat dicapai. Kebijakan dibangun dengan cara berpikir modern tersebut. Semua ini didasari oleh kepercayaan yang kuat bahwa sistem pendidikan adalah jawaban untuk tetap kompetitif dalam perekonomian. Pengembangan manusia dan proses adalah dua unsur utama dan mendorong perubahan.²⁵³ Walaupun terkadang penggunaan *dynamic capabilities* (*thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) bisa berdiri sendiri, pada pembangunan kebijakan publik yang besar dibutuhkan proses yang menggunakan ketiga *dynamic capabilities* tersebut.

²⁵³ *Ibid.*, p. 42.

Tabel 2.6.

Dynamic Governance Capabilities dari Sistem di Singapura

No.	<i>Thinking Ahead</i>	<i>Thinking Again</i>	<i>Thinking Across</i>
<i>Driver Path: Policy Choices, Execution, Adaptation and Innovation</i>			
1.	<i>Future uncertainties</i>	<i>Internal issues</i>	<i>External practices</i>
2.	<i>Foresight</i>	<i>Hindsight</i>	<i>Insight</i>
3.	<i>Refresh goals</i>	<i>Better quality</i>	<i>New Ideas</i>
4.	<i>Investments</i>	<i>Improvements</i>	<i>Innovations</i>
5.	<i>Beyond present circumstances</i>	<i>Beyond past legacies</i>	<i>Beyond existing boundaries</i>
6.	<i>Future to current implications</i>	<i>Current to future performance</i>	<i>Outside to inside programs</i>
<i>Driver Process: Agile Structures & Systems</i>			
7.	<i>Exploring and anticipating</i>	<i>Understanding and probing</i>	<i>Searching and researching</i>
8.	<i>Perceiving and testing</i>	<i>Reviewing and analysing</i>	<i>Discovering and experimenting</i>
9.	<i>Strategizing</i>	<i>Redesigning</i>	<i>Evaluating</i>
10.	<i>Influencing</i>	<i>Implementing</i>	<i>Customizing</i>
<i>Driver People: Able Leadership, Recruitment, Renewal & Retention</i>			
11.	<i>Alert to signals</i>	<i>Confront reality</i>	<i>Learn from others</i>
12.	<i>Scenario builder</i>	<i>Problem-solver</i>	<i>Knowledge-broker</i>
13.	<i>Challenge implicit assumption</i>	<i>Challenge current achievement</i>	<i>Challenge accepted models</i>
14.	<i>Credible</i>	<i>Candid</i>	<i>Contextual</i>

PRINCIPLES: *Guidelines for action based on Values and Beliefs*PURPOSE: *Strategic Imperative and Governance*POSITION: *Unique Context & Constraints*Sumber : Neo and Chen (2007)²⁵⁴

Pada tahun 1997 fokus pada kebijakan pendidikan bergeser dari pelajar sebagai potensi tenaga kerja untuk kemajuan ekonomi kepada fokus setiap pelajar untuk dapat menjadi yang terbaik yang dapat dicapai. Kebijakan dibangun dengan cara berpikir modern tersebut. Semua ini didasari oleh kepercayaan yang kuat bahwa sistem pendidikan adalah jawaban untuk tetap kompetitif dalam perekonomian. Pengembangan manusia dan proses adalah dua unsur utama dan mendorong perubahan.²⁵⁵ Walaupun terkadang penggunaan *dynamic capabilities* (*thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) bisa berdiri sendiri, pada

²⁵⁴ Neo and Chen, 2007, p. 31.²⁵⁵ *Ibid.*, p. 42.

pembangunan kebijakan publik yang besar dibutuhkan proses yang menggunakan ketiga *dynamic capabilities* tersebut.

2.4.2. Unsur *Dynamic Capabilities*

Di bawah ini selanjutnya dijelaskan pengertian lebih rinci tentang tiga konsep penyusun *dynamic governance capabilities*, yaitu konsep *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

2.4.2.1. *Thinking Ahead*

Thinking Ahead adalah kemampuan untuk berpikir ke depan, mencakup sejumlah dimensi, yaitu: kemampuan mengidentifikasi perkembangan di masa mendatang, kemampuan mengerti implikasi pada kepentingan tujuan sosio-ekonomis di masa depan, dan kemampuan mengidentifikasi investasi strategis dan pilihan yang dibutuhkan masyarakat dalam mengeksplorasi kesempatan baru sekaligus dalam mengurangi efek negatif terhadap potensi ancaman.

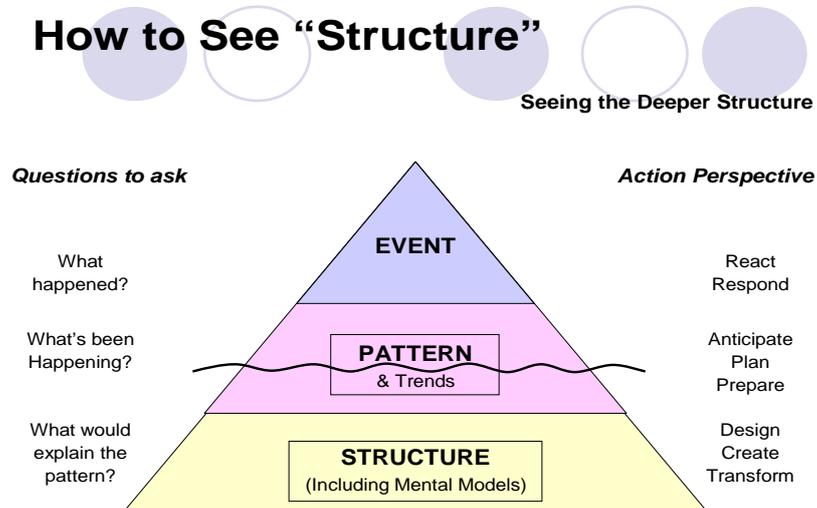
Tujuan melakukan *thinking ahead*²⁵⁶ adalah untuk mendapatkan pengertian mengenai kebutuhan masa datang dan mempertimbangkan risiko dari strategi dan kebijakan saat ini. Proses ini membantu pengambil keputusan untuk melihat kembali kondisi dan melihat lagi strategi yang dibutuhkan dalam mengkaji kebijakan dan program yang ada. Cara yang dapat dilakukan adalah bagaimana melihat *event* peristiwa yang selanjutnya membentuk pola (*pattern*), dan mengerti bagaimana dampaknya pada tujuan sosial ekonomis masyarakat.

Senge mengilustrasikan proses *thinking ahead* lebih dari melakukan proses perencanaan formal melainkan membentuk budaya untuk selalu mempertanyakan kepercayaan mendasar atau *mental model* dan melihat relevansi dengan perubahan yang terjadi di dunia. Hal ini selanjutnya menciptakan kesiapan mental, fleksibilitas, dan keterbukaan yang memungkinkan respon yang cepat pada saat *events* terungkap. Senge mengilustrasikan proses *thinking ahead* tersebut dalam Gambar 2.3.²⁵⁷

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline – The Art & Practice of the Learning Organization*. (Doubleday: Random House inc., 2006).

Gambar 2.3.
Bagaimana Melihat Struktur dari Permasalahan



Sumber : Senge (2006)

Permasalahan dalam sistem sesungguhnya dapat dikurangi dengan mengambil kebijakan yang tepat dan melihat pada permasalahan mendasar, dan bukan reaktif pada gejala-gejala yang muncul sesaat sehingga permasalahan juga dapat dipecahkan secara mendasar dan memenuhi kebutuhan jangka panjang. Dengan demikian, pembangunan kemampuan *thinking ahead*, dalam konteks pembangunan organisasi, diposisikan dengan upaya untuk membangun tujuan besar organisasi, atau dengan kata lain pembangunan visi dan misi organisasi.

2.4.2.2. *Thinking Again*

Thinking again adalah kemampuan untuk berpikir ulang, mencakup sejumlah dimensi, yaitu: kemampuan berkonfrontasi dengan realita sekarang sehubungan dengan kinerja yang dihasilkan sebagai akibat dari strategi, kebijakan, dan program yang telah dihasilkan, dan kemampuan untuk melakukan desain ulang strategi, kebijakan, dan program yang telah diputuskan agar dapat mencapai kualitas dan hasil yang lebih baik. Kemampuan *thinking again* melibatkan penggunaan data, informasi, ukuran, dan *feedback* terhadap isu dan masalah yang dapat menghambat tercapainya kinerja yang lebih baik.

Kemampuan *thinking again* juga dapat melihat jauh melampaui warisan masa lalu dari kebijakan dan program guna mencari cara memperbaiki kinerja. Pada kenyataannya, dalam mengimplementasikan kemampuan berpikir ulang, kerap kali dihadapkan dengan banyak gangguan (*noise*) dalam sistem sehingga sulit untuk mendapatkan data yang akurat dan tepat waktu dari konsekuensi kebijakan.

Kemampuan membangun *thinking again*, dalam konteks pengembangan organisasi, merupakan pengejawantahan dari kemampuan organisasi melaksanakan serangkaian evaluasi terhadap program dan kebijakan yang telah ditempuh secara objektif dan jujur. Albaek dalam Rist²⁵⁸ menjelaskan arti penting evaluasi kebijakan adalah untuk mendapatkan data aktual dan objektif yang dapat digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan untuk diimplementasikan. Data aktual itu bukan memiliki arti yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan tetapi lebih memiliki faedah untuk mengidentifikasi penyebab kenapa terjadi permasalahan dalam proses implementasi kebijakan.

Ketika sebuah kebijakan sudah diputuskan dan diimplementasikan di lapangan, maka biaya dan sumberdaya organisasi yang digunakan selama proses tersebut jumlahnya tidak sedikit. Hal ini tentu saja memerlukan kepastian akan efektivitas dan efisiensi nilai sumberdaya yang dikeluarkan tersebut agar betul-betul tepat sasaran. Melalui evaluasi yang dilaksanakan secara tepat maka tujuan tersebut diharapkan dapat tepat. Tidak hanya efisiensi modal, evaluasi juga dapat digunakan sebagai cara untuk memecahkan masalah jika muncul persoalan sepanjang proses pelaksanaan program dan kegiatan

Jika suatu organisasi mendapatkan *feedback* dan mental model yang sempurna dan berhasil mengaitkan dengan benar konsekuensi dengan dasar penyebab yang sebenarnya, serta didukung pengetahuan yang sempurna untuk mengambil aksi pembenaran, kapasitas untuk *think again* menjadi tidak diperlukan.²⁵⁹ Pengetahuan dan kompetensi dalam hal ini menjadi pisau bermata

²⁵⁸Ray C. Rist, *Policy Evaluation. Linking Theory to Practice*. (Brookfield : An Elgar Reference Collection,1995), p.xv.

²⁵⁹ Neo and Chen, 2007, p. 38.

dua, karena keyakinan yang berlebihan dapat menghambat terjadinya pembelajaran kontinyu karena hilangnya kemampuan untuk melihat lagi permasalahan, sehingga terkadang kebijakan mengganti, rotasi, dan regenerasi pimpinan dapat membantu sistem untuk *think again*.

2.4.2.3. *Thinking Across*

Thinking across adalah kemampuan berpikir lintas untuk menyeberangi batasan tradisional untuk mempelajari pengalaman orang lain sehingga ide-ide baik dapat diadopsi dan disesuaikan sehingga dapat dihasilkan kebijakan dan program inovatif yang akan diinstitutionalisasi. Kemampuan *thinking across* mendorong ide-ide baru yang inovatif pada masyarakat. Dengan semakin kompleks dan berkembangnya permasalahan, maka belajar dari pengalaman orang lain dapat membantu untuk mengatasi *blind spots*, yaitu melihat dari kaca mata orang lain.²⁶⁰

Kemampuan *thinking across* sejalan dengan praktik pembangunan *benchmarking* sebuah organisasi terhadap organisasi pesaing yang dinilai menjadi pemimpin dalam bidangnya. Sand dan Nordgård²⁶¹ mengartikan *benchmarking* sebagai proses yang ditempuh organisasi untuk membandingkan efisiensi organisasi dengan organisasi lain secara sistematis dan terus menerus untuk menilai produktivitas, kualitas dan proses yang terjadi di perusahaan tersebut dengan perusahaan lain yang merupakan perusahaan terbaik dalam bidangnya.

Kyro menjelaskan konsep *benchmarking* awalnya memang muncul untuk meningkatkan kinerja perusahaan dan dilaksanakan oleh perusahaan-perusahaan besar. Kendati demikian, strategi ini juga ditempuh perusahaan kecil menengah dan bahkan telah diterapkan oleh organisasi publik dan semi publik.²⁶² Ahmed dan Rafq dalam Kyro menguraikan esensi strategi *benchmarking* adalah proses

²⁶⁰ *Ibid*, p. 41.

²⁶¹ Kjell Sand and Dag Eirik Nordgård, *Comparison of Nordic Benchmarking Methods*, <http://www.themanager.org/Knowledgebase/Management/Benchmarking.htm>, 2008.

²⁶² Paula Kyro, Revising the Concept and Forms of Benchmarking, *Benchmarking: An International Journal* Vol. 10 No. 3, 2003, p. 210-225.

pembelajaran organisasi, yaitu bagaimana meningkatkan kegiatan, proses dan manajerial organisasi.²⁶³

Berdasarkan kajian Sisson, Arrowsmith, dan Marginson,²⁶⁴ ada tiga tingkatan kompleksitas dalam penerapan strategi *benchmarking*. Tingkatan pertama adalah membandingkan secara kuantitatif pengukuran *input* dan atau *output*. Kedua, membandingkan efisiensi lebih khusus berdasarkan kajian proses dan aktivitas bisnis, dengan menggunakan diskusi kelompok, survei dan standar kualitas yang terakreditasi. Terakhir, pengukuran peningkatan kinerja dilihat dari aspek kepemimpinan dan perubahan manajerial yang dilakukan organisasi. Pada pendekatan terakhir dicapai dengan membuat identifikasi sejumlah alternatif strategi yang sekiranya mungkin dapat meningkatkan kinerja organisasi.

2.5. Proses Pembangunan dan Pembelajaran *Dynamic Capabilities*

Seperti telah dijelaskan dalam Sub Bab sebelumnya, untuk mempertahankan sebuah siklus tanpa akhir dari proses pembangunan *dynamic capabilities* (*thinking ahead, thinking again* dan *thinking across*) maka dibutuhkan komitmen dan investasi jangka panjang dalam pembangunan pegawai yang memiliki kemampuan (*able people*) dan proses yang juga mendorong terjadinya kemampuan (*agile process*). Kondisi ini selanjutnya dapat diinduksi dalam proses konseptualisasi, pengevaluasian (*challenge*), dan penyesuaian (*customize*) yang dibutuhkan untuk membangun *people* untuk belajar beradaptasi memilih *path* dan kebijakan sehingga dapat berubah secara terus menerus.²⁶⁵

Mengkaji proses pembangunan *dynamic governance*, dengan demikian, harus mendekati dari sudut pendekatan sistem. Kajian *dynamic capabilities* yang diistilahkan *dynamic governance capabilities* oleh Neo dan Chen, memperhatikan proses tersebut sebagai sebuah sistem karena adanya hubungan-hubungan yang terjadi secara interdependen diantara *dynamic capabilities, people, proses, dan path* yang memungkinkan menjadi pedoman; dalam bentuk prinsip-prinsip,

²⁶³*Ibid.*

²⁶⁴Keith Sisson, Jim Arrowsmith, and Paul Marginson, *All Benchmarkers Now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations*, <http://www.themanager.org/Knowledgebase/Management/Benchmarking.htm>. 2008.

²⁶⁵Neo and Chen, 2007, p. 19.

peraturan-peraturan formal, insentif struktur, hambatan informal dan institusionalisasi struktur yang dikaitkan dengan perjalanan waktu sehingga tetap relevan dan efektif untuk menghadapi perkembangan dan perubahan teknologi yang berjalan cepat.²⁶⁶

2.5.1. Gagasan Sistem dalam Pengembangan *Dynamic Capabilities*

Berpikir sistem atau *systems thinking*, seperti dikemukakan Maani dan Cavana²⁶⁷ adalah satu disiplin untuk mengerti kompleksitas dan perubahan. Hal ini lebih memperkuat pendapat adanya kebutuhan kemampuan berpikir sistem bagi para birokrat dalam melihat permasalahan. Peter Senge menyatakan bahwa *systems thinking* adalah disiplin untuk melihat sesuatu secara menyeluruh dan merupakan satu kerangka kerja, untuk meninjau keterkaitan antara satu isu dengan lainnya dibanding sesuatu yang berdiri sendiri, dan untuk meninjau pola perubahan dibanding “tinjauan statis”. *Systems thinking* juga dapat mengintegrasikan disiplin-disiplin lainnya, akan tetapi *systems thinking* juga membutuhkan disiplin lainnya seperti *building shared vision*, *mental model*, *team learning*, dan *personal mastery* untuk mengetahui potensinya. Permasalahan tidak bisa diselesaikan dengan cara berpikir yang sama seperti yang meletakkan pada permasalahan itu sendiri.²⁶⁸

Oleh karena itu jika kebijakan melihat permasalahan secara *systems thinking*, maka ini dapat membantu. *Systems thinking* adalah cara memandang masalah sebagai sebuah sistem; yaitu menyeluruh (*wholeness*) dan berkaitan antara bagian sistem (*connectedness*). Lebih lanjut dikemukakan oleh Richmond bahwa ada beberapa gagasan dalam *system thinking* yaitu; *dynamic thinking* – memahami bahwa dunia tidak statis, semua selalu berubah; *operational thinking* - memahami perubahan fisik dan bagaimana hal terjadi; dan *closed-loop thinking* memahami bahwa sebab dan akibat itu tidak selalu linier, dan akibat (*effect*) dapat menjadi sebab (*cause*) baru yang mempengaruhi sebab awal.²⁶⁹

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Kambiz E. Maani dan Robert Y. Cavana, *Systems Thinking Modelling – Understanding Change and Complexity*, (New York: Prentice Hall, 2000), p. 7.

²⁶⁸ Peter M. Senge, 2006, p. 6-11.

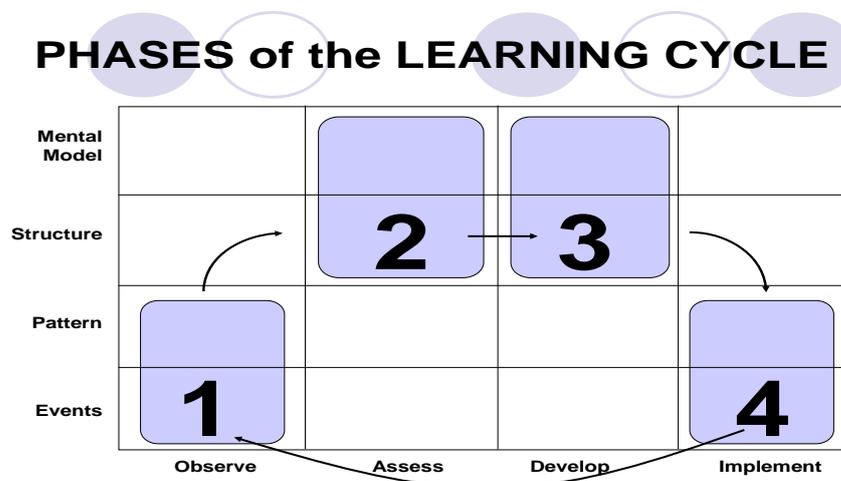
²⁶⁹ Kambiz E. Maani and Robert Y. Cavana, 2000.

Senge dalam buku *The Fifth Discipline* mendefinisikan *systems thinking* sebagai kerangka konseptual yang dikembangkan untuk menciptakan seluruh pola menjadi jelas, sehingga dapat membantu perubahan secara efektif. Disiplin untuk melihat struktur yang mendasari situasi kompleks, dan untuk pikiran tajam berasal dari pengaruh perubahan yang kecil. Pijakan dari organisasi pembelajar berpikir memiliki kompleksitas sebanyak dua tipe; (1) kompleksitas detil, yang terdiri dari banyak variabel; (2) kompleksitas dinamik, dimana akibat sepanjang waktu intervensi tidak jelas. Pengaruh nyata dalam kebanyakan situasi adalah dalam pemahaman kompleksitas dinamik, tidak pada kompleksitas detil, sayangnya kebanyakan analisa sistem memfokuskan pada kompleksitas detil, bukan pada kompleksitas dinamik.

Pendekatan ini menggunakan *systems thinking* dalam proses pembuatan kebijakan yang merupakan aspek mendasar dari organisasi pembelajar. Akhirnya, organisasi pembelajar adalah suatu tempat dimana anggota organisasi secara berkesinambungan menemukan cara bagaimana menciptakan realitas, dan bagaimana bisa mengubahnya. *Learning Organization* atau Organisasi Pembelajar didefinisikan sebagai suatu organisasi dimana anggotanya secara berkelanjutan memperluas kapasitas menciptakan hasil yang sungguh-sungguh diinginkan, dimana pola berpikir baru dan ekspansif ditumbuhkan, dimana aspirasi kolektif dibiarkan bebas, dan dimana anggota organisasi secara terus menerus berusaha belajar bersama. Pada Gambar 2.4. terlihat bagaimana langkah yang dilakukan pada sebuah siklus pembelajaran yang mempengaruhi bagaimana *dynamic capabilities* dapat terjadi.²⁷⁰

²⁷⁰Peter Senge. 2006.

Gambar 2.4.
Fase *Learning Cycle*



Sumber: Senge (2006)

Systems thinking dapat mengintegrasikan disiplin-disiplin lainnya, akan tetapi *systems thinking* juga membutuhkan disiplin lainnya seperti *building shared vision*, *mental model*, *team learning*, dan *personal mastery*. Organisasi tidak bisa menyelesaikan permasalahan dengan cara berpikir yang sama ketika masalah tersebut diciptakan. Dalam menjelaskan *building shared vision*, organisasi berkomitmen untuk menciptakan kondisi dimana orang-orangnya akan mengoptimalkan pertumbuhan individu, karena pertumbuhan organisasi akan terjadi dengan sendirinya pada saat setiap individu tumbuh.

Dalam menciptakan organisasi pembelajar, organisasi penting bekerja dengan model mental dan menciptakan pembicaraan yang penuh pembelajaran, yang mengekspos penyampaian pikiran yang efektif dan terbuka terhadap pendapat orang lain sehingga dapat juga memotivasi orang. Yang terpenting dalam sebuah kepemimpinan adalah inspirasi yang dapat diberikan untuk membuat semua orang dalam organisasi melihat dan merangkul mereka dalam identitas dan rasa nasib bersama dalam mencapai tujuan bersama. Sehingga dibutuhkan suatu visi asli atau '*genuine vision*' yang dapat membuat orang berjuang dan belajar, bukan karena terpaksa tetapi karena mereka ingin. Kaitan dengan *systems thinking* adalah visi memberikan gambaran yang jelas terhadap

apa yang ingin diciptakan, sedangkan *system thinking* menunjukkan bagaimana organisasi telah mencipta apa yang organisasi miliki saat ini

Sudah banyak contoh bahwa intelegensia tim dapat lebih tinggi dari intelegensia anggota-anggota tim dimana tim pun dapat mengembangkan kapasitas luar biasa. Sehingga tim yang belajar bukan hanya menciptakan hasil yang mengagumkan juga memberikan kesempatan tumbuh yang besar dari individu-individunya. Hal mendasar dari pembelajaran tim terletak pada dialog yang akhirnya dapat menyingkirkan asumsi dan memasuki kerangka berfikir bersama. Pembelajaran tim adalah penting, karena dalam organisasi modern, unit yang fundamental dari pembelajaran terletak pada tim bukan individual. Suatu indikator yang dapat dipercaya bahwa tim terus belajar adalah terjadi konflik, karena inilah yang menunjang pemikiran kreatif. Akan tetapi tanpa bahasa yang sama dalam menghadapi kompleksitas, tim pembelajar sangat terbatas.²⁷¹

2.5.2. Proses Transfer Pengetahuan dalam Organisasi

Keberhasilan sejumlah organisasi perusahaan di Jepang dalam menciptakan inovasi secara berkelanjutan, seperti diuraikan Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi dalam buku: *'The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation,'* tidak lepas dari kemampuan proses pembangunan pengetahuan organisasi.²⁷² Nonaka²⁷³ menjelaskan pembangunan pengetahuan (*knowledge*) organisasi tercapai jika organisasi mampu mengakumulasi informasi yang masuk ke dalam organisasi dan mengolahnya menjadi pengetahuan yang konstruktif, yang berkaitan dengan sesuatu yang baik. Lebih jauh Nonaka menguraikan perbedaan antara informasi dan pengetahuan sebagai berikut:²⁷⁴

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Ikujiro Nonaka and Hirotaka Takeuchi, *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamic of Innovation*, (Oxford University Press: New York, 1995)

²⁷³ Claus Otto Scharmer, *Knowledge Has to Do with Truth, Goodness, and Beauty Conversation with Professor Ikujiro Nonaka*, Tokyo, Japan February 23, 1996, < <http://www.dialogonleadership.org/interviews/Nonaka-1996.shtml> >

²⁷⁴ *Ibid.*

“...information is the flow, and knowledge is the stock. Information is the flow of a message, while knowledge is created by accumulating information. Thus, information is a necessary medium or material for eliciting and constructing knowledge.

.... I emphasize the nature of knowledge as "justified belief and skill." We consider knowledge as a dynamic human process of justifying personal belief toward the "truth." More broadly, knowledge has to do with goodness, beauty, and truth. I found this aspect of knowledge while studying the innovation process. When you look into the innovation process, it's really something to do with developing a justified true belief...”

Nonaka and Takeuchi mengkaji perbedaan filosofi konsep pembangunan pengetahuan antara Barat dengan Timur.²⁷⁵ Di Barat, pengetahuan adalah sesuatu yang formal, tidak mendua (*unambiguous*), sistematis, dapat dipersalahkan (*falsifiable*), dan ilmiah (*scientific*). Pencarian pengetahuan umumnya melibatkan analisis dan interpretasi data dan informasi. Pengetahuan baru didokumentasikan dan ditransfer melalui pelatihan formal sehingga sifatnya eksplisit karena didokumentasikan dalam bentuk manual. Keahlian dan pengalaman manusia biasanya diabaikan sebagai sumber pengetahuan.

Di Timur, pengetahuan sifatnya lebih intuitif, interpretif, ambigu, non-linear, dan sulit untuk direduksi menjadi sebuah persamaan ilmiah. Pengetahuan bukan dibangun berdasarkan analisis dan interpretasi melainkan melalui pembangunan keahlian dan pengalaman banyak orang. Pengetahuan didistribusikan dan dipertahankan melalui pengalaman. Konsep pengetahuan di Timur lebih bersifat implisit atau *tacit*.

Nonaka dan Takeuchi tidak memisahkan secara jelas antara pengetahuan implisit dan eksplisit tetapi kedua hal tersebut menjadi sebuah entitas yang saling melengkapi. Keberhasilan organisasi perusahaan di Jepang adalah kemampuan merubah pengetahuan implisit individu menjadi pengetahuan eksplisit sehingga dapat menjadi pengetahuan organisasi. Di sisi lain, ada kenyataan kemampuan untuk merubah pengetahuan eksplisit organisasi menjadi pengetahuan implisit dari individu dalam organisasi. Nonaka and Takeuchi menjelaskan interaksi antara pengetahuan implisit dan pengetahuan eksplisit adalah proses konversi pengetahuan yang terus berlangsung dalam organisasi sehingga membentuk

²⁷⁵ Ikujiro Nonaka and Hirotaka Takeuchi, 1995, p.20-55.

semacam proses spiral.²⁷⁶

Kunci pembangunan pengetahuan organisasi adalah sebuah proses dinamis di dalam organisasi tersebut. Nonaka menjelaskan pembangunan pengetahuan organisasi tercapai jika ada interaksi antara pengetahuan implisit dan pengetahuan eksplisit, dan terjadi proses transformasi pengetahuan individu ke pengetahuan organisasi, yang kemudian kembali mendorong ditransformasikannya pengetahuan organisasi untuk menggerakkan individu untuk membangun pengetahuannya melalui pengalaman baru.²⁷⁷ Nonaka dan Takeuchi membangun interaksi antara pengetahuan *tacit* dan *explicit* menjadi empat proses konversi pengetahuan, yaitu (Lihat Gambar 2.5):²⁷⁸ 1) sosialisasi (perubahan dari pengetahuan *tacit* individu ke pengetahuan *tacit* kelompok); 2) eksternalisasi (perubahan dari pengetahuan *tacit* ke pengetahuan eksplisit), 3) kombinasi (perubahan dari pengetahuan eksplisit yang terpisah ke pengetahuan eksplisit yang tersistem), dan 4) internalisasi (perubahan dari pengetahuan eksplisit ke pengetahuan *tacit*).

Gambar 2.5
Empat Cara (*Modes*) Konversi Pengetahuan.

	<i>To tacit knowledge</i>	<i>To explicit knowledge</i>
<i>From tacit knowledge</i>	<i>Socialization</i>	<i>Externalization</i>
<i>From explicit knowledge</i>	<i>Internalization</i>	<i>Combination</i>

Sumber: Nonaka dan Takeuchi (1995)

Nonaka menjelaskan sosialisasi adalah proses pembangunan pengetahuan *tacit* bersama dalam organisasi melalui proses saling tukar menukar pengalaman. Agar terjadi proses sosialisasi pengetahuan maka antar individu dalam organisasi

²⁷⁶ *Ibid*, p. 73

²⁷⁷ Claus Otto Scharmer, *Knowledge Has to Do with Truth, Goodness, and Beauty* *Conversation with Professor Ikujiro Nonaka*, Tokyo, Japan February 23, 1996, <
<http://www.dialogonleadership.org/interviews/Nonaka-1996.shtml>>

²⁷⁸ Ikujiro Nonaka and Hirotaka Takeuchi, 1995, p. 62 - 73

harus membangun sebuah ‘wadah’ sehingga terjadi interaksi agar terjadi kesamaan kepercayaan (*beliefs*) dan transfer keterampilan (*skills*)²⁷⁹ Eksternalisasi adalah proses artikulasi pengetahuan *tacit* menjadi pengetahuan eksplisit sebagai sebuah konsep dan atau diagram. Wujud dari proses eksternalisasi ini adalah menggunakan metafor, analogi dan atau sketsa. Proses eksternalisasi mendorong terjadinya dialog yang bertujuan untuk membangun konsep dari pengetahuan *tacit*. Contoh dari eksternalisasi adalah proses pembangunan produk baru.²⁸⁰

Kombinasi adalah proses perancangan pengetahuan eksplisit menjadi bentuk pengetahuan eksplisit lain sehingga lebih sistematis. Contoh dari proses kombinasi adalah pertukaran pengetahuan melalui media, seperti dokumen, pertemuan, percakapan telepon atau komunikasi melalui jaringan komputer.²⁸¹ Sedangkan internalisasi adalah proses pertukaran pengetahuan eksplisit yang terikat pada organisasi ke pengetahuan implisit atau *tacit* dari individu dalam organisasi. Contoh proses internalisasi adalah kegiatan magang atau ‘*learning by doing or using*.’ Pengetahuan eksplisit tersebut sudah dikodifikasi dalam bentuk manual (baik berupa barang cetakan, suara dan video) dan disebarluaskan untuk digunakan secara luas melalui proses internalisasi.

2.5.3. Pengembangan Kapasitas Sistem *Able People*

Kemampuan sektor publik untuk *think ahead* dalam mengantisipasi, *think again* untuk mengevaluasi implementasi kebijakan yang ada; dan *think across* untuk mengekstrapolasi dan interpolasi pelajaran dari konteks berbeda merupakan sumber dari *dynamic governance*. Kapasitas untuk melakukan *dynamic capabilities* dalam melakukan perubahan ini ada pada manusia yang ada di organisasi, terutama pimpinan di sektor publik. Individu yang memiliki kapasitas lahiriah untuk berpikir, berpikir ulang, merasakan, melakukan pilihan, dan membangun kemampuan pribadi dan organisasi untuk berubah.²⁸²

²⁷⁹ Claus Otto Scharmer, 1996.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Nonaka and Takeuchi, 1995, p.67.

²⁸² Neo and Chen, 2007, p. 317-320.

Dari semua input dari organisasi, hanya manusia yang memiliki kemampuan untuk membuat pilihan independen. Input lainnya, seperti proses, sistem, dan struktur adalah hasil dari keputusan dan pilihan manusia juga yang berperan sebagai pemimpin. Manusia adalah pengendali utama dibelakang semua pengembangan kemampuan organisasi yang memiliki kemampuan berpikir independen, memutuskan untuk bertindak dan berubah, serta mengatasi hambatan.

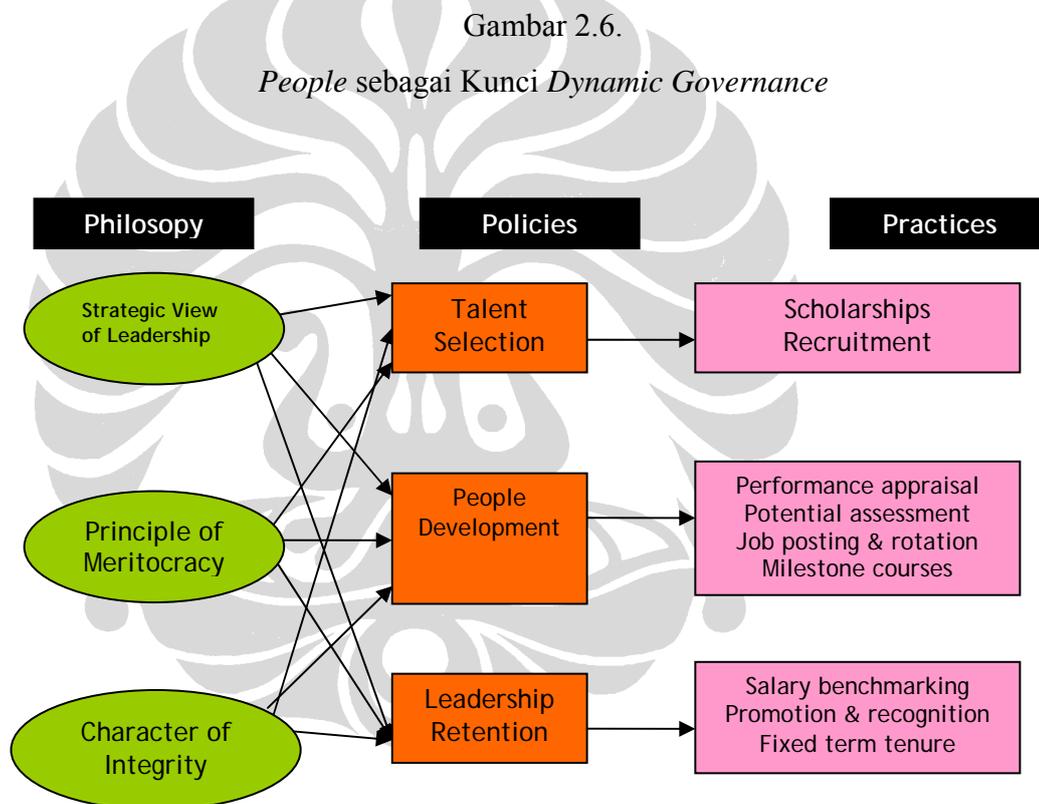
Pimpinan organisasi adalah determinan terpenting *dynamic capabilities*. Pilihan dan keputusan pemimpin mempengaruhi dua determinan lain dari perubahan *dynamic capabilities*, yaitu arah dan jalur yang akan diambil dan desain dari proses organisasi yang mempengaruhi pengaturan sumberdaya. *Dynamic capabilities* dalam pengembangan *people* dikembangkan melalui proses rekrutmen, pembaruan keterampilan dan pengetahuan dari pegawai, dan cara mempertahankan dan menyebarkan keahlian pada pegawai untuk menciptakan dan mengimplementasikan strategi.

Selain tuntutan untuk melaksanakan *good governance*, maka perlu ada beberapa perubahan paradigma aparatur negara sehingga dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities* di organisasi publik. Tamin menguraikan ada tiga belas paradigma yang harus diperhatikan sehingga organisasi publik dapat menyikapi perkembangan tersebut, yaitu:²⁸³ 1) perubahan dari *government* ke *governance* yang penekanannya pada proses pengelolaan dan penyelenggaraan; 2) pergeseran dari pandangan *government centered* ke *people centered*, sehingga mengurangi pendekatan *top down*; 3) perubahan orientasi dari *rule driven* ke *mission driven*; 4) perubahan orientasi pada *steering* daripada *rowing* dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau lebih sebagai pengendali daripada pelaksana, 5) perubahan orientasi pada demokrasi daripada kekuasaan; 6) perubahan orientasi kakekat pekerjaan yang *knowledge-based work* daripada *meaningless repetitive-task*, agar tercapai sikap *innovative* dan *caring*; 7) perubahan keahlian menjadi *teamwork* daripada *single-skilled*; 8) perubahan mekanisme *coordination among peers* daripada *coordination from above*, 9) perubahan basis kekuasaan dari atasan kepada warga negara, 10) perubahan pendekatan *system thinking* daripada

²⁸³Feisal Tamin, Pengembangan SDM Aparatur dalam Meningkatkan Kerja Birokrasi. *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No. 02/Vol. X/Mei/2002. hal. 13-22.

partial thinking; 11) perubahan pendekatan pembangunan pada wilayah daripada sektor; 12) perubahan hubungan kerja horisontal daripada vertikal sehingga dibutuhkan *networking* yang *smart*, 13) perubahan berpikir *comprehensive* daripada *linear*, 14) pendekatan birokrasi yang *changeable* daripada *statis*, dan 15) pergeseran paradigma pemerintahan yang *decentralized* daripada *centralized*,

Dalam menyediakan kapasitas *able people* yang dapat menjawab kebutuhan di atas, tentunya pengelolaannya perlu disiasati. Pada Gambar 2.6. terlihat seluruh kerangka proses dari sistem manajemen *'human capital'* pada sektor publik di Singapura yang mencakup filosofi, kebijakan, dan penerapannya.²⁸⁴



Sumber : Neo and Chen (2007)

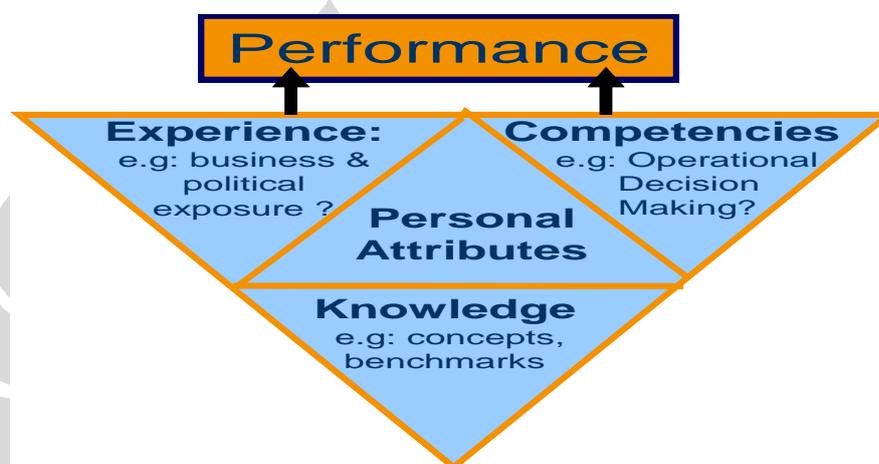
Kesenjangan akan profil sukses yang diharapkan dengan yang tersedia dapat diminimalisasi dengan pengelolaan sumberdaya manusia yang efektif seperti proses rekrutmen, seleksi, pengembangan, pengukuran kinerja, dan cara mempertahankan *talent*. Seperti dijelaskan dalam Gambar 2.7, langkah utama

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 318.

menentukan kriteria dari yang dibutuhkan organisasi atau disebut profil sukses oleh Byham, Smith, dan Paese; yaitu: (1) pengetahuan atau *knowledge* – *what the person know*; (2) pengalaman atau *experience* – *what the persons have done*; (3) atribut personal atau *personal attribut* – *who the person is*; (4) kompetensi atau *competencies* – *what the person can do*.²⁸⁵

Gambar 2.7.

Profil Sukses dari Individu dalam Menjamin Adanya Kinerja



Sumber : Byham, Smith, Paese (2002)

Pada akhirnya, profil sukses yang tepat akan dapat menjamin kontribusi individu ke sukses organisasi secara keseluruhan karena lebih sesuai dengan kebutuhan dan ketersediaan organisasi. Sesuai pendapat Byham dan Moyer²⁸⁶, kunci pencarian *alignment* setiap individu pada organisasi dapat terlihat di Gambar 2.8 yang merupakan sebuah skema yang menjelaskan bagaimana pengelolaan sumberdaya manusia dilakukan, dengan proses menurunkan apa yang menjadi visi organisasi kepada strategi bisnis dan strategi budaya organisasi.

Kedua hal inilah yang terus diturunkan untuk mendefinisikan obyektif setiap sub sistem pengelolaan sumberdaya manusia dalam mendapatkan profil

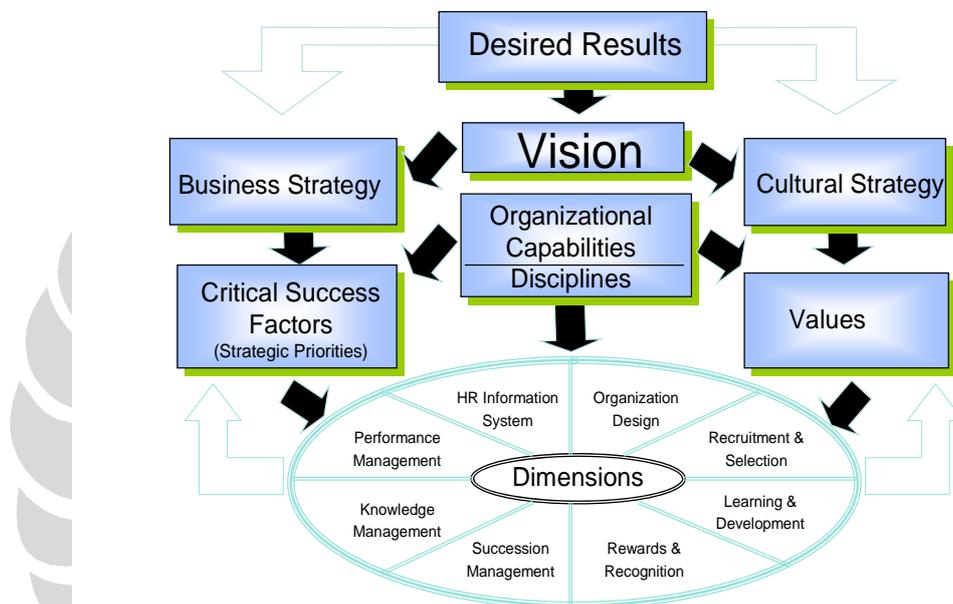
²⁸⁵William C. Byham, Audrey B. Smith, Matthew J. Paese, *Grow Your own Leaders – How to identify, Develop, and Retain Leadership Talent*, (Upper Saddle River: FT Press- Prentice Hall, 2002), p. 61-70.

²⁸⁶ William C. Byham and Reed P. Moyer, *Using Competenceies to Build a Successful Organization*, (Bridgeville: DDI: 1996), p. 49.

sukses yang diharapkan. Kinerja individu selanjutnya dinilai berdasarkan adanya keseimbangan antara apa dan bagaimana sebuah obyektif harus dicapai. Jadi, pada akhirnya pengelolaan sumberdaya manusia yang efektif adalah pengelolaan secara terus menerus individu-individu yang dapat berkontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi.

Gambar 2.8.

Strategic Architecture dalam Alignment Pengelolaan Sistem SDM



Sumber : Byham (2002)

Kinerja individu yang berkaitan dengan pencapaian tujuan sebuah organisasi tentunya dipengaruhi oleh banyak faktor. Robert Rogers²⁸⁷ menggambarkan ada tujuh faktor yang harus dipertimbangkan dalam manajemen kinerja pegawai, seperti digambarkan dalam Gambar 2.9. Ketujuh faktor tersebut adalah: 1) adanya kesesuaian antara tujuan dan nilai-nilai organisasi, mencakup standar, tujuan organisasi dan harapan yang ditujukan ke organisasi; 2) adanya motivasi pegawai yang berkaitan dengan kesesuaian dengan kondisi internal organisasi, desain pekerjaan, dan gaya kepemimpinan pimpinan; 3) adanya kapasitas keterampilan dan ilmu pengetahuan; 4) adanya hambatan-hambatan

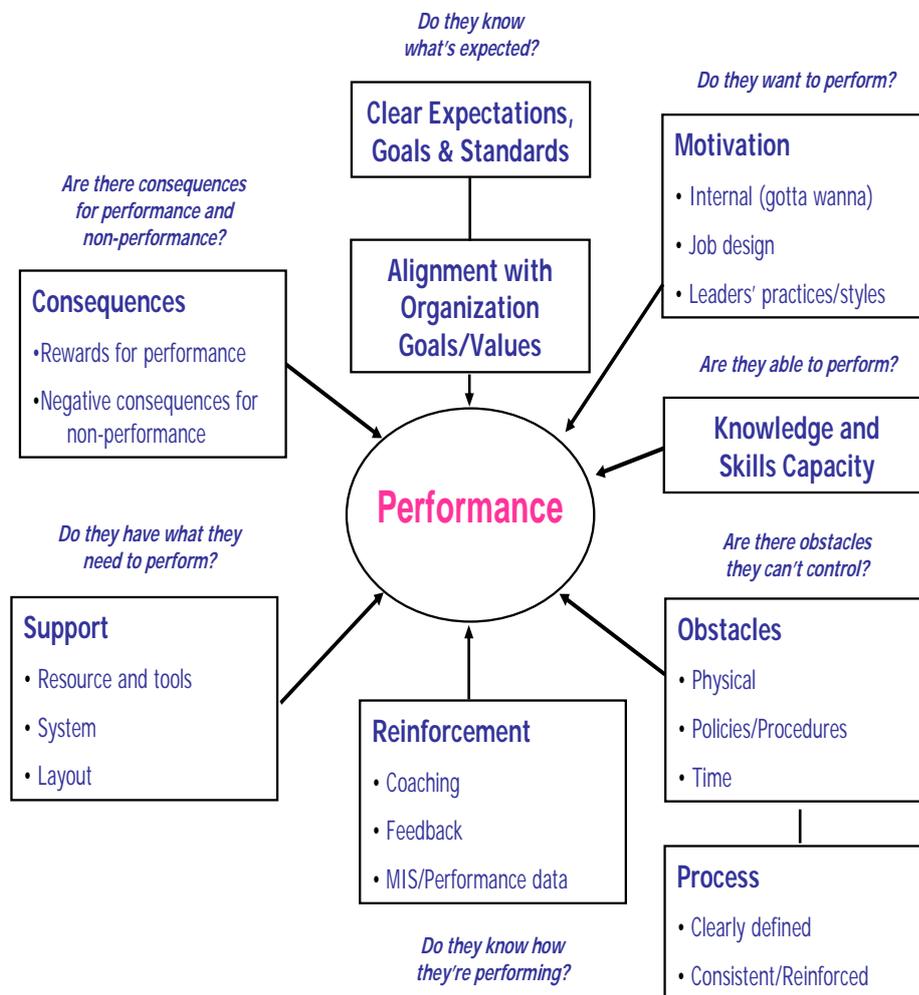
²⁸⁷ Robert W. Rogers, *Realizing the Promise of Performance Management*, (Development Dimension International : Pittsburg, 2006), p.6 – 13.

yang dihadapi, baik berupa hambatan fisik, prosedural dan waktu, yang biasanya berkaitan dengan proses yang terjadi di dalam organisasi tersebut; 5) adanya *reinforcement*, berupa proses *coaching feedback*, dan *performance data*; 6) adanya dukungan atau support mencakup dukungan *resource* dan sistem; serta 7) adanya konsekuensi baik *reward* maupun *punishment* untuk pegawai yang berkinerja negatif.

Gambar 2.9.

Performance Model yang Harus Dipertimbangkan²⁸⁸

Performance Model



Sumber: Rogers (2006)

²⁸⁸ *Ibid*

2.5.4. Pengembangan Kapasitas Sistem *Agile Process*

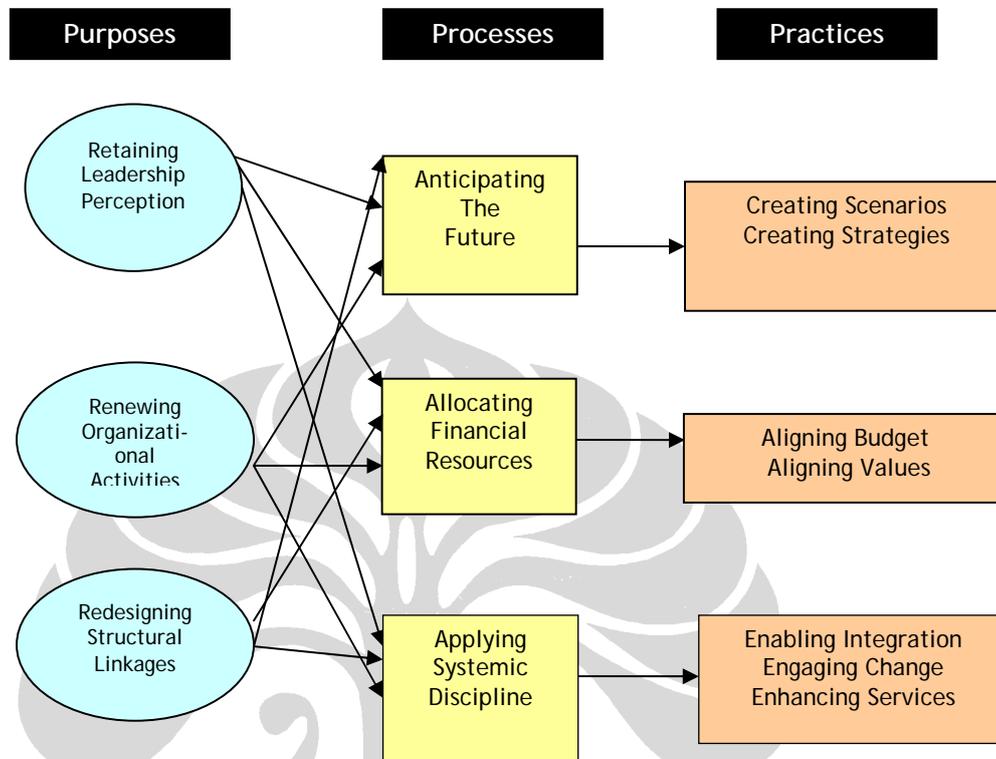
Individu dan proses adalah pengendali utama dari *dynamic capabilities*, walaupun komitmen dan kompetensi dari pemimpin memegang peranan utama terwujudnya efektivitas pemerintahan. Efektivitas pemerintah tidak bisa hanya tergantung pada individu tertentu, karena akan sangat rapuh dan beresiko tinggi terhadap keselamatan sebuah negara. Oleh sebab itu pemerintahan efektif harus terinstitusionalisasi dengan baik. Proses didesain dan diimplementasikan sedemikian rupa sehingga jalannya pemerintahan tetap terjamin berjalan baik berfungsi pada saat perubahan kepemimpinan. Kualitas kompetensi dan komitmen dari pemimpin meskipun penting bagi kinerja organisasi, tidak mencerminkan seluruh kemampuan organisasi. Kemampuan organisasi juga terikat pada proses koordinasi, kombinasi, dan integrasi dari kinerja bermacam pekerja dan unit kerja, memungkinkan timbulnya absorpsi dari pengetahuan baru, dan induksi dari rekonfigurasi dan transformasi yang berkelanjutan. Kemampuan *dynamic governance* membutuhkan pengembangan proses organisasi yang nyata.

Proses mendefinisikan *input* sumberdaya yang dibutuhkan, tugas yang akan dilaksanakan, individu yang bertanggung jawab untuk melakukan tugas, *output* yang dibutuhkan, koordinasi tugas dan manusia untuk menghasilkan *output*, peraturan yang mengatur kinerja dan manajemen, serta pelanggan yang menerima *output*. Proses juga memberikan definisi pada kualitas dan pengukuran kinerja, bagaimana kesalahan dideteksi dan dikoreksi, bagaimana perbaikan dan perubahan dibuat.²⁸⁹ Pada Gambar 2.10 terlihat keluaran dari dinamika kunci yang secara potensial diciptakan oleh proses organisasi, pembentukan persepsi pimpinan, memperbaharui aktivitas organisasi, dan mendesain kembali kaitan struktural.²⁹⁰

²⁸⁹Neo and Chen, 2007, p. 383-386.

²⁹⁰*Ibid.*, 2006, p. 385

Gambar 2.10.
Menciptakan Proses untuk *Dynamic Governance*



Sumber : Neo and Chen (2007)

Garvin²⁹¹ menyatakan ada tiga kategori proses yaitu (1) proses kerja atau *work processes* mengatur kebutuhan administrasi dan operasional organisasi dengan merubah *input* menjadi *output*; (2) proses perilaku atau *behavioral processes*, membagi secara umum pola dari perilaku dan cara bertindak dan berinteraksi dengan membentuk bagaimana pekerjaan dilakukan dengan mempengaruhi bagaimana individu dan kelompok berperilaku; dan (3) proses perubahan atau *change processes* menggambarkan bagaimana organisasi beradaptasi, berkembang dan tumbuh, dan akhirnya mengganti skala, karakter, dan identitas organisasi.

²⁹¹Gavin dalam Neo dan Chen, 2007, p. 384.

2.6. Kepemimpinan dan Kekuasaan

Seperti dijelaskan pada Sub Bab A Reformasi Administrasi, untuk mengkaji reformasi administrasi ditinjau dari tiga dimensi atau perspektif. Tiap perspektif bersumber dari pengetahuan yang berasal dari teori organisasi yang mencakup berbagai aliran pemikiran (*school of thought*) yang menjelaskan aksi kolektif dalam organisasi. Peter dalam Farazmand²⁹² mengklasifikasikan kajian teori reformasi administrasi dalam tiga kelompok perspektif, salah satunya model *top-down* yang menjelaskan bahwa reformasi administrasi publik lebih disebabkan peran aktor tertentu sebagai pemimpin, yaitu para elit lokal, individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas. Para elit inilah yang mampu membangun ide untuk mereformasi dan mereorganisasi sektor publik.

Muladi dan Sujatno²⁹³ menjelaskan pemimpin (*leader*) adalah orang yang menjalankan kepemimpinan (*leadership*) sedangkan ‘pimpinan’ yang memiliki posisi setingkat manajer sebuah organisasi mencerminkan kedudukan seseorang atau sekelompok orang pada hierarki tertentu dalam suatu organisasi dan mempunyai bawahan. Akibat kedudukan yang bersangkutan, seorang ‘pimpinan’ mendapatkan atau mempunyai kekuasaan formal (wewenang atau *authority*) dan tanggungjawab. Antara pemimpin dan pimpinan memiliki batas pembeda yang jelas. Berdasarkan batasan pengertian tersebut, pimpinan organisasi menjalankan manajemen tetapi tidak secara otomatis merupakan pemimpin. Kepemimpinan, urai Muladi dan Sujatno²⁹⁴, adalah upaya memobilisasi manusia kepada satu tujuan, sehingga mengungkapkan tiga elemen kepemimpinan, yaitu: 1) ada tujuan yang hendak dicapai, 2) ada sekelompok manusia dan 3) ada pemimpin (*leader*) yang mengemas tujuan itu dalam bentuk-bentuk praktik yang menarik perhatian kelompok tersebut.

Kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya, selain ditentukan oleh faktor struktur dan proses organisasi yang mencakup faktor budaya dan nilai-nilai sosial yang melekat dalam organisasi tersebut, juga

²⁹²Ali Farazmand (Eds.), *Administrative Reform in Developing Nation*, (Westport:Connecticut, 2002), p.3

²⁹³Muladi dan Adi Sujatno, *Traktat Kepemimpinan Nasional*, (Graha Pena: Jakarta, 2008), hal.33.

²⁹⁴ Muladi dan Adi Sujatno, hal, 34.

ditentukan oleh faktor kualitas kepemimpinan. Hal tersebut dilihat dari aspek nilai-nilai (*values*), kepercayaan (*beliefs*) dan mental model aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut sehingga aspek-aspek tersebut diharapkan dapat mendukung proses pembelajaran untuk mengantisipasi perubahan secara terus menerus.²⁹⁵

Pandangan Neo dan Chen sejalan dengan Kasim²⁹⁶, yang berpendapat perubahan dapat menjadi *leverage* sehingga meningkatkan kualitas kinerja organisasi, tidak cukup mengandalkan perubahan gradual melainkan membutuhkan langkah-langkah baru inovatif. Osborne dan Brown dalam Kasim menguraikan bahwa langkah inovatif tersebut mencakup elemen baru, pengetahuan baru, organisasi baru dan atau proses manajerial baru.²⁹⁷ Adapun pelaku yang mampu memotong lingkaran setan proses organisasi untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah kepemimpinan yang kuat dan visioner. Lebih jauh Kasim mengemukakan:²⁹⁸

“Siapa yang bisa memulai perubahan yang inovatif tersebut dalam situasi lingkaran setan keterpurukan ini? Hanya kepemimpinan yang kuat dan visioner yang akan mampu menggerakkan dinamika perubahan masyarakat agar mampu keluar dari lingkaran setan tersebut. Kepemimpinan yang diperlukan adalah yang mampu mengoperasionalkan visi dan memimpin upaya pencapaian visi tersebut, mampu menciptakan *sense of urgency*, yang mempunyai integritas pribadi yang tinggi serta mampu mencari alternatif strategi yang dapat berperan sebagai pengungkit (*leverages*).”

Seperti telah dijelaskan Caiden, salah satu aspek yang harus dipertimbangkan ketika melaksanakan reformasi administrasi adalah adanya kemungkinan resistensi administrasi. Kondisi inilah yang membedakan antara konsep reformasi administrasi dengan perubahan organisasi (*change*). Akibat adanya penolakan tersebut, proses reformasi membutuhkan adanya

²⁹⁵ Neo dan Chen, 2007.

²⁹⁶ Kasim, 2008, hal. 6.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

dukungan kekuasaan (*power*) sehingga reformasi administrasi merupakan proses politik.²⁹⁹

Karena hakekat reformasi administrasi adalah proses politik maka penggagas dan pelaksana proses tersebut, berdasarkan pandangan Caiden, adalah para politisi yang memiliki misi. Proses reformasi, dengan demikian memerlukan dukungan kepemimpinan yang kuat agar proses tersebut terus didorong. Ini perlu ditekankan karena tidak jarang proses tersebut akan mendapat tantangan kelompok elite birokrasi atau politisi yang sebelumnya menikmati keistimewaan.

Menurut Caiden,³⁰⁰ kepemimpinan yang mendorong reformasi administrasi tersebut lah yang mempengaruhi, merubah dan memberikan nasihat. Pemimpin tersebut memiliki sejumlah karakteristik kuat, antara lain memiliki keahlian kemasyarakatan, menjadi sosok yang penuh ide, sekaligus menjadi penjaga nilai-nilai spiritual masyarakat. Tidak hanya itu, pemimpin yang menggerakkan reformasi administrasi juga memiliki kemampuan yang mempublikasikan ide-idenya kepada masyarakat, melaksanakan propaganda, membangun ideologi sekaligus dapat menjadi seorang filosof. Karakteristik pribadi kepemimpinan yang kuat seperti inilah yang terus menarik lebih luas dan menyakinkan pemimpin lainnya untuk melakukan reformasi secara tidak langsung.

Pemimpin kuat yang menggulirkan agenda reformasi administrasi juga harus berperan aktif setiap saat agar menangkis kritikan yang terjadi di luar. Pemimpin tersebut harus menarik seluruh kalangan dalam masyarakat sehingga seorang pemimpin yang dibutuhkan berperan sekaligus sebagai intelektual, penawar mimpi (*dreamer*), penganut supernatural (*mystik*) dan seseorang yang romantis. Selain itu, reformasi administrasi kerap disandingkan dengan istilah perubahan (*change*) sebab reformasi administrasi menghasilkan sejumlah perubahan yang berkaitan dengan dasar-dasar prinsip organisasi, struktur, metode dan prosedur dimana semua perubahan tersebut bertujuan untuk meningkatkan proses administrasi.³⁰¹

²⁹⁹ Caiden 1969, p. 66.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Caiden 1969, p. 66-67.

Murphy³⁰² menjelaskan sebuah organisasi yang memutuskan untuk melaksanakan pembelajaran dengan memiliki strategi dan pendekatan baru, harus menyatakan dan merumuskan perubahan yang akan dituju dalam bentuk visi dan misi dalam perspektif baru. Penyusunan visi dan misi organisasi berkorelasi erat dengan aspek kepemimpinan dalam organisasi karena seorang pemimpin lah yang memiliki kesempatan untuk merumuskan dan mengeksekusi strategi apa yang akan ditempuh organisasi di masa mendatang.

Bennis dan Burt dalam Murphy, dalam buku: “ *Leaders: The Strategies for Taking Charge,*” menilai penetapan visi organisasi menjadi konsep sentral yang menjelaskan tingkatan kepemimpinan seorang pemimpin. Hal ini lebih jauh diuraikan sebagai berikut:

*“To choose a direction, a leader must first develop a mental image of a possible and desirable future state of the organization. This image, which we call vision, may be as vague as a dream or as precise as a goal statement. The critical point is that Vision articulates a credible, realistic attractive future for the organization.”*³⁰³

Di era yang penuh perubahan dan globalisasi, Muladi dan Sujatno³⁰⁴ menjelaskan, seorang pemimpin saat ini paling tidak harus memenuhi standar kepemimpinan sebagai berikut. Pertama, pemimpin yang dapat mendorong perubahan (*change leadership*). Di satu pihak seorang pemimpin harus dapat melakukan sinergi positif antara *enthusiasm* (kegairahan, energi, dan selalu menjaga optimisme, pantang menyerah dalam mengejar tujuan disertai rasa percaya diri); dan di lain pihak memiliki tujuan moral, kepastian perubahan, mampu membangun koherensi, mampu membangun hubungan, dan membangun serta membagi ilmu pengetahuan dengan pihak lain.

Kedua, pemimpin yang mampu menganalisis lingkungan sosial yang kompleks dalam lingkup global (*global leadership*). Untuk mengatasi tantangan tersebut, ada lima karakteristik yang harus dipenuhi seorang pemimpin, yaitu:

³⁰² JJ Murphy. *The Vision and Mission of the Organisation Paradigm*, <http://www.negotiationtraining.com.au/articles/strategising-visioneers/>, 2008.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Muladi dan Adi Sujatno, 2008, hal. 57-59.

kemampuan berpikir global (*thinking globally*), menghargai keberagaman budaya, mampu menghargai dan menerapkan perkembangan teknologi, mampu membangun aliansi dan *partnership*, serta mampu membangun kepemimpinan yang mampu membagi dengan pihak lain (*shared leadership*)

Shared leadership tersebut dimaksudkan untuk membuat keputusan-keputusan yang efektif dengan melibatkan pihak lain dan tidak sekadar pola kepemimpinan individual. Itu artinya, seorang pemimpin yang berhasil di masa depan akan bergerak secara terintegrasi di samping beberapa hal yang akan memperoleh perhatian dari kepemimpinan global, yaitu: *creating a shared vision, developing people, empowering people, achieving personal mastery, encouraging constructive dialogue, demonstration integrity, leading change, anticipating opportunities*, dan *maintaining a competitive advantage*.

Adapun wujud aspek peran kepemimpinan, menurut Muladi dan Sujanto, selanjutnya diimplementasikan dalam berbagai bidang, antara lain:³⁰⁵ 1) peran pemimpin dalam perumusan kembali visi dan misi, 2) peran pemimpin dalam memaksimalkan Sumber Daya Manusia, 3) peran pemimpin sebagai penentu arah kebijakan, 4) peran pemimpin sebagai agen perubahan, dan 5) peran pemimpin sebagai juru bicara, dan 6) peran pemimpin sebagai *coach*.

2.7. Hipotesis dan Proposisi Penelitian

2.7.1. Hipotesis Penelitian

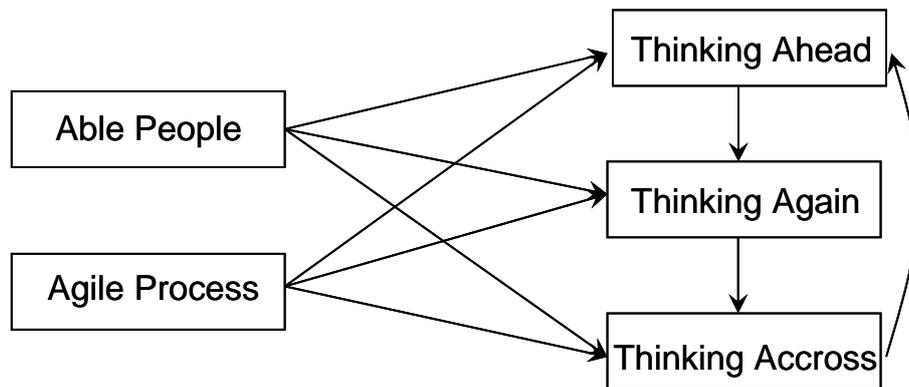
Kemampuan pemerintahan Kabupaten Jember menghasilkan *adaptive policy* proses kebijakan pelayanan sektor pendidikan disebabkan keberhasilan membangun *dynamic capabilities*. Agar dihasilkan *dynamic capabilities* dalam sebuah organisasi, maka organisasi tersebut membangun aktor-aktor atau pelaku yang berkemampuan sehingga menghasilkan proses yang efisien dan responsif (*agile process*), mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Pembangunan *dynamic capabilities* diidentifikasi melalui kemampuan organisasi untuk *think ahead* dalam mengantisipasi perkembangan di masa mendatang, *think again* dalam kaitan dengan *implementasi* kebijakan yang ada;

³⁰⁵ Muladi dan Adi Sujatno, 2008, hal. 57-59.

dan *think across* untuk mengekstrapolasi dan menginterpolasi pelajaran dari konteks berbeda. Adapun model penelitian disertasi ini dapat digambarkan dalam Gambar 2.11. sebagai berikut:

Gambar 2.11.
Model Penelitian



Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Berdasarkan atas kerangka pikir penelitian di atas, maka hipotesa penelitian disertasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Hipotesa Pertama (H 1)

Semakin tinggi kemampuan *able people*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking ahead*.

b. Hipotesa Kedua (H 2)

Semakin tinggi kemampuan *able people*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking again*.

c. Hipotesa Ketiga (H 3)

Semakin tinggi kemampuan *able people*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking across*.

d. Hipotesa Keempat (H 4)

Semakin tinggi *agile process*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking ahead*.

e. Hipotesa Kelima (H 5)

Semakin tinggi *agile process*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking again*.

f. Hipotesa Keenam (H 6)

Semakin tinggi *agile process*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking across*.

g. Hipotesa Ketujuh (H 7)

Semakin tinggi *thinking ahead*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking again*.

h. Hipotesa Kedelapan (H 8)

Semakin tinggi *thinking again*, maka semakin tinggi kemampuan *thinking across*.

Adapun definisi operasional variabel dan indikator model penelitian di atas dapat dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

Variabel 1: Able People

Able People: Pegawai berkualitas yang mampu memicu perubahan mengikuti perkembangan lingkungan sebagai hasil pengelolaan *human resource management*.

Indikator Able People:

- a. *Talent Selection*: Kemampuan untuk merekrut dan menseleksi pegawai yang berkualitas.
- b. *People Development*: Kemampuan untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan pegawai secara terus menerus.
- c. *Leadership and People Retention*: Kemampuan untuk mempertahankan dan menempatkan pegawai kunci (sebagai pemimpin atau *leader*) sehingga dapat membuat dan mengimplementasikan strategi-strategi pelayanan pendidikan yang bermutu.

Variabel 2: Agile Process

Agile Process: Proses yang mampu menghasilkan kombinasi, integrasi, dan koordinasi dari berbagai macam unit kerja dan sumber daya sehingga pembelajaran dan penyerapan pengetahuan baru, transformasi, dan rekonfigurasi terjadi terus menerus sesuai perkembangan lingkungan.

Indikator Agile Process

- a. *Anticipating the Future*: Kemampuan pemimpin merepersepsi kemungkinan masalah-masalah baru yang akan muncul di masa depan yang berpengaruh terhadap strategi yang dihasilkan.
- b. *Allocating Financial Resources*: Kemampuan untuk menyesuaikan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan pengelolaan sumber daya keuangan sesuai daya guna dan relevansi dengan perubahan lingkungan yang terjadi.
- c. *Applying Systemic Discipline*: Kemampuan mengelola sistem (SDM, sumber daya, dan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan) dalam unit-unit yang tepat, saling terkait, terkoordinasi, dan tidak sektoral sehingga menghasilkan kinerja yang padu dalam pelayanan pendidikan.

Variabel 3: Thinking Ahead

Thinking Ahead: Kemampuan mengidentifikasi perkembangan masa depan dan memahami implikasinya terhadap risiko dari strategi dan kebijakan saat ini.

Indikator Thinking Ahead

- a. *Exploring & anticipating*: Kemampuan untuk mengidentifikasi dan mengantisipasi kecenderungan perubahan yang terjadi di masa depan yang mungkin berpengaruh signifikan terhadap tujuan kebijakan.
- b. *Perceiving & testing*: Kemampuan memahami situasi dan kondisi saat ini yang dapat mempengaruhi capaian tujuan kebijakan atau program yang telah ditetapkan, dan mau melakukan evaluasi terhadap strategi, kebijakan, dan program yang sedang dijalankan.
- c. *Strategizing*: Kemampuan menghasilkan pilihan-pilihan yang sesuai dan dapat digunakan untuk mengantisipasi munculnya ancaman dan memanfaatkan peluang-peluang baru yang muncul.
- d. *Influencing*: Kemampuan saling mempengaruhi antar pada

pengambil keputusan kunci dengan para pemangku kepentingan untuk memikirkan munculnya masalah-masalah serius di masa depan.

Variabel 4: *Thinking Again*

Thinking Again: Kemampuan untuk memahami dan mengkaji strategi, kebijakan, dan program yang ada, dan mendesain ulang untuk mendapatkan capaian yang berkualitas yang lebih baik.

Indikator *Thinking Again*

- a. *Understanding & probing*: Kemampuan dalam mengkaji dan menganalisis data kinerja aktual dan memahami masukan masyarakat.
- b. *Reviewing & analysing*: Kemampuan untuk mengkaji dan menganalisis strategi, kebijakan dan program, sehingga teridentifikasi hal-hal yang telah berjalan baik atau belum baik.
- c. *Redesigning*: Kemampuan mendesain ulang secara parsial maupun secara keseluruhan terhadap kebijakan dan program sehingga kinerjanya dapat ditingkatkan.
- d. *Implementing*: Kemampuan melaksanakan sistem dan kebijakan baru sehingga masyarakat mendapatkan tingkat pelayanan yang lebih baik.

Variabel 5: *Thinking Across*

Thinking Across: Kemampuan untuk belajar dari pihak-pihak lain di luar batasan-batasan tradisional (Kabupaten Jember) untuk mendapatkan ide dan gagasan lebih baik untuk disesuaikan sehingga menghasilkan kebijakan dan program baru dan inovatif yang dapat diuji-cobakan dan diinstitutionalisasi.

Indikator *Thinking Across*

- a. *Searching & researching*: Kemampuan untuk mencari ide, gagasan, dan praktik-praktik baru yang dapat diterapkan untuk memecahkan masalah-masalah serupa.
- b. *Discovering & experimenting*: Kemampuan menghasilkan dan mempraktekkan ide-ide baru dan segar serta praktik-praktik baru-

baru yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan mencakup apa, mengapa, dan bagaimana mendapatkan pembelajaran.

- c. *Evaluating*: Kemampuan menyimpulkan macam-macam ide, gagasan, dan materi apa saja untuk kebijakan pelayanan pendidikan agar sesuai dengan konteks lokal sekaligus diterima oleh masyarakat.
- d. *Customizing*: Kemampuan menyesuaikan kebijakan dan program pelayanan pendidikan untuk diterapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal.

2.7.2. Proposisi Penelitian

Berdasarkan atas kajian teoritik yang telah diuraikan sebelumnya pada Bab II, maka dihasilkan delapan proposisi penelitian yang dijadikan sebagai acuan untuk menyusun kerangka pikir disertasi sebagai berikut.

Proposisi Pertama.

Jika organisasi publik membangun *dynamic capabilities*, maka menghasilkan proses kebijakan publik yang efisien, efektif, dan responsif. Kebijakan publik yang efisien, efektif, dan responsif tersebut digambarkan sebagai kebijakan yang kaya ide baru, persepsi segar, perbaikan berkelanjutan, tindakan sigap, adaptif, fleksibel, dan inovasi kreatif.

Proposisi Kedua

Jika organisasi publik berhasil membangun aktor-aktor atau pelaku yang kapabel (*able people*) dan menghasilkan proses yang efisien dan responsif (*agile process*), maka menghasilkan *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Proposisi Ketiga

Organisasi publik diidentifikasi telah berhasil membangun *able people* (pegawai yang kapabel) dan *agile process* (proses organisasi yang efektif, efisien dan responsif) jika organisasi tersebut memiliki kemampuan *thinking ahead* (kemampuan dalam mengantisipasi perkembangan di masa mendatang), *thinking again* (kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan yang ada), dan *thinking across* (kemampuan untuk mengekstrapolasi dan menginterpolasi pelajaran dari konteks berbeda).

Proposisi Keempat

Jika organisasi publik mampu membangun *dynamic capabilities* (*thinking ahead, thinking again, dan thinking across*), maka kondisi tersebut diwujudkan dalam bentuk serangkaian *adaptive policy* (kebijakan adaptif), yaitu kebijakan-kebijakan publik yang memungkinkan organisasi memperbaharui kemampuannya sebagai respon atas perubahan lingkungan internal dan eksternal secara terus menerus; melalui pembangunan jalur yang adaptif (*adaptive path*)

Proposisi Kelima

Bila organisasi publik mampu membangun kebijakan yang adaptif, maka menghasilkan sebuah *dynamic governance* (tata kelola pemerintahan yang dinamis) karena program dan kegiatan pemerintahan yang ada disesuaikan melalui institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung terbangunnya kemampuan organisasi, agar proaktif menghasilkan jalur-jalur adaptif secara terus menerus.

Proposisi Keenam

Jika pembangunan *dynamic governance* bertujuan memperkuat kapasitas pemerintahan dengan beradaptasi terhadap lingkungannya secara terus menerus, maka proses tersebut adalah sebuah reformasi administrasi publik. Oleh karena itu, pembangunan *dynamic governance* harus memperhatikan aspek politik akibat

berkaitan dengan kekuasaan, yaitu berhubungan dengan kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan yang direncanakan.

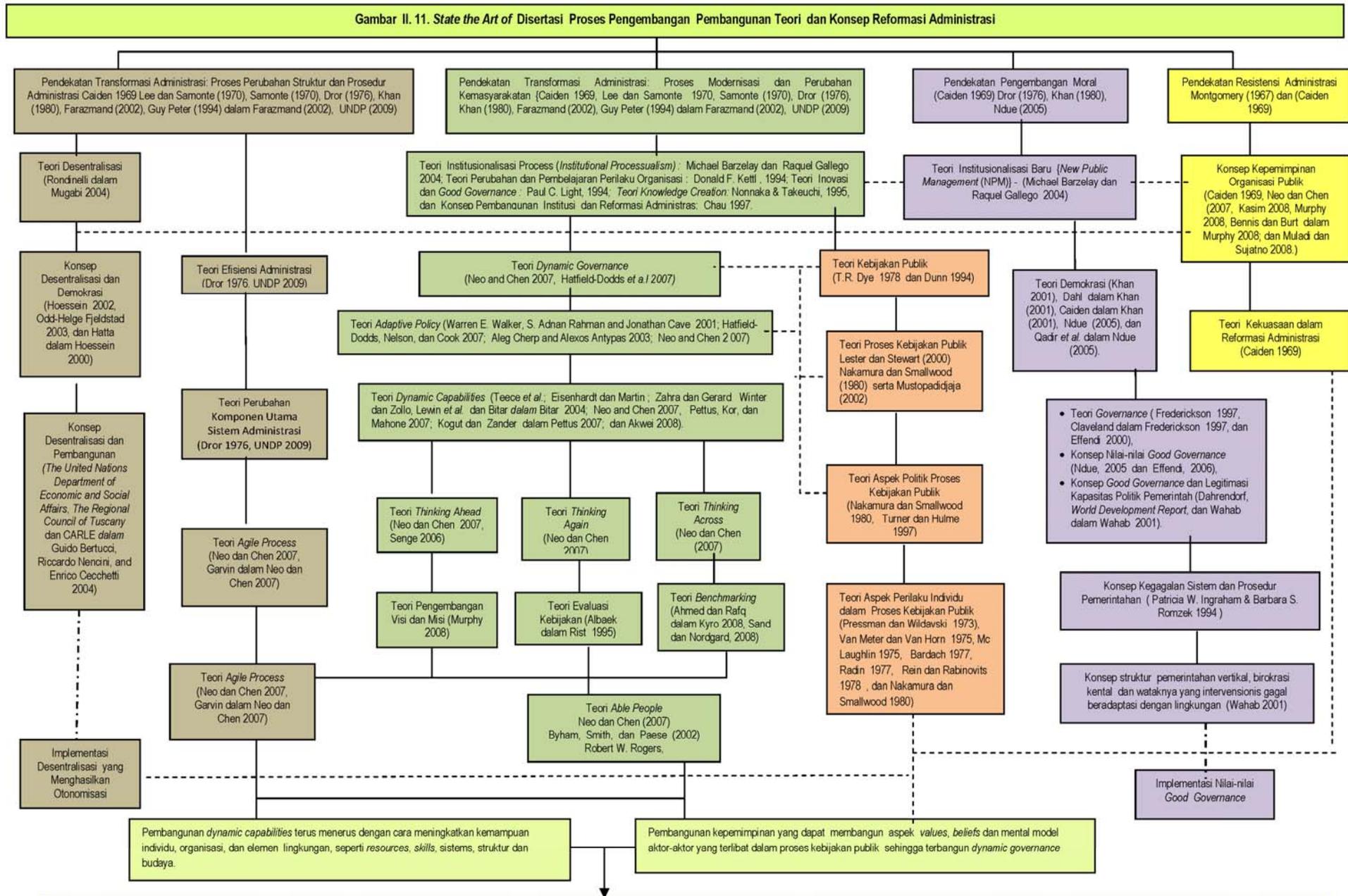
Proposisi Ketujuh

Jika pembangunan *dynamic governance* yang diwujudkan dalam bentuk proses kebijakan publik berkaitan dengan aspek politik, maka sepanjang tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari hubungan antar nilai di sekitar proses kebijakan tersebut. Nilai-nilai tersebut saling mempengaruhi dan harus diselesaikan karena kemungkinan memicu terjadinya potensi konflik.

Proposisi Kedelapan

Jika pembangunan *dynamic governance* yang hakekatnya sebuah reformasi administrasi tersebut adalah proses politik, maka membutuhkan dukungan kekuasaan (*power*) agar perubahan yang direncanakan tersebut mengatasi kemungkinan resistensi yang muncul. Oleh karena itu, agar proses kebijakan publik yang direncanakan dieksekusi dengan baik, maka dibutuhkan kepemimpinan yang kuat yang terus mendorong perubahan sekaligus mengatasi kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan. Pemimpin yang menggagas dan melaksanakan proses tersebut pada hakekatnya adalah para politisi yang memiliki karakteristik kuat, antara lain memiliki keahlian kemasyarakatan, menjadi sosok yang penuh ide, sekaligus menjadi penjaga nilai-nilai spiritual masyarakat.

Gambar 2.12 berikut menjelaskan *state of the art* teori disertasi penelitian. Adapun perincian penjelasan teori diuraikan lebih lengkap di Lampiran 4.



Pengembangan model ..., Rozan Anwar, FISIP UI, 2009. Promosi Disertasi: Pengembangan Model tentang Pengaruh Able People dan Agile Process terhadap Dynamic Capabilities dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan Pemerintahan Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali)

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1. Paradigma Penelitian

Langkah pertama sebuah penelitian adalah memilih dan menetapkan paradigma penelitian yang dapat dijadikan panduan selama proses penelitian. Guba menguraikan paradigma sebagai seperangkat kepercayaan yang melandasi tindakan sehari-hari maupun dalam kaitannya dengan pencarian keilmuan.³⁰⁶ Melalui penetapan paradigma itulah, seorang peneliti dapat memahami fenomena apa yang akan diteliti, baik berkaitan dengan asumsi bagaimana memandang objek penelitian, dan bagaimana melaksanakan proses penelitian.³⁰⁷

Berdasarkan kajian Firestone, Gioia dan Pitre, serta Kuhn; Creswell lebih jauh menjelaskan arti penting paradigma dalam sebuah penelitian ilmiah sebagai berikut.³⁰⁸

“Paradigma in the human and social sciences help us understand phenomena: They advance assumptions about the social world, how science shoould be conducted, and what constitutes legitimate problems, solutions, and criteria of proof.”

Guba dan Lincoln mengklasifikasikan paradigma menjadi empat, yaitu: *positivism*, *post positivism*, *critical theory*, dan *constructivism*.³⁰⁹ Keempat paradigma tersebut adalah perkembangan dari dua paradigma besar yaitu *positivism* yang menggunakan pendekatan kuantitatif sebagai dasar pencarian kebenaran dan *constructivism* yang menggunakan pendekatan kualitatif. Selama lebih tiga dekade, terjadi debat keras antara dua paradigma yang melatarbelakangi

³⁰⁶ Egon G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog* (California, Sage Publications: 1990), p. 17.

³⁰⁷ John W. Creswell, *Research Design. Qualitative and Quantitative Approach*, (Sage Publication: London, 1996), p. 1.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Egon G. Guba and Yvonna S. Lincoln, “Competing Paradigms in Qualitative Research”, In. Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (eds.), *Hadbook of Qualitative Research* (California, Sage Publications: 1994), p. 109.

penelitian ilmu sosial dan perilaku tersebut. Perdebatan didasarkan atas sejumlah aspek yang melatarbelakangi penggunaan kedua paradigma tersebut dalam riset.³¹⁰

Berdasarkan kajian Firestone, Guba dan Lincoln, serta Mc Cracken; Creswell merinci empat asumsi yang melandasi pemikiran sebuah paradigma apakah tergolong *post positivism* atau *constructivism*.³¹¹ Pertama, ontologi, yaitu: *what is the nature of reality* (cara pandang kenyataan yang ada di alam). Kedua, epistemologi, yaitu *what is the relationship of the researcher to that researched* (hubungan antara peneliti dengan yang diteliti). Ketiga, aksiologi, yaitu: *what is the role of value?* (hubungan nilai-nilai selama melaksanakan proses studi). Keempat, metodologi, yaitu: *what is the process of research?* (keseluruhan proses penelitian).

Berdasarkan atas empat asumsi dasar tersebut, maka ada keyakinan di antara para peneliti untuk memilih satu paradigma diantara *positivism* dan *constructivism*, karena empat asumsi dasar yang dijadikan landasan kedua paradigma saling bertolakbelakang. Dalam perkembangannya, para ahli ilmu sosial dan perilaku banyak menggabungkan pendekatan metode kuantitatif dan kualitatif dalam penelitian. Sejalan dengan kecenderungan ini, maka sejumlah ahli (Howe; Richardt & Rallis dalam Takashori & Teddlie³¹²) membangun paradigma *pragmatism* yang dapat digunakan sebagai landasan untuk penelitian dengan desain penelitian gabungan (*mix methods*) antara penelitian kualitatif dan kuantitatif. Kajian Greene, Caracelli & Graham dalam Takashori & Teddlie³¹³ menunjukkan ada sekitar 57 penelitian yang telah menggunakan pendekatan *mix methods*.

Mengacu pada pembagian paradigma Takashori dan Teddlie,³¹⁴ maka paradigma penelitian ini adalah *pragmatism*. Takashori dan Teddlie³¹⁵

³¹⁰Abbas Tashakkori and Charles Teddlie, *Mixed methodology. Combining Qualitative and Quantitative Approaches*, Applied Social Research Methods Series Volume 46, (Sage Publications:London, 1998), p. 3-4

³¹¹John W. Creswell, 1996, p. 4-7.

³¹²Abbas Tashakkori and Charles Teddlie,1998,p.5.

³¹³*Ibid.*

³¹⁴*Ibid.*p.23.

³¹⁵ Abbas Tashakkori and Charles Teddlie, *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*, (Sage Publication:London, 2003) p.713.

menguraikan *pragmatism* adalah dekonstruksi paradigma yang semata-mata menyandarkan atas arti konsep ‘kebenaran’ (*‘truth’*) dan ‘kenyataan’ (*‘reality’*), dan sebaliknya memfokuskan atas aspek apa yang sesungguhnya bekerja *‘what work’* sebagai sebuah kebenaran berdasarkan pertanyaan penelitian yang diteliti. Lebih jauh Takashori dan Teddlie menjelaskan: *“Pragmatism rejects the either or choices associated with the paradigm wars, advocates for the use of mixed methods in research, and acknowledges that the value of the researcher play a large role in interpretation of result.”*

Berlandaskan asumsi yang disusun oleh Creswell, maka empat asumsi dasar yang dijadikan dasar pijakan penelitian ini dengan paradigma pragmatism, dijelaskan pada Tabel 3.1. Tabel tersebut juga menguraikan asumsi ketiga paradigma lainnya.

Tabel 3.1.
Posisi Paradigma *Pragmatism* di antara Empat Paradigma Utama yang Digunakan dalam Penelitian Ilmu Sosial dan Perilaku

Paradigma	<i>Positivism</i>	<i>Postpositivism</i>	<i>Pragmatism</i>	<i>Constructivism</i>
Metode	Kuantitatif	Utamanya Kuantitatif	Kuantitatif dan Kualitatif	Kualitatif
Logika Epistemologi	Deduktif Sudut pandang objektifitas. Adanya dualisme antara peneliti dengan objek yang diteliti	Utamanya deduktif Modifikasi dualisme. Ada kemungkinan kategori objektifitas “kebenaran”	Deduktif dan induktif Sudut pandang baik objektif dan subyektif	Induktif Sudut pandang subyektif. Antara peneliti dengan objek yang diteliti tidak bisa dipisahkan.
Aksiologi	Bebas nilai	Ada kemungkinan keterlibatan nilai dari peneliti tetapi dapat dikontrol.	Nilai memainkan peran besar dalam proses interpretasi hasil penelitian.	Adanya keterkaitan dengan nilai.
Ontologi	<i>Naive –realism</i>	<i>Critical or transcendental realism</i>	Menerima kenyataan eksternal. Memilih penjelasan yang diperkirakan akan menghasilkan <i>outcomes</i> terbaik yang dibutuhkan.	<i>Relativism</i>
Hubungan Sebab (<i>Casual linkages</i>)	Hubungan sebab selanjutnya dapat diperkirakan atau berlanjut ke efek-efek yang terjadi.	Ada beberapa hubungan diantara fenomena sosial yang menunjukkan hubungan yang stabil dan masuk akal, namun tidak lengkap. Sebab dapat diidentifikasi dalam sejumlah kemungkinan yang dapat berubah sepanjang waktu.	Kemungkinan ada hubungan sebab tetapi tidak dapat dijelaskan detail lebih jauh hubungan tersebut.	Semua entitas masing-masing membentuk polanya sendiri-sendiri. Tidak mungkin menunjukkan hubungan sebab dari efek yang terjadi.

Sumber: Abbas Tashakkori and Charles Teddlie (1998)

3.2. Desain Penelitian

Desain penelitian adalah *mixed methods*, yaitu gabungan antara metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Penggabungan kedua metode digunakan sebagai satu cara proses triangulasi penelitian, dengan asumsi bahwa bias yang disebabkan oleh sumber data, asumsi peneliti, dan metode yang digunakan pada salah satu jenis metode penelitian, diharapkan dapat dinetralisir melalui metode lainnya. Kedua metode diterapkan baik dalam proses pengumpulan dan analisis data penelitian.³¹⁶ Dalam menerapkan *mix methods*, peneliti menggunakan pendekatan dominan-kurang dominan (*the dominant-less dominant design*),³¹⁷ dimana penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendekatan kualitatif daripada pendekatan kuantitatif.

Pendekatan kuantitatif menggunakan metode statistik model persamaan struktural atau SEM, untuk mengetahui hubungan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities*; sekaligus untuk menghasilkan model statistik persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) yang paling cocok untuk menjelaskan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana

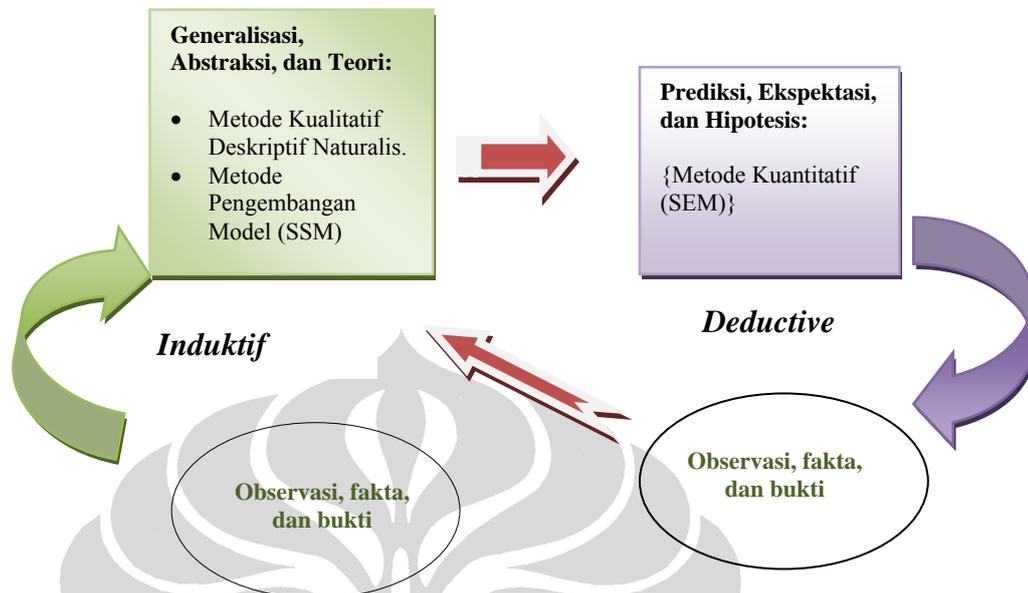
Pendekatan kualitatif ditandai dengan wawancara mendalam untuk mendeskripsikan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana. Selain itu, pendekatan kualitatif juga menggunakan metode *Soft System Methodology* (SSM) untuk menganalisis pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik.

Alur desain penelitian yang digunakan antara metode kuantitatif dan kualitatif yang digunakan dalam *mix methods* penelitian ini, selanjutnya dapat digambarkan dalam Gambar 3.1 sebagai berikut. Adapun desain metode penelitian secara lengkap dapat dilihat pada Lampiran 5.

³¹⁶*Ibid*, p.174.

³¹⁷*Ibid*, p.177.

Gambar 3.1.
Gambar Siklus Riset Desain Penelitian *Mix Methods*



Sumber: Modifikasi Abbas Tashakkori and Charles Teddlie (2008)

3.3. Metode Penelitian

3.3.1. Metode Kuantitatif

Metode penelitian kuantitatif digunakan untuk untuk menghasilkan model statistik persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) yang paling cocok dalam proses kebijakan pelayanan publik di Kabupaten Jembrana. Model tersebut kemudian dijadikan landasan untuk memahami dan menganalisis pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik tersebut. Dengan memilih pendekatan kuantitatif, maka memiliki ciri-ciri sebuah penelitian kuantitatif, yaitu: 1) permasalahannya telah dibatasi, bersifat spesifik dan sempit, 2) variabel dan indikator spesifik dan operasi fakta dan operasionalnya terukur, 3) kerangka teori dibuat untuk membatasi ruang lingkup penelitian, 4) kesimpulan merupakan inferensi dari sampel ke populasi, 5)

prosedur penelitian baku dan terstandar, 6) metode pengumpulan data bersifat objektif dan non parsial, serta 7) laporan tentang fakta dan tanpa bias.³¹⁸

Tipe penelitian termasuk metode eksplanatif, sehingga dapat menjawab pertanyaan mengapa objek penelitian dapat mencapai kondisi seperti yang ada saat diteliti. Penelitian juga menjawab faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi objek tersebut sehingga berada pada posisi tersebut. Melalui metode eksplanatif inilah, peneliti tidak hanya menjawab pertanyaan apakah ada korelasi antara A dan B, tetapi lebih jauh akan menjelaskan apakah A mempengaruhi B, dan yang selanjutnya apakah A menyebabkan terjadinya B.³¹⁹ Berdasarkan instrumen utama pengumpulan data, penelitian menggunakan metode *survey* dengan menggunakan kuesioner.³²⁰

3.3.2. Metode Kualitatif Deskriptif

Penelitian kualitatif diarahkan kepada eksplorasi terhadap deskripsi proses pembangunan *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jember. Pandangan pokok dari desain kualitatif mengandung beberapa hal, yaitu:³²¹ a) realitas merupakan konstruk, multi konstruk, dan menyeluruh; b) peneliti dan yang diteliti tidak dapat dipisahkan karena menjalin interaksi aktif; c) hipotesis kerja terikat waktu dan konteks selama penelitian; d) seluruh entitas faktor-faktor teramati saling terkait, sehingga sulit dipisahkan mana dulu sebab dan akibatnya; dan e) pencarian ilmiah terikat nilai (tidak bebas nilai).

Studi kualitatif mendasarkan pada naturalisme sehingga ada interaksional antara peneliti dan konteks pada saat turun lapangan. Analisa data berjalan sepanjang penelitian,³²² dimana setiap upaya investigasi terhadap sesuatu dilanjutkan dengan analisis, dan hasilnya kembali lagi sebagai bagian investigasi

³¹⁸Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, (STIA LAN Press: Jakarta, 2000), hal.122.

³¹⁹*Ibid.*, hal.61.

³²⁰*Ibid.*, hal.109.

³²¹ Y. Lincoln and E. Guba, *Naturalistic Inquiry* (Newbury Park, CA: Sage Publications, 1985), p. 37.

³²² *Ibid.*, hal. 209.

lebih lanjut. *Setting* objek penelitian dicari dan dibiarkan pada situasi alami, tanpa intervensi.

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri sehingga pengalaman peneliti dalam topik penelitian menjadi kekuatan tersendiri untuk pemerikayaan penggalian informasi dan analisis data. Pada persyaratan ini, pengalaman peneliti di bidang konsultan sumberdaya manusia turut mendukung kekuatan peneliti sebagai instrumen penelitian.

Desain kualitatif memproses penggalian informasi hingga analisis data dilakukan secara iteratif. Informan dipilih secara *purposive*, analisis data secara induktif, pembangunan *grounded theory* diulangkan hingga peneliti mendapatkan jawaban penelitian secara lebih mendalam terhadap masalah penelitian. Proses iterasi dilaksanakan melalui pemilahan, pemilihan, dan kategorisasi terhadap hasil di lapangan, yang kemudian digunakan untuk mendukung sebuah eksplorasi kasus yang diinterpretasikan secara ideografis.³²³

3.3.3. Metode Kualitatif *Soft System Methodology* (SSM)

Soft Systems Methodologies (SSM) sebagai salah satu contoh pendekatan metodologi “*soft system*” terbukti efektif memecahkan persoalan berkaitan dengan perilaku manusia yang irasional, kompleks dan tidak beraturan (*messy*). Metode SSM cocok untuk menganalisis sistem informasi dengan memfokuskan pada kegiatan pengambilan keputusan.³²⁴

Untuk melengkapi detail gambaran pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities*, peneliti perlu melihat bagaimana kerja variabel *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* terutama dalam memahami dan mengambil solusi atas masalah sistemik dari layanan publik bidang pendidikan. Metode yang digunakan adalah SSM. Metode ini digunakan untuk memotret ulang bagaimana para inisiator

³²³ *Ibid.*, hal. 188.

³²⁴ Jim Underwood, *Action research and evaluation on line. Session 13: Soft systems methodology*, (<http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/areol/areol-session13.html>, October 4th, 1996).

(seperti Bupati saat itu, dan para pemangku jabatan yang terkait) memahami masalah dan mengambil solusi atasnya.

Pemahaman dan solusi yang keluar tentu dengan asumsi bahwa *dynamic capabilities* (yaitu unsur kognitif *able people* yang meliputi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) bekerja dan ada. Asumsi ini didapat dari keluaran hasil analisis yang dilakukan dengan model persamaan struktural (SEM). Keuntungan menggunakan metode SSM karena mampu mengangkat dimensi *soft system* dari dinamika masalah. Dimensi sistem lunak ini mengungkap bagaimana peran budaya setempat dalam melihat masalah. Pengungkapan ini nampak dari analisis sistem, *rich picture* yang dibangun, dan *root definition* yang tergali.

3.4. Proses Penelitian

3.4.1. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kuantitatif

3.4.1.1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali. Pemilihan Kabupaten Jembrana dilandasi dengan pertimbangan bahwa pemerintahan Kabupaten Jembrana telah banyak mendapat perhatian publik atas keberhasilannya memberikan pelayanan publik, termasuk di bidang pendidikan.

3.4.1.2. Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi penelitian adalah seluruh aktor yang terlibat dalam proses kebijakan pendidikan di Kabupaten Jembrana Propinsi Bali, mulai dari proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Teknik pengambilan sampel adalah *snowball sampling*. Penentuan ukuran jumlah sampel didasarkan pada norma model SEM, yaitu 5 kali (X) jumlah parameter yang akan diestimasi.³²⁵ Dengan jumlah parameter yang akan diestimasi pada penelitian ini adalah 46, maka jumlah sampel yang diperlukan adalah 230. Namun, di lapangan telah disebarakan sebanyak 255 kuesioner dan kembali seluruhnya. Jika dilihat dari norma umum pengambilan sampel, maka jumlah sampel masih di atas norma sampel untuk tingkat kesalahan 5% yaitu sebesar 205 sampel untuk populasi

³²⁵Augusty Ferdinand, *Structural Equation Modeling dalam Penelitian Manajemen* (Semarang: BP UNDIP, 2002), hal. 48.

sebesar 440, sementara populasi penelitian ini sebesar 429.³²⁶ Karakteristik populasi dan sampel dapat diuraikan dalam Tabel 3.2. di bawah ini.

Tabel 3.2.
Karakteristik Populasi dan Sampel dari Tiap Proses
Kebijakan Pendidikan di Kabupaten Jembrana

Proses Kebijakan	Karakteristik Populasi
Perumusan Kebijakan (<i>Policy Formation</i>)	Legislator atau pembuat perundang-undangan (anggota DPRD) periode 1999-2004 dan 2004-2009 Pegawai Dinas bidang pendidikan Pegawai Dinas bidang non pendidikan namun terkait dengan pendidikan (seperti: Sekda, Bappeda, PU atau Pekerjaan Umum) Tokoh Masyarakat / anggota komite sekolah/ pengelola yayasan pendidikan Tokoh agama Tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Pelaku bisnis (sektor swasta)
Pelaksanaan Kebijakan (<i>Policy Implementation</i>)	Pembuat kebijakan di lingkungan Pemerintah Daerah Pelaksana formal kebijakan (praktisi dan pengelola pendidikan: kepala sekolah dan guru) Staf administratif bidang pendidikan Tokoh masyarakat /anggota komite sekolah/pengelola yayasan pendidikan Tokoh agama Tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Pelaku Sektor Swasta (Bisnis)
Evaluasi kebijakan (<i>Policy Evaluation</i>)	Anggota DPRD) Pejabat Pemerintah Daerah Pelaksana formal kebijakan (konsultan profesional) Tokoh masyarakat / anggota komite sekolah/pengelola yayasan pendidikan Tokoh agama Tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Pelaku Bisnis (Sektor Swasta)

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Penyebaran jumlah kuesioner berdasarkan komposisi jenis responden diuraikan dalam Tabel 3.3.

³²⁶ Uma Sekaran, *Research Methods for Business*, (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1992), p. 253.

Tabel 3. 3.
Jumlah Kuesioner Berdasarkan Karakteristik Sampel Penelitian

No.	Karakteristik Sampel	Jumlah Responden	Jumlah Populasi
1.	Pegawai Pemerintah Kabupaten Jembrana Bidang Pendidikan	10	10
2.	Pegawai Pemerintah Kabupaten Jembrana Bidang Non-Pendidikan	43	52
3.	Anggota DPRD Kabupaten Jembrana	36	60
4.	Tokoh agama/ tokoh masyarakat /anggota komite sekolah/pengelola yayasan pendidikan	38	53
5.	Pengelola pendidikan (SD,SMP, SMA, SMK, MI, Mts, MA, dan Perguruan Tinggi)	108	197
6.	Tokoh LSM	4	15
7.	Pelaku bisnis (sektor swasta)	15	42
	Jumlah	255	429

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

3.4.1.3. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian kuantitatif yang reliabel dan valid menjadi perangkat independen dari peneliti. Reliabel berarti hasil pengukuran konsisten dari waktu ke waktu. Valid berarti instrumen secara akurat dapat mengukur objek yang harus diukur.³²⁷ Dalam SEM keempat tipe skala, yaitu baik nominal, ordinal, interval maupun rasio, dapat digunakan semuanya, meskipun tidak direkomendasikan untuk digunakan secara *mixed methods*.³²⁸

Tabel 3.4 menguraikan kisi-kisi dasar pembuatan instrumen penelitian. Rincian lengkap dapat dilihat pada Lampiran 6. Tipe data dalam penelitian adalah ordinal dengan skala mulai dari angka 1 sampai dengan 5. Arti dari angka tersebut adalah sebagai berikut:

³²⁷ Prasetya Irawan, 2006, hal.115.

³²⁸ Randall E. Schumacker and Richard G. Lomax, *A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling* (New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1996), p. 18; dan Tumpal J.R. Simanjuntak dan Sugiarto, *Lisrel* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), p. 16-7.

Tabel III.4. Matriks Pengembangan Instrumen

	1	2	3	4	5
	Sangat Tidak Setuju	Tidak Setuju	Setuju	Cukup Setuju	Sangat Setuju
Variabel Konstruk	Indikator		Parameter		No.Pertanyaan
<i>Able People</i>	<i>Talent Selection</i>	Strategi & perencanaan dalam perekrutan pegawai		1	
		Dukungan pegawai yang berkualitas (pengetahuan & Keterampilan)		2	
	<i>People Development</i>	Strategi & perencanaan dalam pengembangan pegawai		3	
Standar pengukuran kinerja		4			
Sistem rotasi		5			
	<i>Leadership & People Retention</i>	Kemampuan membawa perubahan		6	
		<i>Salary system</i>		7	
		Rekognisi		8	
<i>Agile Process</i>	<i>Anticipating the future</i>	Kemampuan mengakomodasi perubahan		9	
		Peran pemangku kepentingan		10	
	<i>Allocating financial resources</i>	Efektifitas anggaran		11	
		Efisiensi		12	
		Penyalahgunaan anggaran		13	
	<i>Applying systemic discipline</i>	Integrasi tindakan		14	
		Sistem koreksi		15	
<i>Thinking Ahead</i>	<i>Exploring & anticipating</i>	Identifikasi perubahan lingkungan		16	
		Gagasan inovasi		17	
	<i>Perceiving & testing</i>	Kesadaran kesenjangan		18	
		Pelaksanaan uji coba		19	
	<i>Strategizing</i>	Pilihan strategi antisipatif		20	
		Pilihan strategi eksploitatif		21	
	<i>Influencing</i>	Kesaling-tergantungan antar pemangku kepentingan		22	
		Komunikasi antar pemangku kepentingan		23	
<i>Thinking Again</i>	<i>Understanding & probing</i>	Kaji ulang kebijakan		24	
		Pemanfaatan umpan balik		25	
	<i>Reviewing & analyzing</i>	Evaluasi kebijakan		26	
		Analisis kinerja		27	
	<i>Redesigning</i>	Desain ulang setiap bagian		28	
		Desain ulang keseluruhan		29	
	<i>Implementing</i>	Kualitas implementasi		30	
		Nilai lebih implementasi		31	
<i>Thinking Across</i>	<i>Search & research</i>	Kemampuan mencari ide-ide dari luar daerah		32	
		Kemampuan mengkaji sendiri ide-ide yang terserap dari luar		33	
	<i>Discovering & experimenting</i>	Kemampuan menghasilkan ide-ide dari luar daerah		34	
		Kemampuan implementasi ide-ide yang terserap dari luar		35	
	<i>Evaluating</i>	Kemampuan menyimpulkan		36	
		Kemampuan sintesis		37	
	<i>Customizing</i>	Penyesuaian gagasan luar dan lokal dalam kebijakan		38	
		Penyesuaian gagasan luar dan lokal dalam implementasi		39	

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

3.4.1.4. Teknik Pengumpulan Data

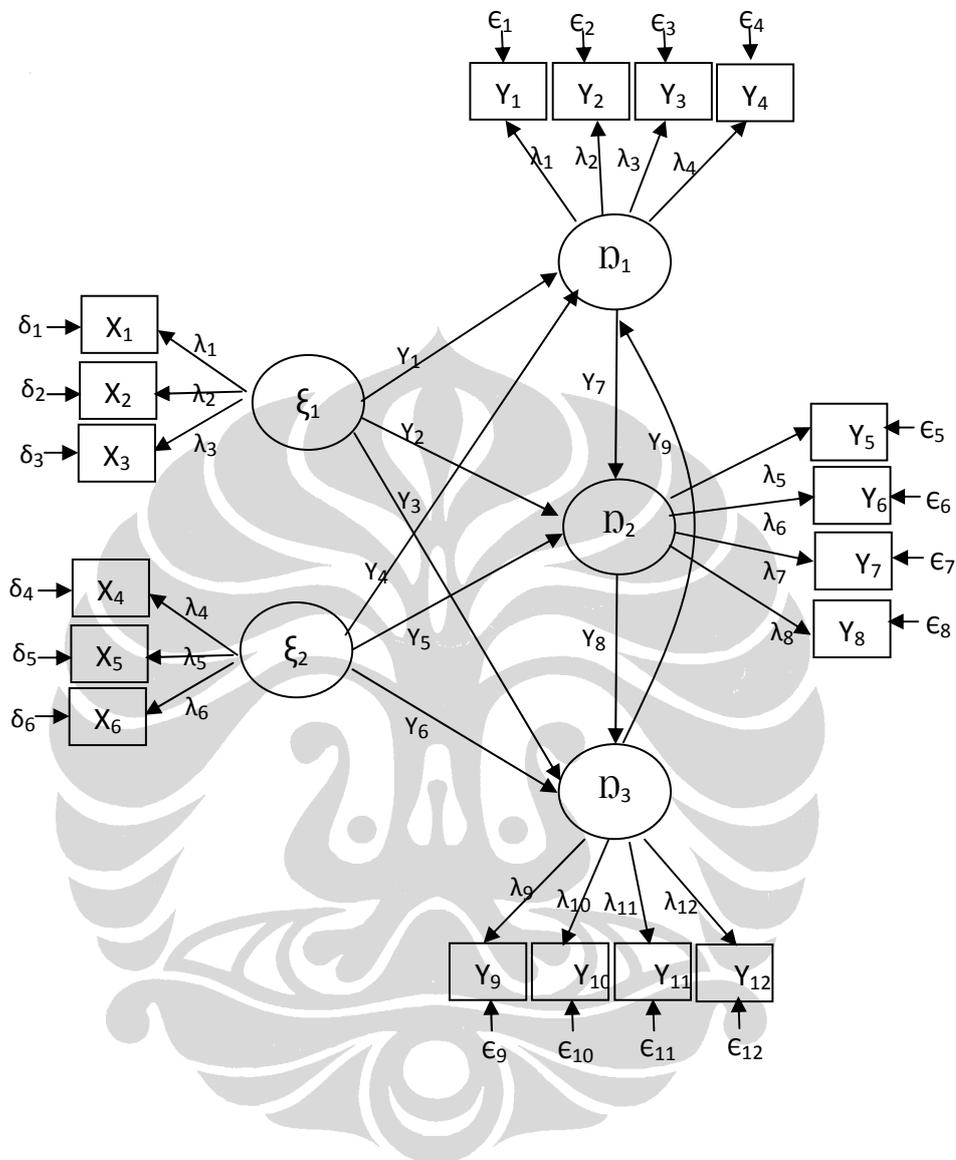
Jenis data primer diperoleh secara langsung dari responden penelitian, yaitu dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana Propinsi Bali. Responden berasal dari aparat pemerintah, anggota DPRD, konsultan profesional, tokoh masyarakat, tokoh agama, pelaku bisnis, aktivis LSM, Ketua Komite Sekolah, dan para pengelola yayasan pendidikan. Pengumpulan data primer dilaksanakan dengan teknik penyebaran kuesioner secara langsung ke para reponden yang mencakup seluruh komponen pemerintahan di Jembrana.

3.4.1.5. Teknik Analisis Data

Data primer yang dikumpulkan dari penelitian di lapangan yang sudah terkumpul selanjutnya dianalisis dengan model persamaan struktural (*Structrual Equation Modeling* - SEM) dengan perangkat lunak LISREL. Adapun model persamaan SEM dijelaskan dalam Gambar 3.2 di bawah ini.

Gambar 3.2.

Model Struktural Penelitian



Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Keterangan :

- X *Observable Exogenous*
- Y *Observable Endogenous*
- ξ *Unobservable Exogenous*
- D *Unobservable Endogenous*

- Y Pengaruh variabel *exogenous* terhadap variabel *endogenous*
 Φ Hubungan koefisien regresi masing-masing variabel *observable*
 δ Error dalam pengukuran variabel *exogenous*
 ϵ Error dalam pengukuran *endogenous*

Persamaan:

1. $\xi_1 = \lambda_i X_i + \delta_i \dots \dots \dots i = 1 \dots 3$
2. $\xi_2 = \lambda_j X_j + \delta_j \dots \dots \dots j = 4 \dots 6$
3. $D_1 = \lambda_k Y_k + \epsilon_k \dots \dots \dots k = 1 \dots 4$
4. $D_2 = \lambda_l Y_l + \epsilon_l \dots \dots \dots l = 5 \dots 8$
5. $D_3 = \lambda_m Y_m + \epsilon_m \dots \dots \dots m = 9 \dots 12$

Dimana:

1. ξ_1 : Variabel *able people*
 λ_i : Hubungan koefisien regresi *able people*
 X_i : Variabel eksogenus yang dapat diobservasi (tiga indikator: seleksi SDM/*talent (talent selection)*, pembangunan SDM yang handal (*people development*), dan kepemimpinan (*leadership*) dan retensi SDM (*people retention*)
 δ_i : Error dari variabel *able people*
2. ξ_2 : Variabel *agile process*
 λ_j : Hubungan koefisien regresi *agile process*
 X_j : Variabel eksogenus yang dapat diobservasi (tiga indikator: antisipasi masa depan (*anticipating the future*), alokasi sumberdaya keuangan (*allocating financial resources*), dan aplikasi sistem dan disiplin (*applying systemic discipline*)
 δ_j : Error dari variabel *able people*
3. D_1 : Variabel *thinking ahead*
 λ_k : Hubungan koefisien regresi *thinking ahead*
 X_k : Variabel eksogenus yang dapat diobservasi (empat indikator: eksplorasi dan antisipasi (*exploring and anticipating*), penerimaan dan pengujian (*perceiving and testing*), penyusunan strategi (*strategizing*), dan memengaruhi (*influencing*).
 δ_k : Error dari variabel *thiking ahead*
4. D_2 : Variabel *thinking again*
 λ_l : Hubungan koefisien regresi *thinking again*
 X_l : Variabel eksogenus yang dapat diobservasi (empat indikator: memahami dan membuktikan (*understanding dan probing*), me-review dan menganalisis (*reviewing and analyzing*), merancang ulang (*redesigning*), dan mengimplementasikan (*implementing*).
 δ_l : Error dari variabel *thinking again*
5. D_3 : Variabel *thinking across*
 λ_m : Hubungan koefisien regresi *thinking across*
 X_m : Variabel eksogenus yang dapat diobservasi (empat indikator:

mengkaji dan mengkaji ulang (*search and research*), menemukan dan merancang eksperimen (*discovering and experimenting*), mengevaluasi (*evaluating*), dan menyesuaikan dengan kondisi aktual (*customizing*).

δ_m : Error dari variabel *thinking across*

3.4.2. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kualitatif Deskriptif

3.4.2.1. Lokasi Penelitian

Penelitian mengambil studi kasus proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali, dan dilaksanakan di berbagai lokasi yaitu: kantor Pemkab Jembrana, Kantor DPRD Pemkab Jembrana, sekolah-sekolah dan tempat tertentu yang telah disepakati antara peneliti dengan para informan penelitian.

3.4.2.2. Informan Penelitian

Informan penelitian mencakup pihak-pihak yang berwenang dalam proses pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali; terdiri atas para pejabat pemerintahan daerah, anggota DPRD, pelaksana proses pendidikan di lapangan (para Kepala Sekolah), tokoh agama, Ketua Komite Sekolah, aktivis LSM, maupun wakil dari pelaku bisnis. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive* dengan melihat lama dan jabatan di organisasi. Semakin lama dan tinggi jabatan informan, semakin penting informan untuk dipilih sebagai informan kunci penelitian. Para informan yang dijadikan sumber wawancara mendalam peneliti dijelaskan secara rinci dalam Tabel 3.5.

Tabel 3.5. Daftar Informan Penelitian Kualitatif

No.	Nama Informan	Jabatan
1.	Prof. DR.drg. I G Winasa	Bupati Kab. Jembrana
2.	I Putu Artha, SE	Wakil Bupati Kab. Jembrana
3.	Drs. I Ketut Wiryatmika, M.Si.	Sekretaris Daerah
4.	Drs. I Gusti Putu Sudiarsa, MM	Kepala Bawasda Kab. Jembrana
5.	I Gede Gunadnya	Kepala Bappeda
6.	Drs. I Nyoman Sunata, MPd	Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana
7.	Made Sudiasa	Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Tata laksana
8.	Ketut Sukabuwana	Kepala Bagian Kepegawaian
9.	Made Utama	Camat Pakutatan
10.	I Nyoman Sarjana	Kasie Pendidikan Camat Pakutatan
11.	Drs. I Nyoman Suryadi	Kepala Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata, Kabupaten Jembrana
12.	Drs. I Putu Ardika	Kepala Bidang Pendidikan
13.	Drs. I Ketut Astika	Kasi. Pendidikan Dasar
14.	Drs. DW PT Supartiana	Kasi. Pendidikan Menengah
15.	I Putu Dwita SPt	Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Jembrana (PDI-P) dan Pelaku Bisnis
16.	Ir. Wahyu Eko Widiyanto	Anggota DPRD (Partai Demokrat) dan Pelaku Bisnis
17.	Iskandar Alfian	Anggota DPRD (PAN) dan Pelaku Bisnis
18.	Drs. Komang Wiasa	Ketua Yayasan <i>Bali Education Watch</i> (LSM atau Tokoh Masyarakat) dan Pelaku Bisnis
19.	I Nyoman Suwandia	Kepala SMA Negeri 2 Negara
20.	I Wayan Astawa	Kepala SMA Negeri 1 Negara
21.	I Gede Sunarya	Kepala SMP Negeri 4 Mendoyo
22.	I Ketut Partama	Wakil Kepala SMP Negeri 4 Mendoyo
23.	I Ketut Budiasa	Kepala SMP Negeri 1 Negara
24.	I Nengah Alit, SPd	Kepala SMK Negeri I Negara
25.	Dra I Gst Ayu Kd Suryani	Kepala SD Negeri I BB Agung
26.	M. Anwar	Kepala MTs. Gilimanuk
27.	I Gede Winada	Ketua Komite SMP Negeri 4 Mendoyo dan Pelaku Bisnis
28.	Aswabawa Rahardja	Aktivist LSM dan Pelaku Bisnis

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Setelah menetapkan informan kunci, peneliti mendekati secara personal. Penjelasan terhadap tujuan penelitian dipaparkan sebelum mendapatkan persetujuan untuk terlibat dalam penelitian. Tanggapan setiap informan, baik menolak maupun menerima, menjadi perhatian peneliti. Setiap informan diberikan hak kerahasiaan atas seluruh informasi yang diutarakan. Jika informan setuju menjadi narasumber penelitian, selanjutnya dilaksanakan wawancara mendalam.

Setiap wawancara dilakukan di tempat paling nyaman bagi informan. Wawancara dapat dilakukan selama satu jam-an. Hasil seluruh wawancara akan ditranskrip secara *verbatim*, dan diberikan kepada informan. Proses triangulasi dilaksanakan kepada informan guna mendapatkan akurasi hasil wawancara.

3.4.2.3. Instrumen Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam metode kualitatif, peneliti bertindak selaku instrumen penelitian sehingga tidak bersifat terstruktur, terfokus, kaku dan spesifik seperti metode kuantitatif tetapi lebih longgar dan dapat berubah sesuai kebutuhan. Instrumen dan teknik yang digunakan adalah wawancara mendalam, studi dokumen serta observasi langsung terhadap objek penelitian.³²⁹ Fokus studi diarahkan pada karakteristik berpikir para responden, berupa karakteristik pokok *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Metode kualitatif digunakan untuk pencarian data ilmiah adalah melalui observasi, wawancara mendalam, dan kajian dokumen atau data-data sekunder yang mendukung. Daftar pertanyaan penelitian dapat dilihat pada Lampiran 7.

3.4.2.4. Analisis Data

3.4.2.4.1. Sumber Data

Bila dilihat dari sumber data, maka data yang dihasilkan dalam penelitian kualitatif dibagi menjadi data primer dan sumber data sekunder. Data primer adalah data yang diambil langsung dari sumbernya dan tanpa perantara,³³⁰ diperoleh melalui wawancara, pengamatan, dan observasi. Sedangkan data sekunder diambil secara tidak langsung dari sumbernya,³³¹ seperti: buku, jurnal, internet, dokumen pemerintahan, perundang-undangan, peraturan dan lain-lain.

3.4.2.4.2. Analisis Data

Analisis data dilaksanakan hampir bersamaan dengan proses pengumpulan data. Analisis induktif dilakukan berangkat dari data kasar yang diperoleh dari lapangan. Proses pengolahan data melibatkan identifikasi tema-tema yang muncul dan pola-pola setelah dilakukan penyortiran, klasifikasi, dan analisa data.³³² Setelah mengkategorisasi transkrip wawancara, dilakukan kodifikasi poin-poin penting termasuk kata-kata atau kalimat-kalimat kunci.

³²⁹*Ibid.*, hal: 78

³³⁰*Ibid.*

³³¹Prasetya Irawan, 2000, hal: 87.

³³²Y. Lincoln and E. Guba, *op. cit.*, 1985.

Teknik kategorisasi didasarkan pada karakteristik kemampuan menggandakan, bebas, keberbedaan, mengarah pada klasifikasi tersendiri, dan kuat kategorisasinya. Temuan penelitian disajikan melalui analisis kasus dengan mengeksplorasi persepsi individual. Lincoln dan Guba menguraikan alasan penggunaan teknik analisis studi kasus, yaitu: a) mengungkapkan penilaian dan persepsi melalui *thick description*; b) paling sesuai dengan lima aksioma dalam paradigma naturalisme; dan c) cara paling ideal untuk dikomunikasikan karena pembaca dapat merasakan pengalaman aktual.³³³ Miles dan Huberman³³⁴ mengatakan permasalahan besar metode kualitatif adalah metode analisa tidak dapat diformulasikan dengan baik.

3.4.2.5. Pengujian Keabsahan Data

Aspek *trustworthines* (kepatutan) penting dalam paradigma naturalisme, mencakup tiga kriteria penilaian kepatutan, yaitu (1) *credibility*, (2) *transferability*, dan (3) konfirmasi kebergantungan.

3.4.2.5.1. *Credibility*

Credibility merupakan validitas internal penelitian kualitatif untuk menjamin penelitian secara internal dapat dipercaya. Untuk itu dilakukan melalui serangkaian aktivitas penting, yaitu observasi yang memakan waktu cukup dan melakukan triangulasi. Guna menjamin kredibilitas, dilaksanakan serangkaian aktivitas. Pertama, menyadari potensi pengaruh individual peneliti, seperti *belief*, selama penelitian. Kedua, melakukan *peer debriefing* dengan mengadakan pertemuan kelompok untuk mendiskusikan prosedur, teknik atau metode terkait dengan data-data kualitatif. Ketiga, mendapatkan umpan balik atas transkrip wawancara dari informan untuk mendapatkan akurasi. Keempat, melakukan triangulasi jika mendapatkan temuan khusus dengan sumber alternatif.

³³³*Ibid.*

³³⁴Matthew B. Miles dan Michael A. Huberman, *Analisis Data Kualiatatif: Buku Sumber Tentang Metoda-metoda Baru*, Terjemahan Tjetjep R. Rohidi, (Jakarta: UI Press, 1992), hal. 16.

3.4.2.5.2. *Transferability*

Transferability adalah tingkat penelitian dapat digeneralisasi, melalui teknik *thick description*. Untuk mendapatkan *transferability* dapat dilakukan dengan melaporkan penelitian serinci mungkin, sehingga pembaca dapat membentuk pendapatnya sendiri dan menarik kesimpulannya sendiri.

3.4.2.4.3. Konfirmasi dan Kebergantungan

Konfirmasi adalah *objectivity* dalam pengumpulan data. Kebebasan adalah kepercayaan atau konsistensi dalam pengumpulan data dan metode penyampaiannya. Guna mendapatkan konfirmasi dan kebebasan, peneliti melakukan serangkaian audit dengan melakukan refleksi terhadap kasus, jurnal-jurnal atau laporan penelitian sejenis, metodologi, transkrip dan bentuk-bentuk penggalian informasi. Auditor yang berperan dalam penelitian ini, selain promotor dan ko-promotor, adalah kelompok mahasiswa-mahasiswa S3 ilmu administrasi di FISIP Universitas Indonesia.

3.4.3. Pengumpulan dan Analisis Data Metode Kualitatif SSM

3.4.3.1. Proses Metode SSM

Inti proses pendekatan metode SSM adalah membandingkan antara kondisi nyata yang ada dengan kondisi model yang seharusnya terjadi sehingga menghasilkan pemahaman lebih baik atas kondisi yang dijadikan objek penelitian. Implikasinya adalah dihasilkan beberapa ide untuk menghasilkan perbaikan melalui sejumlah aksi.³³⁵ Metode SSM dilaksanakan melalui tujuh tahapan yang diuraikan sebagai berikut (Lihat Gambar 3.3)³³⁶

3.4.3.1.1. Tahap I: Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur

Tahap pertama mengeksplorasi masalah berdasarkan pengalaman peneliti atas situasi dunia nyata yang dihadapi. Dalam tahapan ini, peneliti memiliki sejumlah presumsi tentang situasi yang mungkin terjadi. Peneliti harus mengumpulkan sejumlah informasi awal yang dibutuhkan, misalnya sejarah

³³⁵Underwood, 1996.

³³⁶*Ibid.*

organisasi, budaya yang melingkupi organisasi tersebut, tipe dan jumlah *stakeholders* yang berperan, sekaligus menggali perspektif dan asumsi-asumsi yang ada.³³⁷ Tujuannya bukan untuk mendefinisikan masalah yang ada tetapi mendapatkan beberapa ide untuk dijadikan parameter ketika melihat struktur masalah yang ada, sehingga dihasilkan sejumlah pilihan relevan dan mungkin.

3.4.3.1.2. Tahap II: Ekspresi Situasi Masalah

Tahap kedua membangun deskripsi lebih rinci untuk membuat gambaran yang kaya (*rich picture*) atas sejumlah situasi masalah yang muncul. Gambaran yang detail dan kaya dibuat melalui diagram, gambar atau model yang mampu menjelaskan hubungan struktur dan proses organisasi dikaitkan kondisi lingkungan (*environment*) organisasi.

Struktur mencakup denah fisik, hierarki, struktur pelaporan, dan pola komunikasi baik formal maupun informal. Proses mencakup aktivitas dasar organisasi, seperti alokasi sumberdaya, pelaksanaan monitor, dan kontrol. Hubungan antara struktur dan proses kemudian diwujudkan dalam bentuk masalah, tugas-tugas dan elemen-elemen lingkungan yang dapat dimengerti dengan mudah.³³⁸

3.4.3.1.3. Tahap III: Root Definition atas Sistem yang Relevan dalam Situasi Masalah

Pada tahap ketiga mulai meninggalkan dunia nyata. Tahapan ini bertujuan menghasilkan pernyataan atas sejumlah definisi mendasar (*root definition*) berbagai hal berkaitan dengan sistem termasuk merumuskan siapa yang dapat mempengaruhi dan terpengaruh sistem tersebut.³³⁹ Agar analisis logik, digunakan pendekatan yang dihasilkan Checkland, berupa daftar atau *checklist* CATWOE, yang diuraikan pada Tabel 3.6 di bawah ini.³⁴⁰

³³⁷Milton E. Lopes, 2001,p. 2.

³³⁸*Ibid.*

³³⁹Underwood, 1996.

³⁴⁰*Ibid.*

Tabel 3.6.
Analisis *Root Definition* Checkland

<i>C (Customer)</i>	<i>Who would be the victims/beneficiaries of the purposeful activity?</i>
<i>A (Actors)</i>	<i>Who would do the activities?</i>
<i>T (Transformation Process)</i>	<i>What is the purposeful activity expressed as Input -----Transformation-----Output?</i>
<i>W (Weltanschauung)</i>	<i>What view of the world makes this definition meaningful?</i>
<i>O (Owner)</i>	<i>Who could stop this activity?</i>
<i>E (Environmental Constraints)</i>	<i>What constraints in its environment does this system take as given?</i>

Sumber: Lopez (2001)

Inti *root definition* adalah mendapatkan proses transformasi yang dapat merubah *input* menjadi *output*. *Input* adalah sesuatu yang bisa berwujud atau abstrak, bersifat logik atau fisik. *Root definition* bukan merupakan hasil ekspresi campuran. Dengan demikian *input* yang bersifat konkrit juga menghasilkan *output* yang juga harus konkrit. Sedangkan *input* yang bersifat abstrak menghasilkan *output* yang juga bersifat abstrak. *Input* dan *output* tersebut lebih baik diekspresikan sebagai kata benda dibandingkan kata kerja. Hal ini disebabkan karena aksi tidak dapat ditransformasikan. Hanya benda yang dapat ditransformasikan menjadi sesuatu yang lain.³⁴¹

Lima kriteria bagaimana proses transformasi ini sebaliknya dilaksanakan sebagai berikut:³⁴²

- *efficacy* (apakah langkah yang dilaksanakan (*means*) mendukung hasil akhir (*the ends*?),
- *efficiency* (apakah sumberdaya yang penting dan minimum diperhatikan?),
- *effectiveness* (apakah proses transformasi dapat membantu mempertahankan tujuan untuk jangka panjang dan ada kaitannya dengan *output*?),
- *ethicality* (apakah proses transformasi berjalan secara etis?), dan

³⁴¹Milton E. Lopes, 2001, hal. 2.

³⁴²*Ibid.*, hal. 2-3.

- *elegance* (apakah proses transformasi telah dijalankan dengan memenuhi aspek estetika?).

3.4.3.1.4. Tahap IV: Konstruksi Konsep Model

Tahap keempat untuk membangun konsep sistem dan model, mencakup deskripsi dalam bentuk sistem dan bagaimana menghubungkan bagian-bagian yang relevan dalam sistem tersebut. Beberapa pertanyaan penting yang harus dijawab dalam tahapan ini diantaranya menentukan sudut pandang konsep ideal. Oleh karena itu, kemampuan mengidentifikasi kelompok-kelompok *stakeholder* yang terlibat, dapat menghasilkan *outcome* yang berbeda-beda.³⁴³

3.4.3.1.5. Tahap V: Perbandingan antara Konsep Model dengan Situasi Masalah Dunia Nyata

Tahapan kelima bertujuan untuk membandingkan dan membedakan antara model dengan kondisi nyata. Perbedaan ini selanjutnya dijadikan dasar melaksanakan diskusi lebih jauh, misalnya berkaitan dengan bagaimana sistem yang relevan dapat bekerja, bagaimana sistem tersebut seharusnya bekerja atau apa kemungkinan implikasi yang muncul.³⁴⁴ Diskusi tahap kelima memberikan kesempatan bagi peneliti untuk mengkaji ulang atas asumsi-asumsi yang sudah dibangun.³⁴⁵

3.4.3.1.6. Tahap VI: Determinasi Kebutuhan dan Perubahan yang Memungkinkan

Berdasarkan atas diskusi pada tahap kelima, selanjutnya diidentifikasi kemungkinan perubahan yang mungkin, didasari atas kebutuhan dan *feasibility*. Perubahan tersebut secara teknik merupakan sebuah kondisi yang semakin baik. Sedangkan perubahan yang *feasible* adalah apakah secara budaya perubahan tersebut cocok. Perubahan mencakup tiga hal, yaitu: perubahan struktur, perubahan prosedur, dan perubahan sikap.

³⁴³Underwood, 1996.

³⁴⁴*Ibid.*

³⁴⁵Milton E. Lopes, 2001, p. 3.

3.4.3.1.7. Tahap VII: Pembuatan Perubahan untuk Meningkatkan Situasi

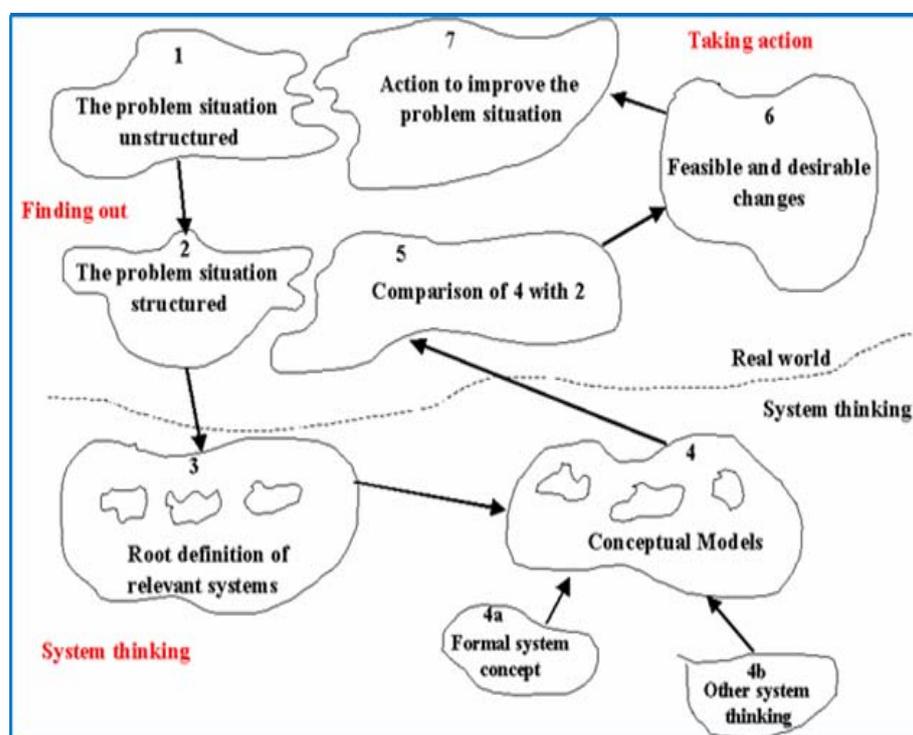
Sejumlah perubahan yang dibutuhkan dan *feasible* yang berhasil diidentifikasi pada tahap keenam, selanjutnya diimplementasikan pada tahapan ketujuh. Proses implementasi ini mencakup sejumlah langkah: 1) siapa yang akan bertanggungjawab dalam aksi, 2) dimana dan kapan aksi itu akan dilaksanakan?, dan 3) bagaimana dengan *timetable*?³⁴⁶ Perubahan sikap dan perilaku dibutuhkan untuk menghasilkan pengaruh terhadap sistem. Tahapan ini membutuhkan komitmen dan tanggungjawab untuk memformulasikan konsep menjadi aksi nyata. Tahap ketujuh tidak dilaksanakan dalam penelitian ini. Secara singkat proses metode SSM dapat dijelaskan dalam Gambar 3.3

3.4.3.2. Metode Pengumpulan dan Analisis Data

Untuk melaksanakan penelitian sesuai dengan tahap-tahap yang telah ditentukan dalam metode SSM di atas maka metode pengumpulan data yang dilakukan di lapangan bersifat formal maupun informal, yaitu melalui metode observasi lapangan, wawancara, dan merancang kelompok diskusi. Tahapan pengumpulan data diuraikan sebagai berikut:

³⁴⁶*Ibid.*

Gambar 3.3.
Proses Metode SSM



Sumber: Chekland (1990)

3.4.3.2.1. Proses Pengamatan Lapangan

Langkah awal penelitian menggunakan metode observasi terhadap aktivitas-aktivitas seperti rapat-rapat resmi dan diskusi-diskusi informal. Fokus observasi pada bagaimana karakteristik *dynamic capabilities* anggota organisasi dalam proses perumusan suatu kebijakan. Data penting penelitian dari pengamatan mencakup identifikasi tugas masing-masing aktor, identifikasi *tools* yang dilaksanakan dalam tugas tersebut, membangun interaksi antara aktor dan sistem, menggambarkan kehidupan sehari-hari di lapangan, membangun struktur permasalahan, mengumpulkan *tools* yang digunakan menghasilkan informasi, dan mengobservasi kinerja partisipan. Data-data lapangan dikumpulkan melalui catatan lapangan (*field notes*) baik berupa catatan tulisan tangan, foto, video, dan hasil rekaman.

Waktu observasi dilaksanakan selama 40 jam dalam dua minggu pertama. Minggu pertama digunakan untuk mengamati setiap aktivitas formal dan informal dalam tingkat organisasi. Sedangkan minggu kedua dilaksanakan untuk mengamati setiap departemen terkait dalam organisasi. Semasa observasi, sekaligus dikumpulkan data sekunder yang dibutuhkan.

3.4.3.2.2. Proses Penentuan Informan Penelitian

Sebelum pengumpulan data sesuai tahap-tahap metode SSM, terlebih dahulu ditetapkan pemilihan dan penentuan informan kunci yang terlibat dalam proses kebijakan pelayanan publik sektor pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali. Proses pemilihan informan kunci dilaksanakan dengan pendekatan personal. Penjelasan terhadap tujuan penelitian dipaparkan sebelum mendapatkan persetujuan informan untuk terlibat dalam penelitian. Tanggapan setiap informan, baik menolak maupun menerima, menjadi perhatian peneliti. Setiap informan diberikan hak kerahasiaan atas seluruh informasi yang diutarakan.

3.4.3.2.3. Proses Wawancara Informan

Wawancara mendalam dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan informan. Setiap wawancara dilakukan di tempat paling nyaman bagi informan. Hasil seluruh wawancara ditranskrip secara *verbatim*, dan hasilnya diberikan kepada informan hasilnya. Masukan hasil transkrip ditriangulasikan kepada informan guna mendapatkan akurasi hasil wawancara.

Sebagai alat bantu wawancara mendalam, penelitian menyiapkan perangkat pertanyaan untuk turun ke lapangan. Untuk tujuan penelitian ini, peneliti akan mengajukan *open-ended question* sebagaimana dianjurkan oleh Patton.³⁴⁷ Pertanyaan disusun dan disampaikan secara berurutan untuk menjamin konsistensi dari setiap responden. Dengan demikian, respons dari informan dapat lebih mudah diperbandingkan, penyajian data yang tepat untuk setiap topik pertanyaan, dan efek-efek atau bias wawancara dapat lebih mudah dikurangi.

³⁴⁷M. Patton, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2nd Ed. (Newbury Park: Sage Publications, 1990), dalam Heater A. Reed, *Ukrops's as a Learning Organization: Senge's Five Disciplines Realized in a Medium-Sized Company*, dissertation (University of Viginia, 2001), p. 51.

Selain menggunakan kuesioner yang berisi pertanyaan semi struktur dan sangat berstruktur, juga dilaksanakan wawancara informal. Selama wawancara, peneliti mengamati kemungkinan adanya kejadian khusus (*critical incidents*) dan merekam hasil wawancara tersebut. Daftar pertanyaan wawancara dapat dilihat di Lampiran 8.

3.4.3.2.4. Teknik Analisis Data

Seperti ketika melaksanakan analisis kualitatif deskripsi proses pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan publik, proses validasi dan reliabilisasi data pengembangan model proses kebijakan publik juga dilaksanakan dengan metode SSM. Seperti dikemukakan Merriam dalam Creswell,³⁴⁸ Proses validasi bertujuan memastikan apakah informasi yang dikumpulkan sesuai dengan kenyataan di lapangan, melalui validasi internal dan eksternal.

Proses validasi dilaksanakan melalui proses triangulasi atau mengkonfrontir data kepada sejumlah informan penelitian berbeda, baik yang terlibat dalam proses kebijakan publik di Jembrana (internal) maupun yang di luar (eksternal), untuk menghasilkan gambaran lebih jelas dan utuh terhadap suatu fenomena di lapangan. Triangulasi juga dilaksanakan dengan menggunakan metode pengumpulan data yang berbeda. Dalam penelitian ini, triangulasi dilaksanakan dengan menggunakan metode statistik persamaan SEM, metode analisis kualitatif, dan metode SSM.

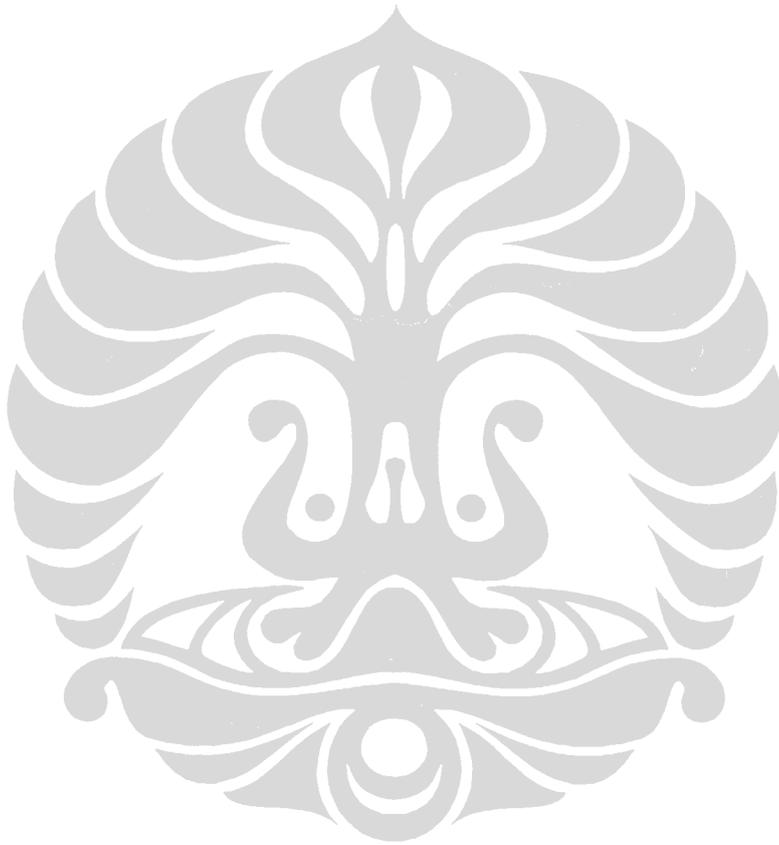
Merriam dalam Creswell³⁴⁹ menjelaskan tujuan penelitian kualitatif adalah tidak menghasilkan generalisasi tetapi lebih dimaksudkan untuk membangun interpretasi yang unik dari sebuah even atau kejadian. Untuk menjamin reliabilitas, maka peneliti mengatasi hal dengan cara: 1) mengurangi asumsi dasar yang ada di benak peneliti terhadap objek dan subjek penelitian dan 2) menyeleksi informan penelitian sehingga dihasilkan orang-orang yang benar-benar memiliki kaitan dan memahami dengan baik objek penelitian.

Pengolahan data melibatkan identifikasi tema-tema yang muncul dan pola-pola setelah penyortiran, klasifikasi, dan analisa data. Setelah mengkategorisasi,

³⁴⁸John W. Creswell, 1996, p.158.

³⁴⁹*Ibid.* p.158.

transkrip wawancara dikodifikasi terhadap poin-poin penting termasuk kata-kata atau kalimat-kalimat kunci. Dari kategorisasi yang sudah ada dan temuan kategori baru, jika ada, maka proses kategorisasi ulang dilakukan. Teknik kategorisasi didasarkan pada sejumlah karakteristik, yaitu penggandaan (*replicability*), bebas, keberbedaan, mengarah pada klasifikasi tersendiri, dan kuat kategorisasinya.



BAB 4
GAMBARAN UMUM PELAYANAN BIDANG PENDIDIKAN
DI KABUPATEN JEMBRANA

4.1. Gambaran Umum Kabupaten Jembrana

4.1.1. Kondisi Geografis

Sebagai adalah satu dari sembilan kabupaten di Propinsi Bali, Kabupaten Jembrana yang terletak di belahan barat pulau Bali memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:³⁵⁰ a) sebelah utara dengan Kabupaten Buleleng, b) sebelah Timur, Kabupaten Tabanan, c) sebelah selatan, Samudra Indonesia, dan d) sebelah barat adalah Selat Bali. Posisi membentang dari 8° 09'30" sampai 8° 28'02" lintang selatan, dan 114° 25'53" sampai 114° 56'38" bujur timur³⁵¹ dengan topografi Kabupaten Jembrana yang memiliki luas wilayah mencapai 84.180 hektar tersebut bergelombang dan berbukit di bagian utara, dan landai di bagian selatan. Rata-rata ketinggian wilayah Kabupaten Jembrana mencapai 306,84 meter di atas permukaan laut dengan titik tertinggi hanya 700 meter. Kabupaten Jembrana memiliki pantai sepanjang 78 km dan dilalui 37 sungai dengan panjang keseluruhan mencapai 495,8 kilometer.³⁵²

Kabupaten Jembrana adalah gerbang pulau Bali sebelah barat, melalui pelabuhan Gilimanuk yang berlokasi di ujung barat wilayah, dimana manusia, barang dan jasa masuk dan melintasinya. Secara administratif Kabupaten Jembrana dibagi menjadi lima kecamatan, yaitu:³⁵³ Kecamatan Melaya, Kecamatan Negara, Kecamatan Jembrana, Kecamatan Mendoyo, dan Kecamatan Pekutatan. Lima kecamatan ini terdiri atas 51 Desa/Kelurahan dengan 199 Banjar (Dusun) dan 35 Lingkungan. Di samping Desa dinas, Kabupaten Jembrana juga memiliki Desa Pekraman sebanyak 64 buah dengan Banjar Adat sebanyak 232 buah.

³⁵⁰ *Profil Buku Jembrana*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2007), hal. 18.

³⁵¹ *Ibid.*, hal. 17.

³⁵² *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal: 3.

³⁵³ *Penjabaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 – 2010 untuk Tahun Anggaran 2009*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008),hal. 3-4.

Gambar 4.1.
Peta Wilayah Kabupaten Jembrana Propinsi Bali



Sumber: Bappeda Kabupaten Jembrana (2007)

Ditinjau dari segi penggunaan tanah, wilayah Kabupaten Jembrana terdiri atas kawasan hutan, tanah tegalan, tanah sawah, permukiman, tambak, pertambangan, industri, pariwisata, dan lain-lain, dapat dilihat pada tabel 4.1³⁵⁴

³⁵⁴ Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 4.

Tabel 4.1
Penggunaan Lahan di Kabupaten Jembrana

PENGUNAAN LAHAN	Kecamatan				Jembrana
	Melaya	Negara	Mendoyo	Pekutatan	2006
	1	2	3	4	5
1. Lahan Sawah	1.142,00	2.515,00	2.334,00	519,00	6.510,00
1.1. Pengairan Teknis	-	-	-	-	-
1.2. Pengairan Setengah Teknis	1.110,00	1.666,00	2.334,00	472,00	5.582,00
1.3. Pengairan Sederhana PU	-	724,00	-	47,00	771,00
1.4. Pengairan Tradisional	-	125,00	-	-	125,00
1.5. Tadah Hujan	32,00	-	-	-	32,00
1.6. Pasang Surut	-	-	-	-	-
1.7. Lebak	-	-	-	-	-
1.8. Polder dan Lainnya	-	-	-	-	-
2. Bukan Lahan Sawah	18.577,00	19.532,00	27.115,00	12.446,00	77.670,00
A. Lahan Kering	18.577,00	19.460,00	27.110,00	12.446,00	77.593,00
2.1. Pekarangan Rumah	1.085,00	3.432,00	965,00	585,00	6.067,00
2.2. Tegall/Kebun	1.397,00	3.526,00	679,00	2.268,00	7.870,00
2.3. Padang Rumput	-	-	-	-	-
2.4. Hutan Negara	12.707,00	5.504,00	18.568,00	5.030,00	41.809,00
2.5. Perkebunan	2.916,00	5.538,00	6.738,00	3.198,00	18.390,00
2.6. Hutan Rakyat	-	-	-	-	-
2.7. Tanah Yang Sementara Tidak Diusahakan	-	-	-	-	-
2.8. Ladang	-	-	-	-	-
2.9. Lain-lain	453,00	1.210,00	118,00	1.353,00	3.134,00
2.10. Tambak	19,00	250,00	42,00	12,00	323,00
B. Lahan Lainnya	0,00	72,00	5,00	0,00	77,00
2.11. Rawa-rawa	-	72,00	-	-	72,00
2.12. Kolam	-	-	5,00	-	5,00
JUMLAH	19.719,00	22.047,00	29.449,00	12.965,00	84.180,00

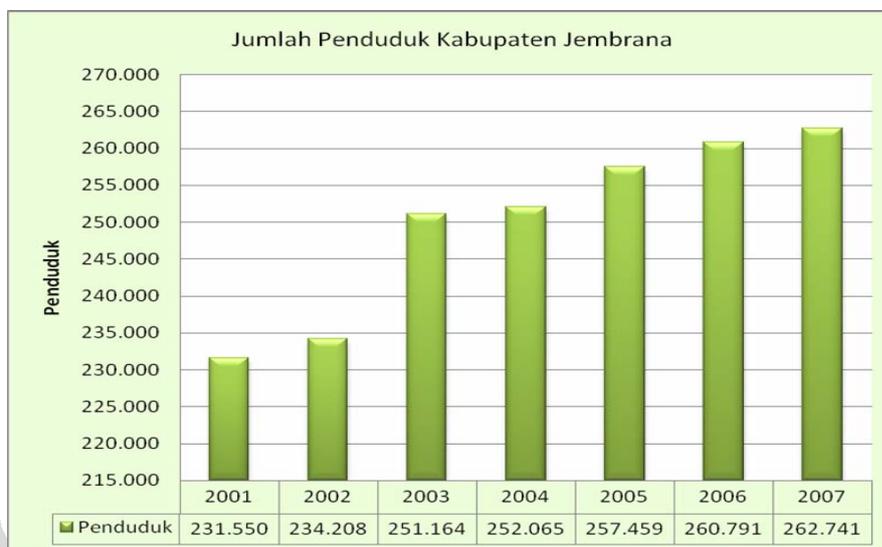
Sumber : Hasil Rekapitulasi SP. VA Tahun 2006

4.1.2. Kondisi Demografis

Berdasarkan registrasi penduduk tahun 2007, jumlah penduduk Kabupaten Jembrana sebanyak 262.133 jiwa, terdiri atas 130.545 jiwa laki-laki dan perempuan mencapai 131.588 jiwa. Persebaran penduduk tidak merata di semua Kecamatan, sekitar 27,30 % mendiami Kecamatan Negara.³⁵⁵ Adapun perkembangan penduduk di Kabupaten Jembrana sejak tahun 2001 dapat dilihat pada Gambar 4.2

³⁵⁵ Penjabaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 – 2010 untuk tahun anggaran 2009, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.3.

Gambar 4.2.
Grafik Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Jembrana
Tahun 2001 – 2007



Sumber: Diolah dari Dinas Dafdudknaker Kab. Jembrana (2007)

Komposisi mata pencaharian penduduk Kabupaten Jembrana dapat diuraikan, sebagai berikut: petani (32,23 %), pekerja di sektor pertambangan (0,58 %), pekerja di sektor industri pengolahan (18,13 %), pekerja di sektor bangunan (8,22 %), pedagang (22,84 %), pekerja di sektor transportasi dan komunikasi (4,09 %), pekerja di sektor keuangan (1,38 %), pekerja di sektor jasa (11,92 %), dan pekerja di sektor lainnya (0,17 %).³⁵⁶ Dari segi pendidikan terakhir adalah sebagai berikut, setingkat SD/MI/ sederajat mencapai 28.442 jiwa; SMP/MTs 11.905 jiwa; SMA/ sederajat 8.8907; D1/D2 3.159; D3/Sarjana Muda 1.071, D4/S1 4.812; dan S2/S3 131 jiwa.³⁵⁷

4.1.3. Kondisi Perekonomian³⁵⁸

Perhitungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berdasarkan atas harga berlaku dan harga konstan adalah salah satu cara untuk mengetahui tingkat kemakmuran suatu daerah. Adapun untuk mengetahui struktur ekonomi suatu

³⁵⁶ *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 5.

³⁵⁷ *Ibid*, hal. 6.

³⁵⁸ *Ibid*, hal. 6-9.

daerah, maka tolok ukur yang dipakai adalah PDRB menurut harga berlaku. PDRB Kabupaten Jembrana mengalami pasang surut dalam 20 tahun terakhir. Jika pada akhir pelaksanaan Pelita VI pertumbuhan ekonomi Kabupaten Jembrana mencapai 6,91%, maka sejalan dengan terjadinya krisis multidimensi di Indonesia pada 1998, perekonomian terpuruk dimana laju pertumbuhannya minus.

Memasuki 2001, laju perekonomian dan PDRB Kabupaten Jembrana terus meningkat. Sektor perkebunan adalah sektor potensial yang dapat menggerakkan perekonomian Kabupaten Jembrana. Dinas Pertanian, Kehutanan dan Kelautan Kabupaten Jembrana telah melaksanakan program intensifikasi, ekstensifikasi dan rehabilitasi lahan dengan melaksanakan penanaman tanaman perkebunan seperti cengkeh, kopi, kelapa, kakao, vanili, tebu, tembakau, kapuk dan lain-lain. Program tersebut sudah mulai menampakkan hasil, karena beberapa komoditi perkebunan masih mengalami peningkatan produksi.

Kabupaten Jembrana mempunyai pantai yang membentang di pesisir selatan dari barat ke timur yang sangat memungkinkan masyarakat Jembrana untuk membuka lapangan kerja di sub sektor perikanan laut. Disamping sebagai nelayan, kegiatan perikanan di Jembrana juga dilakukan di darat seperti tambak, sawah atau mina padi, kolam, dan perairan umum. Kegiatan perikanan yang menonjol di Jembrana adalah perikanan laut dan budidaya tambak. Jumlah Industri di Kabupaten Jembrana relatif kecil bila dibandingkan dengan kabupaten lain di Bali, diantaranya terdiri atas lima buah industri besar dan dua belas industri sedang. Menurut direktori yang dimiliki oleh Gapensi Kabupaten Jembrana, ada 120 perusahaan konstruksi yang dapat memperebutkan proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta.

Berbeda dengan Kabupaten lain di Bali yang perekonomiannya digerakkan oleh sektor pariwisata, maka kondisi di Kabupaten Jembrana relatif sedikit dikunjungi turis asing maupun domestik. Perkembangan sektor pariwisata dan hotel yang ada di Kabupaten Jembrana hingga tahun 2007 relatif masih kecil. Untuk kunjungan turis ke Taman Wisata Bali Barat pada tahun 2007 misalnya, jumlah tamu domestik hanya sebanyak 52.120 orang dan tamu asing hanya mencapai 5.079 orang.

Sampai tahun 2006, struktur ekonomi Kabupaten Jembrana masih bertumpu pada sektor pertanian. Ini dapat dilihat dari distribusi angka PDRB di lima tahun terakhir pada sektor dimana sektor pertanian mencapai 28,04 %, penggalian 0,40 %, industri 7,34 %, listrik dan air minum 0,79 %, bangunan 5,04 %, perdagangan hotel dan restoran 24,53 %, angkutan 14,23 %, perbankan 4,83 %, dan jasa jasa 15,07 %.³⁵⁹ Kondisi ini menjadi salah satu indikator bahwa Kabupaten Jembrana merupakan daerah agraris yang penduduknya bekerja pada sektor pertanian dalam arti luas. Walau relatif rendah di banding kabupaten lain di Indonesia, pendapatan Kabupaten Jembrana terus meningkat.

Peningkatan produksi di sektor pertanian sebagai penyumbang terbesar terus meningkat pesat. Pada tahun 2000, penerimaan Kabupaten Jembrana dari sektor pertanian baru sebesar Rp. 69.853.368.158,08 dan meningkat mencapai Rp. 211.661.775.509 pada tahun 2004. Selanjutnya pada tahun 2005 mencapai Rp. 240.722.786.177,18 dan terus melaju sampai Rp. 346.453.769.087,79 (2006) dan Rp. 425.429.434.887,21 (2007). Sementara itu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada tahun 2000 baru mencapai Rp. 2.551.526.749,70 meningkat menjadi Rp. 9.785.325.55 pada tahun 2004: Rp. 9.916.279.620,18 (2005); Rp. 12.768.467.264,26 pada tahun 2006; dan mencapai 15.700.000.000,00 pada 2007.³⁶⁰

4.2. Gambaran Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana

4.2.1. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Jembrana³⁶¹

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur kewenangan Pemerintah Kabupaten yang dikenal dengan sebutan 'Urusan'. Adapun 'Urusan Daerah Kabupaten' mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain. 'Urusan Daerah Kabupaten' mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, yaitu meliputi aspek: (1) Urusan Wajib dan (2) Urusan Pilihan. Urusan Wajib mencakup peningkatan pelayanan dasar,

³⁵⁹ *Ibid.*

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 4-5.

pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum dan lain sebagainya. Sedangkan Urusan Pilihan merupakan pengembangan potensi unggulan atau kekhasan, seperti: pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

Daerah secara umum berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, kebudayaan pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

4.2.2. Visi, Misi, dan Prioritas Kebijakan³⁶²

Dalam melaksanakan pemerintahan, Kabupaten Jembrana menetapkan visi pembangunan: “Terwujudnya Masyarakat Jembrana yang Sejahtera, Berkeadilan, Beriman, dan Berbudaya.” Hal tersebut selanjutnya dijabarkan dalam sejumlah indikator visi pembangunan sebagai berikut: 1) terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera dengan kualitas hidup yang memadai; 2) terwujudnya masyarakat yang berkeadilan dengan pelayanan publik yang adil, akuntabel, baik dalam pengadaan infrastruktur, pelayanan informasi, komunikasi maupun sosial budaya; 3) terwujudnya kesatuan dan persatuan bangsa, semangat gotong royong dengan menjamin perbedaan adat-istiadat maupun agama, dan 4) terwujudnya masyarakat yang menjunjung supremasi hukum dengan aparaturnya pemerintah bersih, efektif dan efisien.

Pemkab Jembrana juga telah menetapkan empat misi pembangunan daerah Kabupaten Jembrana. Pertama, meningkatkan kualitas hidup (*quality of live*) melalui peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat (perekonomian). Kedua, meningkatkan pelayanan umum (*public sevice*) meliputi peningkatan infra struktur, sarana fisik seperti jalan, listrik, jaringan air bersih, peningkatan pelayanan administrasi dan komunikasi serta peningkatan sosial budaya. Ketiga, membangun semangat

³⁶²Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2006 -2025, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 38 - 42.

persatuan dan kesatuan bangsa, gotong royong, serta harmonisasi antar seluruh lapisan masyarakat dalam heterogenitas agama, suku dan adat-istiadat. Keempat, mewujudkan supremasi hukum dan menciptakan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif.

Untuk mencapai visi dan misi pembangunan, Pemerintah Kabupaten Jembrana kemudian menyusun tujuan pembangunan lima tahunan yang berisi prioritas dan pokok-pokok arahan kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Jembrana, berupa: a) Peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas; b) Peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas; c) Peningkatan perlindungan dan kesehatan sosial, dan d) Peningkatan daya beli.

Jika mengkaji PAD Kabupaten Jembrana, maka kabupaten ini relatif tergolong kabupaten miskin di Bali. Pada tahun 2000, PAD Kabupaten Jembrana hanya sekitar Rp 1 milyar dan terus melaju menjadi Rp. 15,7 milyar pada 2007.³⁶³ Nilai PAD Kabupaten Jembrana ini jauh lebih kecil dibandingkan PAD Kotamadya Denpasar atau Kabupaten Badung yang nilainya mencapai di atas Rp 250 milyar.³⁶⁴ Walaupun demikian semenjak pemerintahan Prof. I Gede Winasa, Kabupaten Jembrana Bali sering dijadikan contoh daerah yang berhasil mewujudkan pembangunan pro-masyarakat.

Daerah yang tergolong relatif tidak kaya tersebut menjadi salah satu kabupaten di Indonesia yang dapat memberikan berbagai pelayanan umum secara gratis dengan baik. Beberapa program pelayanan publik tersebut antara lain: bebas SPP bagi seluruh siswa sekolah negeri (SD, SLTP, SMU dan SMK), bebas biaya obat dan dokter bagi semua warga, bebas biaya rumah sakit bagi keluarga miskin, adanya program dana talangan untuk menjaga harga hasil panen petani, dan program dana bergulir untuk usaha kecil kelompok masyarakat.³⁶⁵

³⁶³ Frans Sarong, 2006, Belajar Pelayanan dari Jembrana, (http://www.google.com/search?q=cache:YMn4XKOGnY4J:aparaturnegara.bappenas.go.id/data/paper_makalah/Pelayanan%2520Publik/BELAJAR%2520PELAYANAN%2520DARI%2520JEMBRANA.pdf+kabupaten+jembrana&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id, *Kompas*, 22 September 2006).

³⁶⁴ *Ibid.*

³⁶⁵ Anonim, Pendidikan Gratis di Jembrana Bali, *Suara Merdeka Online*, Minggu, 17 April 2005. www.suamerdeka.com.

Menyusul pelaksanaan sejumlah program kebijakan publik yang pro masyarakat tersebut, kesejahteraan yang diterima rakyat antara lain tampak pada sejumlah indikator dari tahun 2001 hingga 2003, sebagai berikut: jumlah keluarga miskin berkurang sebesar 44 persen, angka kematian bayi menurun sampai 45 persen, dan tingkat *drop-out* sekolah dasar turun 75 persen.³⁶⁶ Di bidang pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) telah menunjukkan kemajuan, tercermin dari membaiknya beberapa indikator seperti: pendidikan, kesehatan, kependudukan dan Keluarga Berencana, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

4.2.3. Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana³⁶⁷

Penataan organisasi Pemerintah Kabupaten Jembrana mempertimbangkan lima hal, yaitu: 1) kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, 2) karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah, 3) kemampuan keuangan daerah; 4) ketersediaan sumber daya aparatur, dan 5) pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana terdiri atas sejumlah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Perangkat Daerah di Kabupaten Jembrana terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Khusus Sekretariat DPRD yang bertugas, berfungsi, dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD. Namun, Sekretariat DPRD secara administrasi dibina oleh Sekretaris Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 3 tahun 2008, Organisasi Pemkab Jembrana terdiri atas dua badan, tujuh Dinas, lima Kantor, dan Sekretariat. Organisasi Pemkab Jembrana tersebut telah mengalami perampingan dibandingkan struktur organisasi sebelumnya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 7, 8, dan 9 tahun 2000. Berdasarkan Perda lama tersebut, Pemkab Jembrana terdiri atas dua Badan, sembilan Dinas dan sembilan Kantor.³⁶⁸ Adapun gambaran lengkap struktur organisasi Pemkab Jembrana,

³⁶⁶*Ibid.*

³⁶⁷*Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jembrana, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).*

termasuk Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata yang bertanggungjawab mengelola pelayanan pendidikan di Jembrana dapat dilihat pada Lampiran 4, 5, 6, dan 7.

4.3. Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana

4.3.1. Gambaran Umum

Pendidikan merupakan salah satu prioritas pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Jembrana untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Berdasarkan data Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata Pemkab, jumlah sekolah yang berada di bawah naungan Depdiknas maupun Depag di Kabupaten Jembrana sebanyak 248 unit sekolah mulai dari tingkat Sekolah Dasar (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP/MTS), sampai Sekolah Menengah Atas (SMA/SMK/MA). Rekapitulasi selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 4.3.

Gambar 4.3.
Grafik Jumlah Sekolah di Bawah Naungan Diknas dan Depag di Kabupaten Jembrana



Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Semenjak tahun 2001, data menunjukkan bahwa jumlah buta huruf mengalami penyusutan, dari yang sebelumnya mencapai 14,27 persen dari total

³⁶⁸ I Gede Winasa, *Kalau Mau Pasti Bisa*, (Panakom Publishing: Denpasar, 2006), hal. 37.

jumlah penduduk, pada tahun 2005 menyusut hingga tersisa sekitar 0,01 persen. Namun, jumlah ini kembali mengalami peningkatan pada awal tahun 2006 menjadi 0,33 persen. Pada tahun 2007, angka buta huruf berada pada angka yang sama yakni 0,33 persen dari total jumlah penduduk 260.184 orang. Perincian data jumlah penduduk, penduduk yang buta huruf di Kabupaten Jembrana dapat dijelaskan pada Gambar 4.4.

Gambar 4.4.
Grafik Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Buta Huruf
dan Prosentase Penduduk Buta Huruf di Kabupaten Jembrana



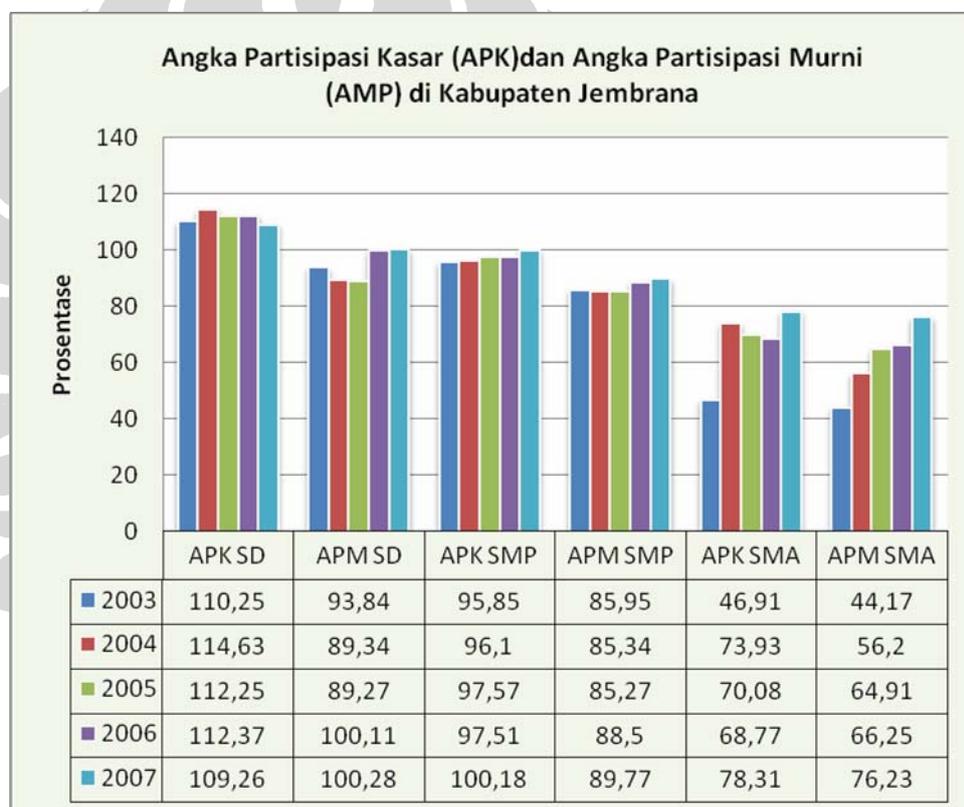
Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Berdasarkan Susenas tahun 2003, tingkat pendidikan penduduk semakin membaik. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh meningkatnya rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas yaitu dari 6,13 tahun pada tahun 2000 menjadi 7,0 tahun pada tahun 2003. Juga dapat dilihat dari indikator meningkatnya proporsi penduduk berusia 10 tahun ke atas yang berpendidikan SLTP ke atas, dari 25,76 persen tahun 2001 menjadi 35,6 persen pada tahun 2003.³⁶⁹ Membaiknya tingkat pendidikan penduduk sangat dipengaruhi oleh tingkat partisipasi pendidikan untuk semua kelompok usia sekolah dan untuk semua jenjang pendidikan. Pada tahun 2003, angka partisipasi sekolah (APS)

³⁶⁹ Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006 – 2025, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 9.

penduduk usia 7-12 tahun mencapai 90 persen, penduduk usia 13-15 tahun mencapai 94,01 persen, penduduk usia 16-18 tahun mencapai 48,93 persen dan penduduk usia 19-24 tahun mencapai 11 persen. Pada tahun yang sama, angka partisipasi kasar (APK) SD/MI mencapai 117 persen, APK SMP/MTs mencapai 94,01 persen, APK SMA/MA/SMK mencapai 48,93 persen dan APK PT menjadi 11 persen.³⁷⁰ Uraian lebih rinci dari APK dan APM dari tahun 2003 sampai 2007 untuk tiap level pendidikan dapat diuraikan pada Gambar 4.5. di bawah.

Gambar 4. 5.
Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) untuk Tingkat SD, SMP, dan SMA di Kabupaten Jembrana.



Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Peningkatan kualitas pendidikan yang bertujuan untuk mengejar ketertinggalan melalui program bebas iuran wajib belajar selanjutnya berpengaruh pada kualitas angkatan kerja dengan meningkatnya proporsi angkatan kerja berpendidikan SLTA ke atas. Di sisi lain, proporsi angkatan kerja lulusan

³⁷⁰ *Ibid*, hal.10.

SMP/MTs ke bawah semakin menurun dan sebagai konsekuensinya angka melanjutkan lulusan SMP/MTs ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

4.3.2. Dasar Kebijakan Pelayanan Bidang Pendidikan

Filosofi yang melandasi kebijakan pemerintah Kabupaten Jembrana di bidang pelayanan pendidikan adalah menilai sektor pendidikan sebagai bidang atau urusan wajib yang harus dilaksanakan pemerintah daerah. Urusan wajib merupakan urusan yang sangat mendasar karena menyangkut hak dan pelayanan dasar bagi masyarakat yang harus dapat dipenuhi oleh Pemerintah Daerah.³⁷¹ Dengan demikian selanjutnya diharapkan menghasilkan generasi-generasi penerus masa depan bangsa.

Kebijakan dunia pendidikan di Kabupaten Jembrana, berpangkal dari amanah yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 tentang kewajiban Negara untuk terlibat dalam proses mencerdaskan kehidupan bangsanya. Sedangkan dari sisi operasional di lapangan, semua beranjak dari pengalaman empiris atas situasi dan kondisi dunia pendidikan di Indonesia yang masih memprihatinkan. Di Kabupaten Jembrana misalnya, sebelum sejumlah program di sektor pendidikan diluncurkan, tingkat partisipasi masyarakat dalam pendidikan relatif rendah dan tingkat *drop out* yang tinggi. Salah satu alasannya adalah kemiskinan dan ketidakmampuan membayar Sumbangan Pembangunan Pendidikan (SPP).³⁷²

4.3.3. Kebijakan Peningkatan Pelayanan Sektor Pendidikan

Komitmen pemerintah Kabupaten Jembrana dalam pelayanan bidang pendidikan dilandasi dengan visi pendidikan Kabupaten sebagai berikut: “Terwujudnya pendidikan yang berbudaya, merata, efektif dan efisien serta relevan dengan kebutuhan masyarakat.”³⁷³ Berdasarkan visi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Jembrana telah merumuskan sejumlah program kebijakan

³⁷¹ *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.21.

³⁷² I Gede Winasa, *Kalau Mau Pasti Bisa*, (Panakom Publishing: Denpasar, 2006), hal. 183.

³⁷³ *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.21.

di bidang pendidikan yaitu berupa: 1) perluasan dan pemerataan memperoleh pendidikan, 2) peningkatan mutu pendidikan dan relevansi, 3) peningkatan efisien dan efektivitas dalam pengelolaan pendidikan, dan 4) peningkatan peran serta masyarakat.

Ketika Pemerintah Kabupaten Jembrana menggulirkan kebijakan pembebasan SPP pada tahun 2001 untuk para siswa yang duduk di bangku SD, SMP, sampai SMA/SMK, banyak kesangsian diarahkan ke program ini. Dalam perjalanannya, program pembebasan SPP untuk SD sampai SMA ternyata diadopsi di tingkat nasional dalam bentuk program BOS (Biaya Operasional Sekolah). Sejumlah kesangsian yang mempertanyakan keberhasilan program beasiswa tersebut antara lain:³⁷⁴ 1) kebijakan pembebasan SPP dari SD sampai SMA dianggap sebagai kebijakan populis dari Bupati yang tengah menjabat, 2) kebijakan pembebasan SPP dari SD sampai SMA dianggap tidak realistis karena nilai PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Jembrana yang tergolong rendah, dan 3) kebijakan pembebasan SPP dianggap tidak realistis dan menafikkan peningkatan mutu lulusan anak didik. Alasannya, sebuah pendidikan gratis dianggap tidak mungkin dapat menghasilkan *output* yang berkualitas. Ini berkaitan dengan anggapan sebagian kalangan bahwa proses pendidikan bukan hal murah yang dapat digratiskan begitu saja.

Sejumlah program yang berkaitan dengan upaya peningkatan kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana selanjutnya diuraikan lebih rinci sebagai berikut.

a. Program Wajar (Wajib Belajar) Dua Belas Tahun

Jika di tingkat nasional telah dicanangkan program Wajib Belajar sembilan tahun, maka di Kabupaten Jembrana telah diselenggarakan program Wajib Belajar dua belas tahun. Dasar kebijakan ini dilandasi filosofi bahwa penyelenggaraan pendidikan harus disertai prinsip berkeadilan dan tidak mengenal deskriminasi. Berdasarkan sistem kemasyarakatan yang berlaku di Indonesia, untuk dapat terlibat dalam sejumlah jabatan publik, minimal harus berpendidikan SMA,

³⁷⁴ I Gede Winasa, 2006, hal. 184-187.

apakah menjadi seorang Kepala Desa, wakil rakyat (anggota DPRD dan DPR), dan jabatan lainnya di pemerintahan umumnya mensyaratkan pendidikan serendah-rendahnya SMA atau sederajat. Program Wajib Belajar dua belas tahun tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) No: 15 tahun 2006.^{375&376}

b. Program SPP Gratis

Program pembebasan SPP anak sekolah dari TK, SD sampai SMA sekaligus pemberian subsidi di sektor pendidikan diluncurkan untuk menjawab pertanyaan sederhana mengapa masih ada sebagian masyarakat Kabupaten Jembrana yang tidak bersedia menyekolahkan anak-anak mereka. Setelah dikaji, kondisi ini diakibatkan ketidakmampuan orang tua membayar biaya pendidikan. Berdasarkan atas kondisi empiris di atas dan ditunjang dengan dasar filosofi yang ada, maka pemerintah Kabupaten Jembrana merumuskan kebijakan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengenyam pendidikan. Hal tersebut diimplementasikan melalui kebijakan subsidi langsung biaya pendidikan kepada masyarakat lewat kebijakan Bebas SPP.³⁷⁷ Kebijakan tersebut telah dituangkan dalam Perda No: 10 tahun 2006 tentang subsidi biaya pendidikan pada tingkat TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana.³⁷⁸ Sedangkan bantuan atau subsidi biaya pendidikan untuk siswa yang belajar di sekolah swasta dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang pemberian bea siswa kepada siswa yang tidak mampu pada sekolah swasta dan siswa berprestasi pada sekolah negeri maupun swasta di Kabupaten Jembrana.³⁷⁹

³⁷⁵I Gede Winasa, 2006, hal. 200 – 201.

³⁷⁶*Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

³⁷⁷I Gede Winasa, 2006, hal. 188 – 190.

³⁷⁸ *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

³⁷⁹ *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri maupun Swasta di Kabupaten Jembrana*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

Program Bebas SPP dimulai pada 2001 untuk siswa SD sampai SMA negeri. Sejak 2003 Pemerintah Kabupaten Jembrana memberikan bea siswa untuk siswa sekolah swasta dengan perincian Rp 7.500 per siswa SD per bulan, Rp. 12.500 per siswa SMP per bulan dan Rp. 20.000 per SMA per bulan. Alokasi dana untuk subsidi SPP terus meningkat, mulai dari Rp. 3.126.114.000 (2001) menjadi Rp. 3.473.460.000 (2002) dan Rp. 4.288.112.000 (2004). Peningkatan jumlah dana untuk alokasi subsidi SPP menunjukkan adanya peningkatan angka partisipasi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anak mereka.³⁸⁰

c. Program Peningkatan Kualitas Pendidikan

Kebijakan pendidikan Bebas SPP di Kabupaten Jembrana bukan kebijakan yang berdiri sendiri tetapi terkait dengan kebijakan lain di sektor pendidikan yang bertujuan untuk menopang sistem pendidikan di Kabupaten Jembrana. Agar kebijakan peningkatan sektor pendidikan menunjukkan hasil konkrit, maka kebijakan Bebas SPP juga diikuti dengan sejumlah kebijakan lain yang diharapkan dapat menunjang kinerja sektor pendidikan. Kebijakan tersebut berkaitan dengan siswa sebagai anak didik; tenaga guru sebagai pendidik; sarana dan prasarana sekolah sebagai sarana belajar; masyarakat dan lingkungan sebagai sarana pendukung; dan pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Selain bebas SPP, pemerintah Kabupaten Jembrana juga menetapkan sejumlah kebijakan penunjang kinerja di sektor pendidikan, antara lain:³⁸¹ 1) menggulirkan program peningkatan kualitas guru dan siswa, diperuntukkan untuk guru-guru untuk melanjutkan studi ke jenjang lebih tinggi, mulai D 3, D 4, S 1 sampai S 2 sejak 2002, 2) meningkatkan kesejahteraan guru dengan menerapkan pola insentif sebesar Rp 5.000 setiap jam pelajaran di luar tunjangan guru tahunan sebesar Rp 1 juta rupiah, 3) memberikan bonus bea siswa bagi siswa yang berprestasi, 4) meningkatkan kualitas sarana dan prasarana dengan menerapkan program pola *block grant*, bukan sistem tender yang dapat melakukan efisiensi dana sebesar 15 sampai 30 persen, dan 5) melakukan *regrouping* SD untuk sekolah-sekolah dengan jumlah siswa di bawah 75 orang. Melalui kebijakan

³⁸⁰*Ibid.*, hal. 192 -196.

³⁸¹*Ibid.*

restrukturisasi organisasi ini, selanjutnya dihasilkan efisiensi dana senilai Rp 3 milyar per tahun akibat dilaksanakannya *regrouping* 22 sekolah SD.

d. Program Sekolah Kajian

Pemerintah Kabupaten Jembrana juga melakukan kebijakan terobosan kreatif dan inovatif dengan membangun pola pendidikan “Sekolah Kajian”. Jumlahnya tiga yaitu SMPN 4 Mendoyo, SMAN 2 Negara, dan SMK Negara. Sekolah kajian adalah pengembangan pola pendidikan yang memadukan antara pola pendidikan sekolah unggulan, misalnya SMA Taruna Nusantara dan sekolah-sekolah di Jepang, dengan pendidikan yang dikembangkan pondok-pondok pesantren modern, seperti Pondok Pesantren Gontor dan Pondok Pesantren Tebu Ireng di Jawa Timur. Melalui sekolah kajian inilah diharapkan akan diluluskan anak didik berdisiplin tinggi, berbudi pekerti luhur, menguasai Iptek dan berwawasan global.³⁸²

Sekolah kajian dibentuk untuk mencari bentuk sekolah terbaik dan tidak menghilangkan potensi *local genius*, sehingga di dalam pergaulan akademis dan keilmuan, sekolah kajian juga memberikan ruang yang seluas-luasnya untuk tumbuh berkembangnya budaya lokal sebagai dasar anak didik di dalam memasuki pergaulan global. Adapun sistem pendidikan di sekolah kajian memberikan fasilitas ekstra sebagai berikut: waktu belajar lebih panjang, dimulai dari jam 07:00 sampai 16:00 sore; pemberian tambahan makanan bergizi dan susu sehat saat istirahat; dan pemberian makan siang bersama untuk menumbuhkan solidaritas; dan memiliki pola asrama yang disiapkan sekolah dengan pengasuh dan pendamping.

e. Program Bea Siswa Perguruan Tinggi

Pemerintah Kabupaten Jembrana juga menerapkan kebijakan pemberian bea siswa kepada warga masyarakat di Kabupaten Jembrana untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang perguruan tinggi yang khususnya diberikan untuk bidang-bidang keilmuan yang dapat menggerakkan potensi perekonomian di daerah

³⁸²I Gede Winasa, 2006, hal. 196 – 202.

Kabupaten Jembrana seperti bidang pertanian, perikanan, perkebunan, peternakan, serta yang berkaitan dengan penerapan teknologi informasi.³⁸³

4.4. Perda Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang mulai diluncurkan sejak 2001 dan terbukti bermanfaat bagi masyarakat Jembrana, akhirnya dilembagakan dalam bentuk Peraturan Daerah pada tahun 2006 yaitu: 1) kebijakan pembebasan SPP untuk siswa SD, SMP, sampai SMA/SMK yang dimulai pada tahun 2001,³⁸⁴ 2) kebijakan pemberian bea siswa untuk siswa sekolah swasta yang dimulai pada tahun 2003,³⁸⁵ dan 3) kebijakan Wajib Belajar dua belas tahun sejak 2006.³⁸⁶

Sebelum dilembagakan dalam bentuk Perda, ketiga kebijakan tersebut diatur dalam bentuk Surat Keputusan Bupati. Keputusan melembagakan dan memperkuat kebijakan dalam bentuk Perda, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, menunjukkan adanya pengakuan dari DPRD bahwa implementasi ketiga kebijakan tersebut cukup bermanfaat bagi masyarakat Jembrana. Pemerintah manapun yang menggantikan pemerintah yang telah membangun ketiga kebijakan pelayanan pendidikan tersebut, harus melanjutkan kebijakan yang telah memiliki ikatan secara hukum tersebut.

Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana didasari atas kenyataan di Jembrana yang menunjukkan masih lemahnya kemampuan masyarakat dalam membiayai pendidikan. Dalam rangka pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, Pemerintah Kabupaten Jembrana membebaskan segala macam biaya pokok pendidikan siswa sekolah negeri untuk merangsang masyarakat Jembrana untuk mengenyam pendidikan di

³⁸³*Ibid.*

³⁸⁴Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.

³⁸⁵Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.

³⁸⁶Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006 .

bangku sekolah. Melalui kebijakan subsidi biaya pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA dan SMK Negeri diharapkan dapat mewujudkan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA dan SMK Negeri, karena dapat membantu meringankan beban orang tua atau wali murid.

Adapun instrumen Perda Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana, selanjutnya ditujukan untuk membantu siswa dari sekolah swasta. Melalui kedua Perda tersebut, harapan terjadinya perluasan kesempatan belajar, peningkatan mutu dan relevansi lulusan sesuai kebutuhan masyarakat diharapkan terus meningkat.

Gerakan wajib belajar sembilan tahun pendidikan dasar secara nasional telah dicanangkan mulai tanggal 2 Mei 1984. Dalam kurun waktu 20 tahun, wajib belajar pendidikan dasar Sembilan tahun, untuk Kabupaten Jembrana, secara kuantitas sudah mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun kualitasnya perlu ditingkatkan agar tercapai target tuntas wajib belajar sembilan tahun yang bermutu. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Jembrana perlu meningkatkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) tentang wajib belajar dua belas tahun yaitu sembilan tahun pendidikan dasar dan ditambah tiga tahun di pendidikan menengah. Untuk mencapai kondisi Wajib Belajar 12 tahun di Jembrana maka diaturlah Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun yang ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.

BAB 5

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

Hasil dan analisis penelitian pengembangan model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana Bali, dibagi dua bagian yaitu hasil dan pembahasan penelitian. Kekayaan data yang ditemukan dijelaskan dalam tiga kelompok. Pertama, data model statistik persamaan *Structured Equation Modelling* (SEM) sebagai gambaran model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan. Model SEM menunjukkan hubungan pengaruh dan signifikansi antar variabel namun tidak menjelaskan detail mekanisme sistem.

Kedua, data pemaparan metode deskriptif kualitatif untuk menerangkan proses pembangunan *dynamic capabilities*, *able people* dan *agile process*. Analisis deskriptif juga menggali pembangunan jalur-jalur (*path*) *adaptive*, proses institusionalisasi nilai-nilai, kepercayaan, dan budaya; dan aspek politik proses kebijakan pelayanan pendidikan. Ketiga, data temuan deskripsi kualitatif dengan metode SSM untuk mengembangkan model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, sehingga menghasilkan sejumlah saran perbaikan yang digunakan meningkatkan kualitas kinerja proses kebijakan publik di Jembrana.

Pada bagian pembahasan hasil penelitian, diuraikan analisis temuan penelitian yang dikaitkan dengan proposisi penelitian serta kerangka teori yang melandasinya. Adapun uraian selengkapnya hubungan ketiga aspek tersebut dapat dilihat pada Lampiran 13.

5.1. Hasil Penelitian

5.1.1. Model Persamaan Statistik Struktural SEM

Penelitian dilaksanakan dengan menyebarkan kuisioner ke 255 responden penelitian dan data yang dikumpulkan kemudian diolah melalui program Lisrel versi 8.54. Sebelum menganalisis model persamaan statistik struktural SEM,

lebih dahulu dijelaskan profil responden, hasil uji validitas dan uji *reliability* penelitian sebagai berikut. Sebagian besar responden berjenis kelamin laki-laki, yaitu 56 % (142 orang), sisanya berjenis kelamin perempuan sebanyak 113 orang (44 %) (Lihat Gambar 5.1).

Sementara itu, lebih dua per tiga responden berlatar belakang berpendidikan minimal sarjana. Sebanyak 151 responden (59%) berpendidikan S1 dan 30 orang (12%) menamatkan S2. Pendidikan terendah responden adalah SMA atau setingkat SMA yaitu 59 orang (23%). Sisanya berpendidikan D1 sampai dengan D3 sebanyak 15 orang (6%) (Lihat Gambar 5.2). Dengan komposisi profil pendidikan yang sebagian besar sarjana tersebut, mendukung keterwakilan responden dari sisi wawasan, sehingga dapat menjelaskan kondisi yang terjadi pada proses kebijakan pelayanan publik di Kabupaten Jembrana dengan baik.

Gambar 5.1.

Profil Responden Menurut Jenis Kelamin



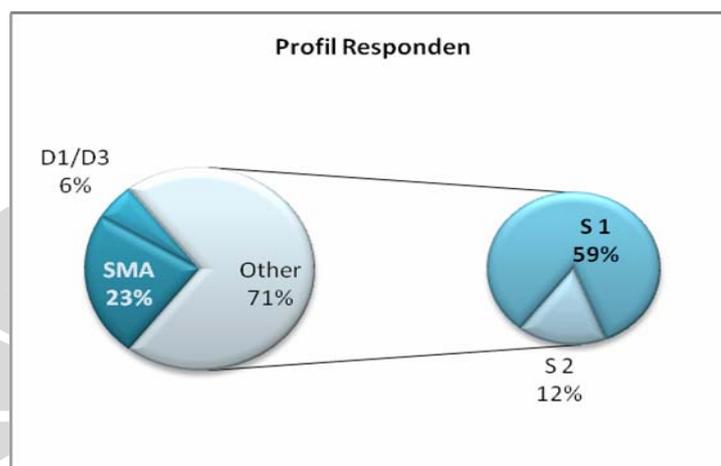
Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

Berdasarkan asal institusi, sebanyak 108 responden (42%) dari kelompok praktisi pendidikan, baik sebagai guru maupun kepala sekolah. Kelompok responden lainnya berturut-turut mewakili unsur masyarakat (tokoh masyarakat, tokoh agama, anggota Komite Sekolah, pengelola yayasan pendidikan, dan pelaku bisnis) sebanyak 48 orang (19%); aparat pemerintah daerah bidang non pendidikan 43 orang (17%), anggota DPRD periode 1999-2004 dan 2004-2009 36 orang (14%), dan masing-masing 10 orang atau (4%) aparat pemerintah daerah

bidang pendidikan serta aktivis LSM (Lihat Gambar 5.3). Pejabat pemerintah daerah non bidang pendidikan berasal dari dinas pekerjaan umum, camat, dan lurah. Para pejabat tersebut juga berperan dalam setiap pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan karena memiliki andil mulai dari perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan di bidang pendidikan

Gambar 5.2.

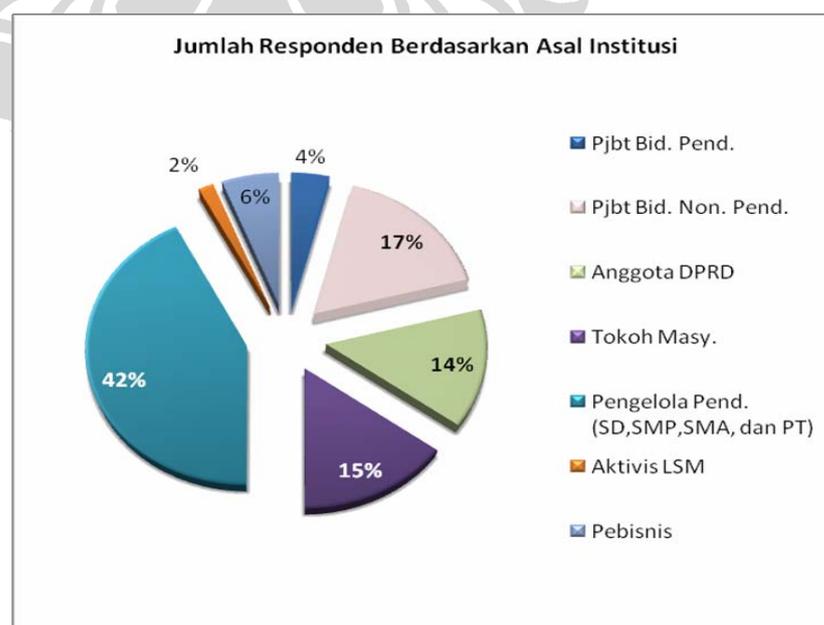
Grafik Profil Responden Menurut Jenjang Pendidikan



Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

Gambar 5.3.

Profil Responden Menurut Asal Institusi

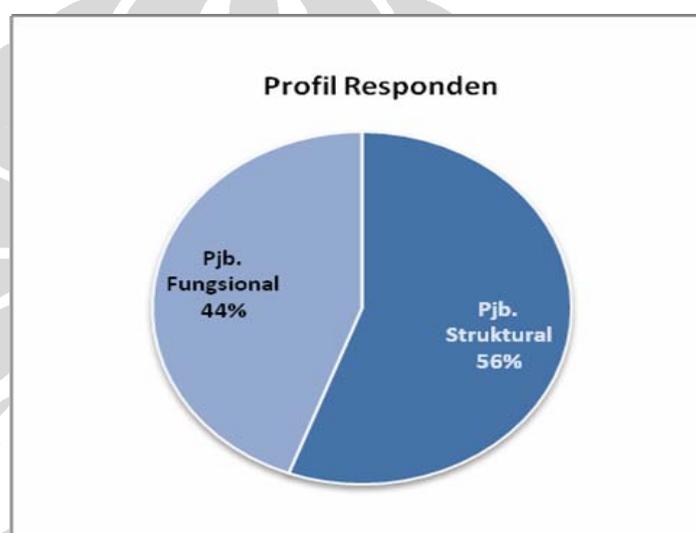


Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

Sebanyak 142 responden (56%) menduduki posisi struktural penting di organisasinya, antara lain sebagai kepala dinas, kepala sekolah, kepala adat, camat, lurah, dan lain-lain. Gambaran ini mengindikasikan sebagian besar responden adalah para pemangku kepentingan dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan jumlah responden yang menduduki posisi fungsional mencapai 113 responden (44 %) yang sebagian besar menduduki posisi fungsional sebagai guru dan dikategorikan sebagai kelompok pelaksana kebijakan bidang pendidikan.

Gambar 5.4

Profil Responden Menurut Posisi Jabatan



Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

Uji validitas dan *reliability* dilakukan untuk mengukur indikator kuesioner telah memenuhi persyaratan secara statistik. Sedangkan uji kesesuaian model struktural adalah untuk memastikan bahwa seluruh jalur yang dihipotesiskan memiliki tingkat signifikansi yang memadai. Dari 18 indikator yang digunakan dalam pemodelan SEM, semua indikator dapat diuji validitas dan *reliability*-nya. Untuk memastikan apakah kelima variabel yang dijabarkan menjadi 18 indikator penelitian disertasi tersebut telah valid, maka masing-masing indikator diuji berdasarkan nilai koefisien korelasi yang telah ditetapkan Fredenberg.³⁸⁶

³⁸⁶ Lisa Friedenberg, *Psychological Testing, Design, Analysis and Use*, (Allyn and Bacon), p.21-25.

Indikator dikategorikan valid jika memiliki nilai koefisien korelasi lebih besar atau sama dengan 0,30. Semakin tinggi nilai korelasinya dan mendekati satu (1,00) semakin kuat validitas data. Semua data hasil penelitian dinyatakan valid karena sebagian besar nilai koefisien korelasi di atas 0,80; lebih tinggi dari 0,30. Sementara itu, enam indikator nilai koefisien korelasinya di bawah 0,80 tetapi masih di atas 0,70; yaitu: 1) indikator pelatihan pegawai (0,70); 2) indikator penilaian kinerja pegawai (0,71); 3) indikator sistem penggajian dan kompensasi yang kompetitif (0,74); 4) indikator mutasi dan rotasi (0,76); 5) indikator pengkajian potensi karier pegawai (0,77), dan indikator unit-unit kerja pelayanan pendidikan (0,77). Besaran nilai uji validitas selengkapnya tiap dimensi dari variabel penelitian, serta tiap-tiap butir pertanyaan kuesioner penelitian dapat dilihat pada Lampiran 14.

Reliability data dinilai berdasar keeratan hubungan sesuai kriteria Guilford. Jika koefisien *reliability* di atas 0,5; berarti data yang diuji mempunyai hubungan erat (*reliable*). Semakin mendekati nilai satu maka *reliability* data semakin baik. Hasil penelitian menunjukkan semua data penelitian yang diuji reliabel karena nilainya di atas 0,5. Kecuali indikator dimensi *talent selection* (0,61); nilai indikator lainnya di atas 0,70. Paparan nilai koefisien *reliability* tiap dimensi variabel penelitian selengkapnya dapat dilihat pada Lampiran 14.

5.1.1.1. Uji Kesesuaian Model Struktural

Uji kesesuaian model struktural berguna untuk memastikan bahwa seluruh jalur yang dihipotesiskan memiliki tingkat signifikansi memadai. Pengujian model awal secara keseluruhan dengan metode SEM menghasilkan *output* yang tidak konvergen. Hal ini disebabkan oleh model yang tidak dapat dicari solusi yang unik oleh metode tersebut. Untuk memperbaikinya, LISREL memberikan beberapa saran dalam respesifikasi model.

Berdasarkan *output* analisis SEM dengan menggunakan *software* LISREL, dengan melakukan respesifikasi atas model awal diperoleh nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan dalam pengujian model secara keseluruhan. Uji kecocokan dilakukan untuk mengetahui kekuatan prediksi model sehingga dapat

mengevaluasi derajat kecocokan atau *Goodness of Fit* (GOF) antara data dan model. Penilaian derajat kecocokan dalam SEM secara menyeluruh tidak dapat dijalankan secara langsung sebagaimana pada teknik multivariat yang lain. Dalam perkembangannya, SEM mengembangkan beberapa ukuran derajat kecocokan yang dapat digunakan secara saling mendukung.³⁸⁷

Pengujian model secara keseluruhan atau uji kecocokan sebuah model dalam penelitian ini menggunakan *absolute fit measure* (ukuran kecocokan absolute). Uji kecocokan ini dilakukan untuk menentukan derajat prediksi model keseluruhan (model struktural dan pengukuran) terhadap matriks korelasi dan kovarian.³⁸⁸ Ukuran derajat kecocokan yang digunakan adalah RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI.³⁸⁹ Pengertian istilah RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI dan nilai-nilai untuk uji derajat kecocokan tersebut, selanjutnya dapat dilihat pada Lampiran 15a.

Dari lima indikator yang digunakan sebagai parameter dalam mengukur kecocokan model secara umum, empat diantaranya memenuhi persyaratan yaitu RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI. Sedangkan satu yang tidak memenuhi kriteria adalah *p-value*. Namun, hal ini tidak menjadikan model ini buruk, sebab empat indikator lainnya menunjukkan dukungan atas model tersebut. Berdasarkan pada nilai-nilai koefisien di atas yang memenuhi persyaratan kecocokan sebuah model, disimpulkan bahwa secara umum, model yang diperoleh memiliki tingkat kecocokan yang baik.

Setelah dilakukan pengujian secara keseluruhan, langkah selanjutnya adalah melakukan pengujian secara individual, yaitu melihat apakah seluruh jalur yang dihipotesiskan memiliki tingkat signifikansi yang baik atau tidak. Untuk mengetahui apakah masing-masing jalur memiliki tingkat signifikansi yang tinggi atau tidak dilakukan dengan melihat nilai t-hitung yang diperoleh. Sebuah jalur

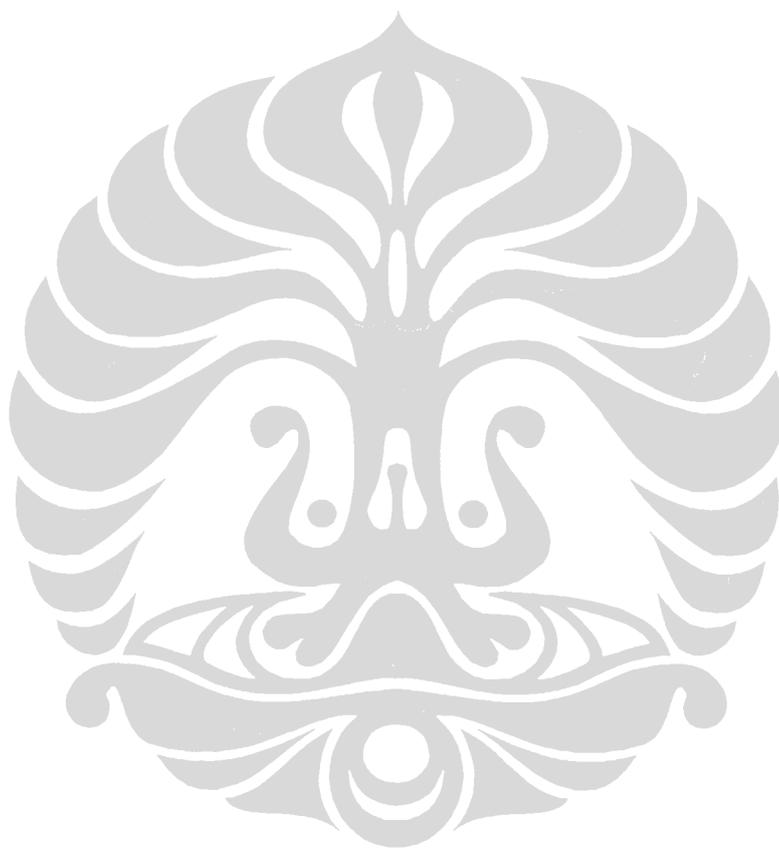
³⁸⁷Geoffrey M. Maruyama, *Basic Structural Equation Modeling*. London: Sage Publications, 1998; dan Tumpal J.R. Sitingjak Sugiarto. *Lisrel*. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006).

³⁸⁸Penggunaan *Chi-square* diperlukan untuk sampel cukup besar atau lebih dari 200. Lihat dalam Hair, *et al.*, *Op. Cit.*; B.G. Tabachnick and L.S. Fidell, *Using Multivariat Statistics* (New York: Harpoer Collings College Publisher, 1996); dan Hulland, *et al.*, "Use of Causal Models in Marketing Research: A Review", *International Journal of Research in Marketing*, vol. 13, 1996, hal .181-1997.

³⁸⁹Schumacker and Lomax, 1996, p. 121.

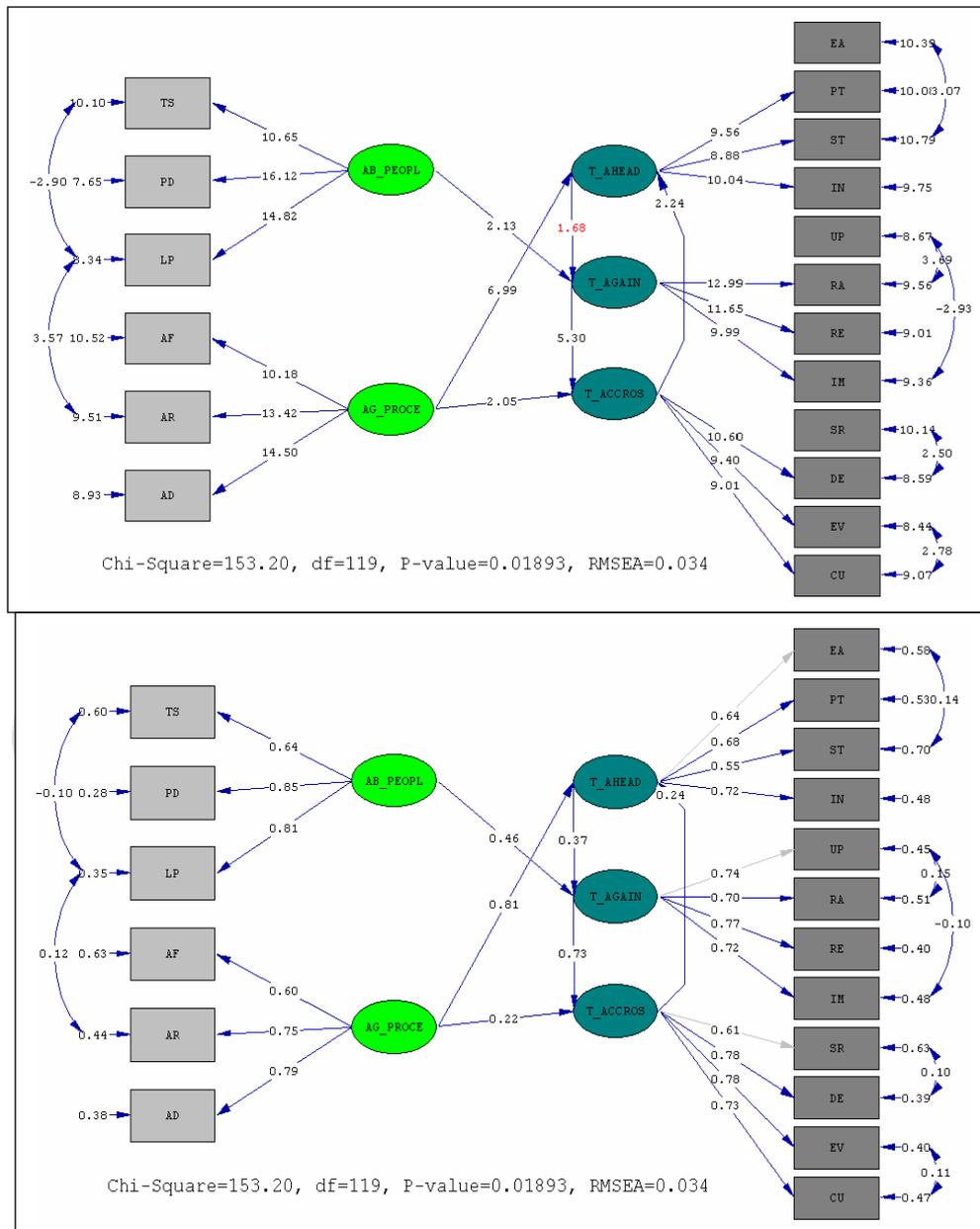
dikatakan signifikan jika nilai t-hitung untuk jalur tersebut lebih besar dari 1,96. Diagram yang berisikan nilai-nilai *T-Value* dan *Standardized Solution* untuk seluruh koefisien jalur model diuraikan secara lengkap dalam Gambar 5.5.

Rangkuman hasil *T-values* dan *Standardized Solution* pada hasil *output* LISREL 8.54 dapat dilihat pada Tabel di Lampiran 15 b. Dari gambar dan tabel di atas terlihat bahwa seluruh jalur dari indikator terhadap variabel *latent* memiliki nilai t-hitung lebih besar dari 1,96 sehingga dapat disimpulkan bahwa seluruh koefisien jalur tersebut signifikan.



Gambar 5.5.

T-Value dan *Standardized Solution* untuk Seluruh Koefisien Jalur Model



Sumber: Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54 (2008)

Setelah mengetahui bahwa seluruh jalur pada *Measurement Model* telah memenuhi kriteria, langkah selanjutnya adalah memperhatikan hasil pengujian pada *Structural Model* yang terdiri atas dua kelompok, yaitu Gamma dan Beta; yang penjelasannya diperlihatkan pada Lampiran 15c. Sebagai simpulan atas hasil pengujian struktur model kelompok Gamma dan Beta, hubungan pengaruh

Able People dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dipaparkan sebagaimana Tabel 5.1.

Tabel 5.1.

Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities*

Variabel	T-Value	T-Tabel	Keterangan	Koefisien Jalur	Pengaruh
<i>Able People</i> → <i>Thinking Again</i>	2,13	1.96	Signifikans	0,46	0,21
<i>Agile Process</i> → <i>Thinking Ahead</i>	6,99	1.96	Signifikans	0,81	0,66
<i>Agile Process</i> → <i>Thinking Across</i>	2,05	1.96	Signifikans	0,22	0,05
<i>Thinking Ahead</i> → <i>Thinking Again</i>	1,68	1.96	Tidak Sig.	0,37	0,14
<i>Thinking Again</i> → <i>Thinking Across</i>	5,30	1.96	Signifikans	0,73	0,53
<i>Thinking Across</i> → <i>Thinking Ahead</i>	2,24	1.96	Signifikans	0,24	0,06

Sumber: Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54 (2008)

5.1.1.2. Model Statistik Persamaan Struktural SEM yang Cocok

Temuan analisis SEM pada model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* di atas masih belum memperlihatkan model yang cocok terutama jika model struktural yang dibangun membentuk hubungan sirkular, seperti dihipotesiskan yaitu pengaruh *thinking again* terhadap *thinking across*, *thinking across* terhadap *thinking ahead*, dan *thinking ahead* terhadap *thinking again*. Model tersebut tidak cocok, karena untuk pengaruh *thinking ahead* terhadap *thinking again* tidak signifikan. Artinya, *dynamic capabilities* terjadi tidak sepenuhnya sirkular. Oleh karena itu perlu dilanjutkan proses uji model persamaan struktural yang cocok, yang kemudian menghasilkan *Competing Model 1* dan *Competing Model 2*. Proses uji kecocokan model lebih rinci diuraikan pada Lampiran 16.

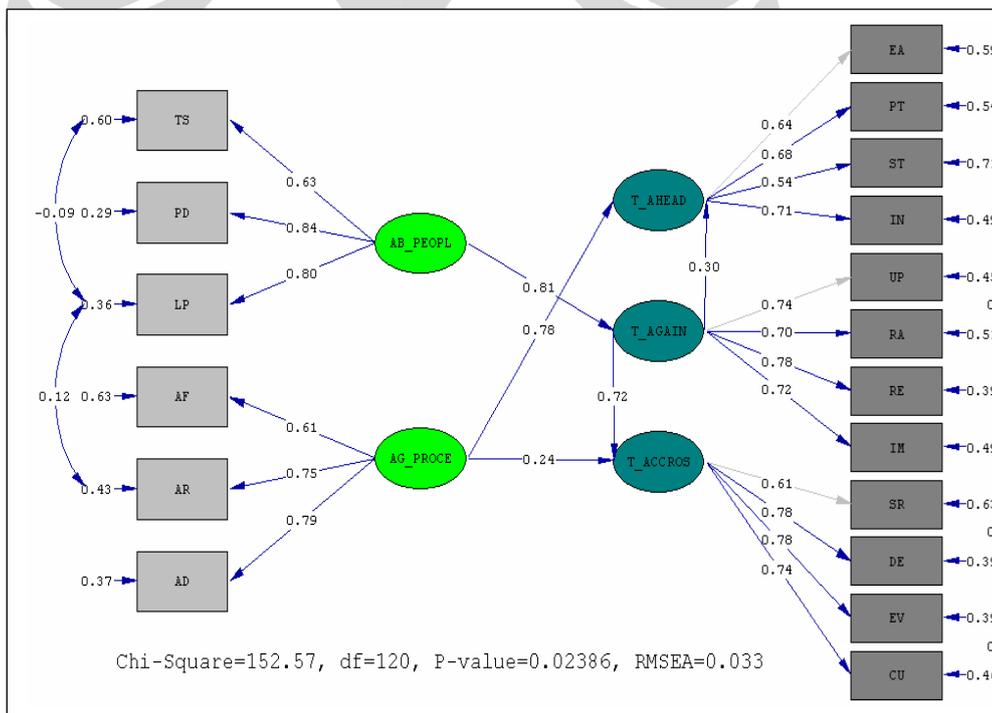
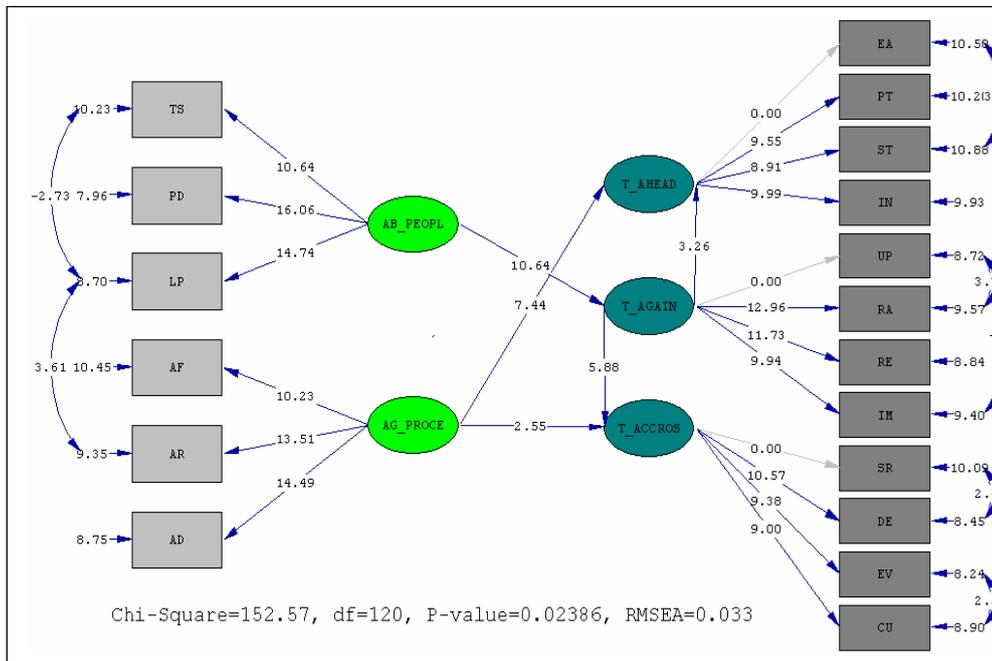
Dari uji pencarian model yang cocok disimpulkan *Competing Model 2* adalah model statistik persamaan struktural yang paling cocok, yang menjelaskan hubungan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities*

kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana. *Competing Model 2* inilah yang selanjutnya menjadi acuan analisis model statistik persamaan struktural yang digunakan untuk menganalisis hubungan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* proses kebijakan publik di Jembrana. Diagram *Competing Model 2* yang berisikan nilai-nilai T-Value dan *Standardized Solution* untuk seluruh koefisien jalur dijelaskan dalam Gambar 5.6.

Masing-masing jalur pada *Competing Model 2* yang memiliki tingkat signifikansi yang tinggi atau tidak, dilakukan dengan melihat nilai t-hitung yang diperoleh. Sebuah jalur dikatakan signifikan jika nilai t-hitung untuk jalur tersebut lebih besar dari 1,96. Dari gambar dan tabel di atas terlihat bahwa seluruh jalur dari indikator terhadap variabel laten memiliki nilai t-hitung yang lebih besar dari 1,96 dan dapat disimpulkan bahwa seluruh koefisien jalur tersebut signifikan. Sebagai simpulan atas hasil pengujian struktur model kelompok Gamma dan Beta, maka hubungan pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* t dipaparkan sebagaimana Tabel 5.2.

Jika membandingkan *Competing Model 2* dengan model hipotesis penelitian (Lihat Gambar 2.10) ditemui sejumlah perbedaan. Pertama, model hipotesis penelitian mengasumsikan ada hubungan yang signifikan dan saling berpengaruh antara variabel *able people* dengan semua jalur kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. Kedua, hubungan signifikan dan saling berpengaruh juga dihasilkan antara variabel *agile process* dengan variabel *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. Ketiga, dalam proses pengembangan pembangunan *dynamic capabilities*, model hipotesis penelitian menggambarkan hubungan yang sirkuler dari proses berpikir *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*, artinya kemampuan *thinking ahead* mendorong tercapainya kemampuan *thinking again*; kemampuan *thinking again* mendorong terjadinya kemampuan *thinking across*; dan akhirnya kemampuan *thinking across* kembali mendorong terjadinya *thinking ahead*.

Gambar 5.6.
T-Value dan *Standardized Solution* untuk Seluruh Koefisien Jalur
Competing Model 2



Sumber: Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54 (2008)

Tabel 5.2
Pengaruh *Able People & Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities*
Competing Model 2

Variabel	T-Value	T-Tabel	Keterangan	Koefisien Jalur	Pengaruh
<i>Able People</i> → <i>Thinking Again</i>	10,64	1.96	Signifikans	0,81	0,21
<i>Agile Process</i> → <i>Thinking Ahead</i>	7,44	1.96	Signifikans	0,78	0,66
<i>Agile Process</i> → <i>Thinking Across</i>	2,55	1.96	Signifikans	0,24	0,05
<i>Thinking Again</i> → <i>Thinking Ahead</i>	3,26	1.96	Signifikans	0,30	0,14
<i>Thinking Again</i> → <i>Thinking Across</i>	5,88	1.96	Signifikans	0,73	0,53

Sumber: Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54 (2008)

Hasil model penelitian, seperti ditunjukkan *Competing Model 2* (Lihat Gambar 5.6. dan Tabel 5.2.) menunjukkan, dari sembilan jalur hubungan yang dihipotesiskan, menghasilkan lima jalur hubungan yang signifikan, dimana kelima jalur tersebut memiliki nilai t-hitung lebih besar dari 1,96. Seperti dijelaskan pada Tabel V.2, kelima jalur yang menghasilkan hubungan signifikan tersebut mencakup jalur hubungan *able people-thinking again* (nilai t-hitung 10,64); jalur hubungan *agile process-thinking ahead* (nilai t-hitung 7,44) dan jalur hubungan *agile process-thinking across* (nilai t-hitung 2,55). Nilai t-hitung ketiga jalur tersebut lebih tinggi dari nilai t-tabel sebesar 1,96.

Jalur hubungan penyusun kemampuan *dynamic capabilities* model penelitian juga berbeda dengan model hipotesis penelitian. Bentuk jalur hubungan yang terjadi di lapangan tidak bersifat sirkuler dimana *thinking ahead* mendorong *thinking again*, *thinking again* mendorong *thinking across*, dan kembali *thinking across* mendorong *thinking ahead*. Kondisi empiris sebaliknya menunjukkan bahwa dari variabel *thinking again* dianggap sebagai pendorong baik kemampuan

thinking ahead dan *thinking across*. Dari Tabel 5.2 terlihat bahwa jalur hubungan *thinking again- thinking ahead* memiliki nilai t-hitung 5,88 lebih tinggi dari t-tabel 1,96 dan jalur hubungan *thinking again- thinking across* memiliki nilai t-hitung 3,26 lebih tinggi dari t-tabel 1,96.

5.1.2. Deskripsi Kualitatif Pembangunan *Dynamic Capabilities*

5.1.2.1. Identifikasi Aspek-aspek *Dynamic Capabilities*

Berdasarkan wawancara mendalam dengan 28 informan, selanjutnya diidentifikasi sejumlah pola pikir yang mencerminkan *dynamic capabilities* (*thinking ahead, thinking again, dan thinking across*) dari sejumlah aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik. Pola pikir kognitif yang menjadi unsur pendorong terjadinya *dynamic capabilities* di Jembrana diuraikan sebagai berikut.

5.1.2.1.1. Kemampuan Mengidentifikasi Masa Depan

Kemampuan Pemkab Jembrana mengembangkan kemampuan *thinking ahead*, antara lain diidentifikasi melalui sejumlah kebijakan berikut.

i. Merancang Bangun Kebijakan Bernilai Tambah

Pilihan Bupati untuk fokus mendorong kebijakan sektor pendidikan selain bidang kesehatan, diantaranya subsidi bebas biaya SPP³⁹⁰ dan fasilitas bea siswa³⁹¹ di Jembrana, secara tidak langsung mendorong daya beli masyarakat lebih tinggi. Ini disebabkan masyarakat mengurangi pengeluaran sehingga menghemat biaya pendidikan dan kesehatan. Dana tersebut kemudian dialihkan dan digunakan untuk membiayai keperluan lain.

Kepala Bawasda I Gusti Putu Sudiarsa, di Kantor Bawasda Kabupaten Jembrana, Negara, pada 3 September 2008, pukul: 14:00-15:30 WITA menjelaskan sebagai berikut:

³⁹⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK NEGERI di Kabupaten Jembrana.

³⁹¹ Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri maupun Swasta di Kabupaten Jembrana.

“Bagi Jembrana, yang paling penting adalah bagaimana kebijakan Pak Bupati untuk meningkatkan daya beli atau *purchasing power*. Jadi, masalahnya adalah bagaimana beban PNS dan beban masyarakat justru dikurangi, dengan beban sekolah, kesehatan, dan transportasi. Sekarang, bahkan ke beban pemukiman lagi. Hal-hal seperti itu *kan* mengurangi beban sekaligus meningkatkan kesejahteraan. Otomatis pendapatan akan meningkat. Itu namanya *value* di sana.

Makanya, saya mengatakan korupsi-korupsi di daerah, antara lain *kan* karena kesejahteraan para pegawai itu kurang. Kalau mereka tidak makan, pasti mereka laksanakan hal-hal yang tidak baik. Makanya, itu menimbulkan niat dan kesempatan. Semua orang pasti ada niat jahat sehingga kesempatannya yang harus ditutup.

Tetapi, sebelum ditutup, perbaikilah dulu nafkah kita. *Kan* begitu, Pak. Perbaiki itu dengan cara tidak semata-mata menaikkan gaji pegawai, karena dengan menaikkan gaji pegawai sepuluh persen, harga-harga sudah naik 25 persen. Itu berapa kali naik. Itu yang sekarang terjadi dan membuat masyarakat mengeluh, terutama ketika harga-harga selalu meningkat. Mestinya kebijakan nasional yang begitu-begitu. Tekan harga terus. Tekan harga bukan berarti kita membunuh perusahaan. Tidak. Salah satunya adalah bagaimana produknya ditambah, sehingga *cost*-nya bisa ditekan.“

ii. Membangun Pandangan ‘Bukan Masyarakat Kelas Pembantu’

Ilustrasi *thinking ahead* juga terlihat ketika menyimak keresahan Bupati Winasa sehingga memfokuskan pembangunan bidang pendidikan untuk mengatasi tiga persoalan pokok, yaitu: persamaan kesempatan pendidikan sampai tingkat SMA, peningkatan mutu pendidikan, dan peningkatan relevansi lulusan dengan pasar kerja. Visi dan misi Bupati Jembrana Prof. Dr. I Gede Winasa, sangat mewarnai pilihan dan jenis kebijakan perencanaan pembangunan jangka panjang daerah yang dipilih, termasuk ketika merumuskan kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana yang diarahkan untuk menjawab tiga masalah utama di atas.^{392 & 393} Bupati Winasa lebih jauh mengungkapkan:

“Dahulu orang malu menyebut dari Jembrana, Pak. Orang Jembrana yang bekerja di Denpasar, dahulu ketika ditanya, ‘Pak, dari mana?’, mereka malu *ngomong*.

Mereka *ndak* berani. Sekarang, ketika mereka ditanya, pasti

³⁹² Peraturan Bupati Jembrana Nomor: 12 tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana tahun 2009, hal.1 -3.

³⁹³ Hasil Wawancara I. Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana, 13 Agustus 2008, 10:00-12:00 WITA, Kantor Bappeda Kabupaten Jembrana, Negara, Bali.

ngomong orang Jembrana, Pak. Ini kebanggaan buat saya.

Kondisi itu, memang saya rasakan sendiri, Pak. Saya kadang-kadang bingung mendengar orang di sana (Denpasar, peneliti) bertanya. Waktu saya menjadi pegawai negeri di Denpasar, saya ditanya: “Kapan pulang ke Jembrana?”

Saya jawab: ‘*Ngapain, Pak?*’

Mereka jawab: ‘*Nitip, Pak. Cariin saya pembantu.*’

Jadi, orang Jembrana itu kelasnya pembantu, Pak. Jadi, sekarang masyarakat harus bisa berubah.”

iii. Menanamkan Nilai-nilai Lima I: Inovasi, Integritas, Independensi, Identity, dan Indonesia

Dalam menyusun kebijakan pendidikan, nilai-nilai visioner jangka panjang melandasi terbangunnya program dan kebijakan di lapangan. Melalui pembangunan program Sekolah Kajian baik di tingkat SMP, SMA, dan SMK misalnya, diharapkan menghasilkan lulusan berprestasi unggul. Bupati Winasa memformulasikan nilai pribadi unggul dengan istilah lima I, yaitu: Inovasi, Integritas, Independensi, *Identity*, dan Indonesia. Winasa mengemukakan sintesanya sebagai berikut:³⁹⁴

“Tujuan kita mendidik adalah bagaimana kita mendapatkan satu kepribadian yang utuh. Ada pemahaman dengan Iptek, lalu mereka juga bisa ditanamkan kemandirian, karena kompetisi itu perlu kemandirian. Sedangkan Iptek itu bagian dari usaha pembangunan awal persamaan. Pengelolaan mereka, nantinya diharapkan akan mendapatkan suatu hasil yang maksimal. Termasuk pembangunan kepribadian. Itu cara-cara yang harus dilakukan oleh Indonesia, Pak. Makanya, saya selalu mengatakan dimana-mana, kalau kita sudah bisa berikan nilai tambah orang-orang Jembrana, sehingga kompetisinya akan lebih lancar, demikian juga semestinya Indonesia. Makanya, dalam menanamkan nilai-nilai 5 I: Inovasi, Integritas, Independensi, *Identity*, dan Indonesia; saya kasih I ke-5 itu harus Indonesia. Itu harus ada kepribadian Indonesia. Nasionalisme-nya ada di sana.

Keyakinan Winasa bahwa bangsa Indonesia dapat dicetak menjadi manusia unggul, tidak lepas dari keyakinannya bahwa masyarakat Indonesia, termasuk di dalamnya warga Jembrana, adalah bangsa yang tertib dan dapat mengelola komunitasnya dengan baik. Lebih jauh ia mengatakan:

³⁹⁴ Hasil Wawancara dengan Bupati Winasa.

“Kadang-kadang ada semacam pemahaman yang mengatakan bahwa bangsa Indonesia itu bangsa yang anggaplah yang jelek-jelek: bangsa yang sulit diatur, bangsa yang korup, dan sebagainya. Saya tetap mengatakan itu salah. Sebetulnya bangsa kita adalah bangsa yang mungkin lebih tertib daripada...bangsa lain. Masuklah ke Singapura, coba lihat orang Indonesia di sana, tertib, kan? *Nah*, coba masuk ke Batam dan liat orang Singapura di sana, apa masih tertib? Berarti bangsa kita bukan bangsa seperti itu. Jadi, ada *something wrong*. Itu berarti saya mengatakan *ngurus-nya*. ”

Ketiga pola pikir di atas, yaitu: ‘Merancang Bangun Kebijakan Bernilai Tambah,’ ‘Membangun Pandangan ‘Bukan Masyarakat Kelas Pembantu,’ dan ‘Menanamkan Nilai-nilai Lima I: Inovasi, Integritas, Independensi, *Identity*, dan Indonesia.’ menjadi contoh kemampuan *thinking ahead* Pemkab Jembrana. Pola pikir tersebut memiliki dimensi masa depan yang kental yang selanjutnya diterjemahkan dalam sejumlah strategi kebijakan program dan kegiatan yang juga memiliki sasaran jauh ke depan.

5.1.2.1.2. Kemampuan Konfrontasi dengan Realita Aktual

Kemampuan Pemkab Jembrana mengembangkan kemampuan kognitif *thinking again* diidentifikasi melalui kemampuan konfrontasi dengan realita aktual. Sejumlah perilaku yang menggambarkan kemampuan tersebut, diuraikan lebih jauh di bawah ini.

i. Meredefinisi atau Membongkar Konsep Umum

Kebijakan Pemkab Jembrana secara konsisten mendorong perluasan kesamaan kesempatan pendidikan melalui program Wajib Belajar 12 Tahun dan program pemberian subsidi biaya pendidikan dari tingkat SD sampai SMA, adalah hasil redefinisi pemahaman Bupati Winasa terhadap Pembukaan UUD 1945, yang menegaskan akan kewajiban negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.

Ketika diwawancarai peneliti di Kantor Bupati Kabupaten Jembrana, Negara, 12 Agustus 2008, pukul: 11:00-12:30 WITA, Bupati Jembrana I Gede Winasa menjelaskan:

“Waktu kemarin kita bicara soal pendidikan gratis, itu memang jadi pro kontra. Saya bilang, kita tidak pernah cerita

pendidikan gratis. Kita cerita membuka akses kepada masyarakat untuk bisa mendapatkan pendidikan dengan fasilitas pemerintah daerah, tidak ada kaitannya dengan mutu. Mutu itu bagian daripada proses. Memang, anak-anak tidak membayar. Tetapi, yang memfasilitasinya pemerintah. *Nah*, kita buktikan ternyata tidak ada korelasinya.

Itu memang kewajiban, sebenarnya. Saya bilang, saya coba menterjemahkan, apa sih artinya mencerdaskan kehidupan bangsa itu? Seperti apa implementasi arti mencerdaskan seluruh bangsa ini? Untuk cerdas *ya* sekolah. Saya bilang, kalo *nggak* sekolah *ya* *nggak* mungkin cerdas. Makanya kita terfokus pada misi itu. Jangan keluar dari misi. Kita cerita pendidikan, kesehatan dan daya beli masyarakat. Ini yang harus kita fokuskan....”

Kemampuan Bupati Winasa untuk merubah dan memberi arti konsepsi kewajiban bangsa untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mendorong dihasilkannya sejumlah kebijakan dan program yang bertujuan mengisi konsepsi itu. Pemkab Jembrana harus meningkatkan akses dan pemerataan pendidikan khususnya di *level* pendidikan dasar dan menengah.^{395&396&397} Kewajiban Pemkab Jembrana menjamin akses pemerataan pendidikan warganya diwujudkan dengan membuat Perda sehingga menjamin penyerahan hak-hak rakyat atas pendidikan, minimal seluruh warga Jembrana diharapkan memiliki pendidikan minimal setingkat SMA.³⁹⁸

³⁹⁵Hasil Wawancara, I Putu Ardika, Kepala Bidang Pendidikan, Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 14:00-15:30 WITA.

³⁹⁶Hasil Wawancara, I Ketut Astika, Kasi. Pendidikan Dasar, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 15:30-16:30 WITA.

³⁹⁷Hasil Wawancara, DW PT Supartiana, Kasi. Pendidikan Menengah, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 13:00-14:00 WITA.

³⁹⁸Tiga Peraturan Daerah telah dibuat untuk menjamin terlaksananya kebijakan peningkatan pemerataan akses pendidikan tersebut, yaitu: 1) Peraturan Daerah No. 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 tahun. Perda ini untuk memastikan bahwa seluruh masyarakat Jembrana diharapkan minimal menamatkan pendidikan setingkat SMA; 2) Peraturan Daerah No. 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan untuk Sekolah-sekolah Negeri dari TK, SD, SMP, SMA, dan SMK, termasuk sekolah madrasah mulai dari Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, dan Madrasah Aliyah, dan 3) Peraturan Daerah No. 14 tahun 2006 tentang Beasiswa bagi Anak-anak Jembrana yang tergolong Miskin dan Siswa yang Berprestasi. Perda ini menjadi payung untuk memberi bea siswa untuk anak-anak yang sekolah di swasta.

ii. Menjamin Masyarakat Berpeluang Sama dalam Menempati Jabatan Publik

Filosofi yang melatarbelakangi terbitnya sejumlah Perda sehingga warga Jembrana minimal berijazah setingkat SMA, bertujuan agar masyarakat dijamin memiliki peluang yang sama untuk menempati posisi pejabat publik, apakah menjadi Kepala Desa, Anggota Dewan dan bahkan Bupati. Konsep ini, dikemukakan Bupati Winasa sebagai upaya mendorong ‘persamaan dan kompetisi.’ Wakil Bupati Jembrana I Putu Artha, di Kantor Wakil Bupati Pemkab Jembrana, Negara, pada 2 September 2008, pukul: 09:30-11:00 WITA menguraikan sebagai berikut:

“Akhirnya beliau (Bupati Winasa, peneliti) mengatakan bahwa tujuan kita pada taraf awal adalah akan memberikan satu pelayanan yang sama baik untuk orang kaya maupun orang miskin. Tetapi, pada saat mereka sudah tamat SMA, silakan kompetisi apakah mau kuliah di luar negeri atau kuliah dimana pun. Itu tergantung daripada kemampuan dari masyarakat itu sendiri. *Nah*, akhirnya apa yang sudah terlaksana sampai saat ini, sambutan masyarakat sangat luar biasa atas kebijakan yang dikeluarkan oleh Pak Bupati. Sampai-sampai kita sudah membuat suatu Perda biar nanti pada saat beliau *lengser*, kebijakan itu tidak hilang begitu saja. “

Untuk memastikan warganya tidak ada yang tertinggal mengenyam pendidikan minimal setingkat SMA, Pemkab Jembrana mengerahkan seluruh perangkat birokrasinya sampai tingkat terbawah, mulai dari Camat, perangkat desa, dan perangkat dusun untuk menjaring anak-anak yang ditemukan gagal melanjutkan studi mereka baik di jenjang SD, SMP dan SMA. Camat Pakutatan Made Suthama di Kantor Pemkab Jembrana, Negara, 3 September 2008, 14:00-15:00 WITA, menjelaskan:

“Kebijakan ini sudah cukup, Pak. Tanggapan masyarakat pun sangat positif. Misalnya, kebijakan membebaskan biaya pendidikan sampai ke tingkat SMA. Jika masuk swasta maka diberikan beasiswa lagi, Pak. Termasuk, itu kejadian kemarin. Kami juga terlibat kalau ada anak-anak yang tidak mau melanjutkan sekolah ke SMA. Kita coba berikan pendekatan. Kita fasilitasi dia. Kita coba penuhi kebutuhan apa *sih* yang jadi kendala. Karena apa? Maka, kita coba fasilitasi dan kita usulkan diberikan fasilitas seperti pakaian, tas, sepatu, sampai tempat pensil. Baru dia sekolah....”

Kemampuan berpikir ‘Meredefinisi atau Membongkar Konsep Umum’ dan ‘Menjamin Masyarakat Berpeluang Sama dalam Menempati Jabatan Publik’ menjadi contoh kemampuan Pemkab Jembrana membangun *thinking again* sebagai bentuk kemampuan berkonfrontasi dengan realita yang sebelumnya berlaku di Jembrana. Kemampuan merumuskan konsep ‘persamaan dan kompetisi’ dalam pelayanan pendidikan adalah wujud implementasi berpikir ulang, hasil dari penggunaan data, informasi, ukuran, dan *feedback* terhadap isu dan masalah yang dapat menghambat tercapainya kinerja yang lebih baik, yaitu bagaimana mewujudkan kualitas pelayanan pendidikan yang lebih baik di Jembrana. Kemampuan *thinking again* tersebut melampaui kebijakan warisan masa lalu untuk terus menerus mencari cara memperbaiki kinerja. Implementasi perumusan konsep ‘persamaan dalam kompetisi’ tersebut, antara lain diwujudkan dalam kebijakan subsidi biaya pendidikan, pemberian bea siswa, sampai Wajib Belajar 12 tahun yang sebelumnya belum pernah terpikirkan dapat dilaksanakan di Jembrana.

iii. Membangun Ukuran Standar agar Fokus pada Visi-Misi

Agar pelaksanaan program dan kegiatan di lapangan tidak melenceng dari visi dan misi yang telah ditetapkan sekaligus dapat terus diukur kemajuan pelaksanaan kebijakan di lapangan, telah ditetapkan ukuran standar setiap kebijakan di Kabupaten Jembrana yang menjadi patokan untuk mengetahui sampai seberapa jauh kemajuan dapat dicapai. Bupati Winasa menjelaskan:

“Visi-Misi itu *kan* hanya pandangan kita. Bagaimana mewujudkan, saya selalu dengan satu ukuran yang standar, Pak. Jadi, orang gampang menterjemahkan. Untuk itu, indikatornya harus jelas dan terukur.

Untuk bidang pendidikan misalnya, pasti saya pakai mutu dan akses. Akses berupa Angka Partisipasi Kasarnya 100 persen atau kalau tingkat DO-nya nol. Jika itu tercapai, maka aksesnya sudah maksimal. Kalau demikian, baru kita cerita mutu. Untuk itu, kita sementara pakai UAS dan UAN. Jadi, kalau hasil UAN-nya 100 %, *ya* sudah, kita berarti harus berhenti sampai di situ dulu. Jangan terus menilai, alat ukurnya kita nilai bisa tidak.”

5.1.2.1.3. Kemampuan Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain

Pengalaman Bupati Winasa sebagai dokter gigi dan sebagai guru besar yang telah berinteraksi dengan banyak anggota masyarakat baik di Bali, Indonesia maupun di luar negeri memberikan pengalaman dan bekal yang sangat penting ketika merumuskan dan mengambil pilihan atas kebijakan pelayanan pendidikan yang akan diambil.

i. Menarik Pengalaman Studi Banding

Kemampuan Bupati dalam mengkaji praktik pelaksanaan program dan kegiatan pendidikan di luar Jembrana dikemas dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di Jembrana. Kemampuan ini sekaligus mendorong terbangunnya *dynamic capabilities* dengan membangun *thinking across* sehingga mengambil pembelajaran dari luar dan menyesuaikan dengan konteks dan situasi di Jembrana. Kemampuan *thinking across* juga ditularkan Bupati Winasa ke para aparatnya baik yang bekerja sebagai birokrat maupun para guru yang langsung bertanggungjawab dalam proses pembelajaran di lapangan. Untuk saat ini, kemampuan *thinking across* bahkan tidak hanya didorong dari proses studi banding ke berbagai wilayah di luar Jembrana tetapi juga didorong dari hasil kunjungan Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota dan instansi dari berbagai wilayah di Indonesia yang jumlahnya mencapai 1370 kunjungan sejak Bupati Winasa menjabat.³⁹⁹

ii. Menjadi ‘Lokomotif’

Bupati Winasa sadar untuk melancarkan implementasi kebijakan di lapangan, ia tidak dapat mengintrodusir gagasan-gagasannya sendirian. Ia harus membagi pengalaman yang telah ia dapatkan kepada aparat pelaksana kebijakan di lapangan sehingga mendorong eksekusi kebijakan lebih cepat. Tentang hal ini, Bupati Winasa menjelaskan:

“Semua sudah bisa melihat dunia luar, Pak. Ini juga menjadi semacam insentif. Kepala Dinas semuanya pernah keluar negeri.

³⁹⁹ Hasil Wawancara dengan I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana.

Semua Kepala Sekolah SMP juga ke Malaysia, yang SMA juga ke Jepang semua. Sedangkan Kepala Desa rata-rata sudah ke Thailand.

Karena saya sering ke luar negeri, saya dapat melihat. Kalo saya saja yang melihat, itu kan *nggak* cukup, Pak. Jadi, mungkin dengan mereka datang, dengan segala pengalamannya, mereka bisa bercerita. Istilahnya, kalau lebih banyak orang *nyeret* (menarik, peneliti) kendaraan *kan* lebih bagus, Pak. Apalagi kalau *nyeret* kendaraan *nggak* pakai roda. Kan susah, *ya*. Minimal kendaraannya dapat mengakselerasi. Jadi, mereka bisa terbuka, bahwa di dunia ini bukan hanya seperti di Indonesia.”

Berkaitan dengan ide pembangunan model Sekolah Kajian, pada tahap awal pembangunan Sekolah Kajian, beberapa guru dilibatkan untuk melaksanakan studi perbandingan ke sejumlah tempat, yaitu ke Pondok Pesantren Tebu Ireng di Jombang dan Pondok Pesantren Gontor di Ponorogo Jawa Timur, untuk melihat hubungan antara santri dan kyai, SMA Taruna Nusantara di Magelang Jawa Tengah, untuk melihat penanaman nilai-nilai kebangsaan dan beberapa tempat di Jepang untuk mempelajari penerapan *life skill* dalam sekolah.

I Gede Sunarya, Kepala Sekolah Kajian, SMP Negeri 4 Mendoyo, di Ruang Makan SMP Negeri 4 Mendoyo, pada 14 Agustus 2008, 11:00-13:00 WITA menjelaskan,

“Dasar pemikiran beliau (Bupati Winasa, peneliti) membuat Sekolah Kajian pada tingkat SMP, agar anak-anak lebih banyak bermain di sekolah dan tidak bermain di rumah. Beliau *kan* alumni Jepang dan menyampaikan ke kami bahwa hasil pengamatannya melihat anak-anak SMP di Jepang lebih banyak waktunya ada di sekolah, entah belajar atau bermain. Itu menjadikan pemikiran awal dari kita bersama untuk diwujudkan sekolah model yang masuk dari pagi sampai sore. Sehubungan dengan hal itu, sebagai persiapan awal tentu kami melakukan kunjungan studi banding ke beberapa tempat.”

5.1.2.2. Proses Pembangunan *Able People*

Kemampuan Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities* dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan harus didukung oleh pegawai yang mampu berpikir *thinking ahead* untuk mengantisipasi ketidakpastian masa depan, berpikir *thinking again* untuk mengevaluasi dan memperbaiki kebijakan yang sudah dihasilkan, dan mampu mengambil pelajaran dengan berpikir *thinking across* dari pengalaman berbeda oleh pihak-pihak lain.

Pembangunan pegawai yang *able* di Kabupaten Jembrana didorong melalui sistem dan prosedur manajemen pengelolaan pegawai yang baik sehingga dihasilkan pegawai yang berkemampuan, yang diindikasikan melalui sejumlah variabel, yaitu: kemampuan pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skill*) yang dimiliki, pengalaman hidup yang dijalani serta kompetensi yang mereka miliki. Melalui pendekatan ketiga aspek itulah menghasilkan pegawai yang berkemampuan sebagai faktor kunci untuk tercapainya praktik *dynamic capabilities* organisasi.

Untuk menghasilkan calon-calon pimpinan yang dipersiapkan menduduki pos-pos manajerial baik di lingkup pemerintahan maupun untuk mengelola institusi pendidikan di Jembrana, ditempuh dua langkah. Pertama, menjaring pemimpin potensial sejak dini melalui penjaringan calon pimpinan, misalnya melalui program pemberian bea siswa. Kedua, menjaring dan memilih calon manajer melalui proses rekrutmen dan seleksi dengan bekerja sama dengan sejumlah institusi, yaitu dari Universitas Udayana dan Universitas Negeri Malang Jawa Timur. Di bawah ini selanjutnya diuraikan proses Pamkab Jembrana dalam mengelola pegawai sehingga mampu membangun proses *dynamic capabilities* organisasi.

5.1.2.2.1. Sistem Rekrutmen dan Seleksi

Proses rekrutmen dan seleksi merupakan strategi penting untuk menghasilkan kepemimpinan sehingga mendorong terjadinya tata kelola pemerintahan yang baik. Melalui proses inilah ditetapkan persyaratan fundamental yang dibutuhkan untuk menghasilkan kepemimpinan yang sesuai yaitu mendapatkan pegawai yang memiliki integritas dan kejujuran.⁴⁰⁰ Pertimbangan ini juga ditempuh oleh Pemkab Jembrana melalui sejumlah kebijakan penerimaan pegawai sebagai berikut.

Pengelolaan pegawai dengan menerapkan sejumlah strategi sesuai kaidah ilmu manajemen pegawai dijalankan beriringan dengan kebijakan restrukturisasi organisasi Pemkab Jembrana, sehingga menjadi lebih ramping akan struktur tetapi lebih kaya fungsi. Jika sebelum 2001, Pemkab Jembrana masih terdiri atas

⁴⁰⁰ Neo and Chen, p. 319.

empat belas Dinas, dirampingkan menjadi sembilan Dinas dan kembali menjadi menjadi tujuh Dinas pada 2006. Proses restrukturisasi organisasi ini akan dibahas lebih rinci pada Sub-Bab pembangunan *agile process* sehingga dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities*.⁴⁰¹

Perubahan struktur organisasi yang lebih ramping memunculkan sejumlah konsekuensi yang harus dipecahkan Pemkab Jembrana. Pertama, bagaimana memilih pejabat atau manajer di tiap pos baru yang telah dibuat. Kedua, bagaimana memikirkan kelebihan para pejabat yang tidak lagi mendapatkan pos-pos jabatan karena jumlah pos-pos jabatan struktural semakin berkurang. Waktu itu, jumlah pejabat yang harus bergeser ke jabatan fungsional mencapai 125 orang.⁴⁰²

Pemkab Jembrana menempuh dua strategi, yaitu membuka “lelang jabatan” dan membuka pos jabatan baru sebagai pejabat fungsional. Proses “lelang jabatan” ditempuh melalui serangkaian tes, antara lain tes TPA (Tes Potensial Akademik) bekerjasama sama dengan Universitas Udayana Denpasar. Pada awal proses restrukturisasi organisasi, untuk pejabat-pejabat kunci, Bupati Jembrana memiliki mekanisme khusus untuk menilai kinerja aparatnya sehingga membentuk satu tim kerja yang solid untuk menyelesaikan tugas di lapangan dengan baik.

Setelah proses pengisian dan penempatan pegawai berkaitan dengan program restrukturisasi berjalan baik, mulai 2005 Pemkab membuka kesempatan masyarakat untuk menjadi pegawai di lingkup Pemkab Jembrana baik untuk aparat birokrat yang melayani kebijakan pendidikan maupun untuk para guru yang langsung bertanggungjawab dalam proses belajar mengajar di sekolah-sekolah.

Seleksi pegawai dan tenaga pengajar baru dilaksanakan melalui sistem rekrutmen dan seleksi yang ditetapkan sesuai prinsip-prinsip manajemen pegawai yang baik, melibatkan tenaga profesional dari Universitas Negeri Malang Jawa

⁴⁰¹ Hasil Wawancara Ketut Sukabuwana, Kepala Bagian Kepegawaian, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 3 September 2008, 11:30-12:30 WITA .

⁴⁰² *Ibid.*

Timur, Universitas Udayana Denpasar, dan Universitas Ganesha Singaraja.^{403& 404} Melalui sistem rekrutmen dan seleksi terbuka dan ilmiah tersebut diharapkan menghasilkan calon pegawai yang memiliki pendidikan, pengalaman kerja, kompetensi, dan kemampuan teknik yang cukup.

Serangkaian tes harus ditempuh untuk menjadi tenaga guru maupun calon Kepala Sekolah. Selain tes TPA untuk mengetahui kemampuan umum kandidat, juga dilaksanakan tes wawancara untuk memastikan kemampuan proses mengajar. Kepala Sekolah SMAN I Negara, I Wayan Astawa di Kantor Kepsek pada 15 Agustus 2008, 11:00-13:00 WITA menjelaskan:

“Untuk seleksi guru, sekarang ini lebih ketat, Pak. Yang pertama, IP harus 3. Setelah itu, harus mengikuti tiga kali tes. Kalau kemarin, saya dengar dari IKIP Malang. Kebetulan tesnya di sini, Pak. Pertama, ada tes untuk menjadi PNS. Kemudian, ada test kompetensi. Dan ketiga, ada praktik guru. Itu dari IKIP Malang, Pak.”

Pengalaman serupa juga dikemukakan oleh Kepala SD Negeri I BB Agung, I Gst Ayu Kd Suryani, di ruang Kepsek SDN I BB Agung, Negara, pada 14 Agustus 2008, 11:00-13:00 WITA, yang mengaku harus mengikuti serangkaian tes sebelum diangkat menjadi Kepsek.

“Kami harus mengikuti tes calon Kepala Sekolah pada 2006. Tes pertama dilakukan untuk seluruh Kabupaten dimana masing-masing Kecamatan mengirimkan perwakilan sampai 15 calon. Setelah dites, kami diranking dan kebetulan kami mendapat nomor tiga. Setelah itu, baru kita ikut seleksi Calon Kepsek.

Kalau model tesnya, rasanya mencakup segala bidang. Ada masalah mata pelajaran dan wawasan. Tes tertulis semua. Sesudah itu dilaksanakan diklat selama sepuluh hari. Kalau *nggak* salah di Hotel Jimbarwana, Negara. Kita *ndak* boleh keluar lagi selama dikarantina. Jadi betul-betul diklat dari pagi sampai malam. *Eh, abis* itu, kita dites lagi yaitu psikotes dari Denpasar dan tes yang dilakukan oleh dosen-dosen dari Universitas Negeri Malang.”

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Hasil Wawancara Kepala Bidang Pendidikan, Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata I Nyoman Suryadi, 2008.

5.1.2.2.2. Sistem Pembangunan Pengetahuan dan Keterampilan

Pegawai yang telah diterima bekerja di Pemkab Jembrana terus dibangun kapasitasnya secara berkesinambungan, terdiri atas pelatihan staf, penyegaran, dan pendidikan. Peningkatan pengetahuan dan keterampilan, dilaksanakan melalui pelatihan-pelatihan khusus untuk birokrat yang diselenggarakan baik oleh Pemkab maupun instansi di propinsi, pemerintah pusat dan universitas-universitas.⁴⁰⁵

Studi banding ke beberapa institusi di luar Jembrana juga dilaksanakan untuk meningkatkan kualitas guru di lapangan. Sebagai contoh, untuk meningkatkan kualitas pengajaran Bahasa Inggris Pemkab bekerjasama dengan Universitas Malaya, Malaysia.⁴⁰⁶ Proses penyegaran atau pelatihan secara reguler dirancang untuk meningkatkan kualitas guru pada hari-hari libur. Sekolah yang dianggap lebih maju menularkan kemampuannya ke sekolah yang belum maju. Untuk tingkat SD misalnya, difasilitasi oleh staf Kecamatan setempat, melalui mekanisme Kelompok Kerja Guru (KKG). Dari forum inilah para guru SD di suatu Kecamatan berkumpul dan berdiskusi untuk membicarakan masalah metode mengajar, masalah administrasi pengelolaan sekolah dan sebagainya.

Di Kecamatan Pekutatan misalnya, sebuah KKG bisa terdiri atas 11 SD. Salah satu SD yang ditunjuk sebagai SD gugus adalah SDN I Pekutatan yang menyediakan guru pemandu sekaligus bertindak sebagai tutor untuk guru-guru lain. Pertemuan juga dihadiri pejabat Kasie Pendidikan Kecamatan setempat dan menghadirkan dosen-dosen dari Universitas Ganesha (dahulu IKIP Singaraja).⁴⁰⁷

5.1.2.2.3. Sistem untuk Mempertahankan Pegawai yang Berkemampuan

Untuk mempertahankan pegawai potensial baik yang berkaitan dengan pejabat struktural maupun tenaga pendidik (guru), Pemkab Jembrana menyusun sistem penggajian yang layak dan kompetitif, sesuai dengan konteks Jembrana dan Bali. Juga dilaksanakan melalui pembangunan kepemimpinan melalui

⁴⁰⁵ Hasil Wawancara Ketut Sukabuwana, Kepala Bagian Kepegawaian, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 3 September 2008, 11:30-12:30 WITA.

⁴⁰⁶ Hasil Wawancara dengan I Wayan Astawa, Kepsek SMAN 1 Negara, 2008.

⁴⁰⁷ Hasil Wawancara I Nyoman Sarjana, Kasie Pendidikan Camat Pakutatan, di Kantor Kecamatan Pakutatan, Kabupaten Jembrana, Bali, pada 3 September 2008 11:00-13:00 WITA.

mekanisme penempatan pos jabatan, seiring dengan program mutasi, promosi, dan demosi pegawai. Pegawai diharapkan dapat bekerja dengan baik karena kesejahteraannya dijamin. Kebijakan ini ditempuh untuk mempertahankan pegawai potensial agar tetap bekerja di Pemkab dalam jangka waktu lama.

Tentang besaran gaji yang diterima para pegawai, nilainya untuk disesuaikan dengan standar harga yang berlaku di Jembrana. Kebijakan penggajian yang layak penting sebab para pegawai negeri termasuk para guru di Jembrana praktis sulit melakukan kegiatan sampingan atau *ngobjek*. Agar lebih fokus menjalankan tugas, maka kesejahteraan para pegawai dijamin. Bupati Winasa mengatakan:

“Saya tidak mengatakan lebih, Pak. Tetapi, setara lah. Kalau yang normal *sih* banyak di sini dapatnya. Tetapi, kalau yang tidak normal, lebih banyak di Denpasar, Pak. Maksudnya, *mereka kan* dapat dari segala macam, *ngobjek*. Kalo disini *nggak* bisa, Pak.”

Akibat struktur penggajian pejabat yang telah distandarisasi, ini tidak memungkinkan adanya satu bagian relatif lebih “basah” dibandingkan bagian lain. Pegawai Pemkab Jembrana tidak mengenal istilah honor per proyek.⁴⁰⁸ Selain gaji, setiap pejabat dan pegawai memperoleh sejumlah insentif tambahan yang nilainya berbeda-beda tergantung posisi pegawai tersebut. Mereka juga mendapat bonus sebesar satu bulan gaji yang diserahkan bersamaan dengan perayaan ulang tahun Kota Negara sebagai ibukota Kabupaten Jembrana, selain tambahan gaji ke-13 dan ke-14. Untuk memperlancar proses kerja, para pejabat mendapat fasilitas kendaraan, mulai kendaraan roda dua untuk pejabat setingkat Kasubag, fasilitas mobil sekelas 1500 cc untuk pejabat setingkat Kabag, dan mobil sekelas 1800 cc untuk Kepala Dinas.⁴⁰⁹ Mekanisme pemberian *reward* dibuat untuk memberikan apresiasi kepada pegawai yang telah menunjukkan kinerja dan disiplin kerja yang bagus. Kepala Bagian Kepegawaian Pemkab Jembrana Ketut Sukabuwana, mengatakan:

⁴⁰⁸ Hasil Wawancara I Nyoman Suryadi dan Ketut Sukabuwana, Kepala Bagian Kepegawaian, 2008.

⁴⁰⁹ Hasil Wawancara dengan Ketut Sukabuwana, Kepala Bagian Kepegawaian Pemkab Jembrana, 2008.

“Pekab telah menyusun kriteria kinerja pegawai jika bisa memenuhi standar pekerjaan, baik standar waktu maupun standar hasilnya. Ini ada penilaiannya setiap bulan. Setiap apel, kita berikan penilaian kepada pegawai disiplin, terutama disiplin absen. Kita rangking satu sampai sepuluh atau lebih setiap bulan.

Kemudian, setelah ketahuan absennya bagus kita *compare* ke unit kerja, apa pekerjaan si A ini benar atau tidak. Apakah dia benar-benar bekerja, atau tidakkah dia keluyuran. Itu kita lakukan penilaian.

Setelah dia mencapai jam kerja standar minimal, kita kaitkan dengan pelaksanaan tugasnya. Kita lakukan evaluasi tugasnya. Jika memenuhi syarat melaksanakan tugas, maka kinerjanya tercapai. Hal ini kita *compare* ke unit kerja. Atasannya bahkan bisa saja merekomendasikan stafnya untuk mendapatkan penghargaan.”

Kepada pegawai yang dapat menunjukkan kinerja yang baik, tiap bulan Bupati memberikan penghargaan piagam dan uang tunai yang nilainya berkisar dari Rp 100 ribu per bulan sampai Rp 300 per bulan. Penilaian juga dibuat untuk mengukur kinerja para Kepala Sekolah (Kepsek) di lingkup Pemkab Jembrana. Berkaitan dengan masalah insentif ini, Kepsek SDN I BB Agung I Gst Ayu Kd Suryani, mengatakan:

“Dulu, Pemkab *nggak* pernah memberikan baju seperti ini. Sekarang, kami mendapatkan baju persis sama dengan baju yang dipakai para pegawai di Pemkab. Guru sekolah SD, pakaiannya sama dengan para pegawai di Kabupaten. Juga ada pakaian Hansip dan pakaian persis sama dengan Pemkab. Kemarin, juga pernah dibagi baju olah raga.

Kami, sangat dihargai. Beliau (Bupati, peneliti) saling hitung-hitungan gitu. Kita mendapatkan tambahan jam mengajar sudah naik dari Rp 5.000,00 menjadi Rp 7.500,00. Nanti, mungkin jadi Rp. 15.000,00 Itu yang membuat kita ada istilah uang *kaget-kagetan*. Itu semua di luar gaji yang tetap. Kami memang diperhatikan, dipaculah semangat guru. Kami betul-betul dipaculah....”⁴¹⁰

Posisi Kepsek sangat penting untuk meningkatkan kualitas belajar mengajar suatu sekolah. Bisa saja sekolah memiliki tenaga pendidik dan *input* siswa yang prestasinya bagus, namun sekolah tersebut bisa gagal menghasilkan kinerja yang baik karena Kepsek gagal menjalankan tugas kepemimpinannya. Misalnya, kepemimpinan seorang Kepsek tidak diterima di lingkungannya. Oleh

⁴¹⁰ Hasil Wawancara I Gst Ayu Kd Suryani, Kepala SD Negeri I BB Agung, 2008.

karena itu, Pemkab menyusun kriteria penilaian kinerja Kepsek yang dilaporkan tiap tahun. Kepala Bidang Pendidikan Pemkab Jembrana I Putu Ardika menjelaskan:

“Dasar penilaian Kepsek yang memiliki bobot paling tinggi jika Kepala Sekolah itu inovasinya bagus, transparansinya juga bagus, dan kemudian di sana tercipta suasana yang kondusif antara guru-guru dan warga sekolah yang lain. Itu akan kelihatan, Pak. Untuk itu, kita akan promosikan juga bagi Kepala Sekolah yang berprestasi nanti kalau sudah habis jabatan sebagai Kepala Sekolah. Kita promosikan jadi pengawas atau lain-lain.”

Untuk pegawai yang memiliki catatan disiplin dan kinerja buruk, Pemkab Jembrana memiliki mekanisme *punishment*, sebagai hasil proses tindak pengawasan bekerjasama dengan Bawasda (Badan Pengawasan Daerah). Adapun mekanisme *punishment* dibuat berdasarkan kadar kesalahan para pegawai bersangkutan, mulai dari proses teguran lisan untuk pelanggaran ringan, teguran tertulis untuk pelanggaran sedang dan pemberhentian atau pembebasan jabatan untuk pelanggaran berat. Pelanggaran sedang diikuti dengan sanksi penundaan kenaikan gaji berkala atau penurunan kenaikan pangkat. Sedangkan pelanggaran berat terjadi jika pegawai melakukan kesalahan disiplin berat misalnya tidak pernah lagi masuk kerja. Sejak 2001, Pemkab telah menjatuhkan sejumlah sanksi baik ringan, sedang dan berat.

5.1.2.3. Proses Pembangunan Agile Process

Kemampuan Pemkab Jembrana membangun kebijakan adaptif pelayanan pendidikan tidak dapat dilepaskan dari dorongan dua faktor utama, yaitu pegawai yang berkemampuan dan proses yang mampu mendorong pembangunan *dynamic capabilities*, yaitu ketika sikap (*attitude*), pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*) pegawai dapat mendistribusikan dan mengkoordinasikan sumberdaya organisasi untuk mencapai hasil akhir yang dibutuhkan. Pembangunan *capabilities* dilaksanakan sepanjang periode waktu tertentu melalui serangkaian proses pembelajaran.

Sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang telah dilaksanakan Pemkab Jembrana merupakan jalur (*path*) yang memungkinkan terjadinya

pembangunan *dynamic capabilities*. Kebijakan-kebijakan itu memungkinkan para aktor yang terlibat dalam proses, mengaktualisasikan kemampuannya sehingga tercapai proses yang *agile* agar mencapai sasaran kebijakan yang telah ditentukan. Kondisi ini memungkinkan institusionalisasi proses organisasi yang mendorong tercapainya *dynamic capabilities* melalui peningkatan kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* sehingga organisasi membangun sejumlah ide dan strategi kebijakan baru yang inovatif.

Keberhasilan Pemkab Jembrana menghasilkan *dynamic capabilities* sehingga menghasilkan *adaptive policy*, akibat kemampuan membangun *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*, yang melekat pada proses ketika aparat mengimplementasikan program dan kebijakan. Bupati Jembrana Winasa menyebut proses tersebut sebagai manajemen DOA (Dana, Orang, dan Alam), sebagai berikut:

“Saya punya namanya manajemen DOA. Manajemen Dana, Orang dan Alam. Semua ini, DOA-nya harus bagus, Pak. Bagaimana dananya, orangnya, dan lingkungannya dapat berjalan efisien. Mengelola birokrasi sama dengan mengelola usaha atau perusahaan. Namun, ada bedanya. Kalau *company* melaksanakan efisiensi, itu untuk menghasilkan profit. Sedangkan untuk birokrasi, maka efisiensi dimaksudkan untuk pelayanan publik. Itu saja intinya, Pak.”

Kemampuan Pemkab Jembrana mengelola DOA untuk memaksimalkan hasil kebijakan publik membuktikan adanya proses yang *agile* sehingga mendorong *dynamic capabilities*. Tiga proses di Pemkab Jembrana yang mendorong kemampuan *dynamic capabilities*, yaitu: 1) proses penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan, 2) proses pengalokasian anggaran sehingga tepat sasaran sekaligus meningkatkan nilai tambah atas nilai kapital, dan 3) proses peningkatan koordinasi dan integrasi sehingga mendorong perubahan serta peningkatan kualitas layanan bidang pendidikan

Penyusunan skenario kebijakan publik di masa depan, termasuk kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, diimplementasikan dalam sebuah rencana pembangunan jangka panjang. Proses tersebut didahului kegiatan studi banding ke wilayah lain di luar wilayah Jembrana. Melalui proses studi banding tersebut, mendorong kemampuan *thinking across*. Ini terjadi ketika organisasi menerima

ide baru dan segar dari luar Jembrana, yang selanjutnya diserap, disesuaikan, dan diterapkan dengan situasi dan kondisi masyarakat Jembrana.

Proses pengalokasian anggaran sehingga tepat sasaran, serta proses peningkatan koordinasi dan integrasi; mendorong kapasitas *thinking again*. Kemampuan ini diidentifikasi ketika Pemkab mengkaji ulang program dan kebijakan yang telah dijalankan, apakah masih tetap relevan terhadap agenda dan komitmen bersama yang telah disepakati, yaitu apakah sesuai dalam RJMD 2006 - 2010 dan RPJD 2006 -2025 yang telah diputuskan. Kebijakan dan program jangka panjang dan menengah diterjemahkan menjadi program tahunan yang terus dievaluasi dan direvisi sehingga tetap berjalan efektif untuk mencapai objektif.

5.1.2.3.1. Proses Penyusunan Skenario dan Strategi Kebijakan Pendidikan di Masa Depan

Proses penyusunan dan penetapan skenario pembangunan daerah jangka panjang (RPJD 2006-2025) dan jangka menengah (RPJMD 2006-2010) di Jembrana dilaksanakan melalui mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Proses ini mendorong terjadinya *agile process* menciptakan *dynamic capabilities* dimensi *thinking ahead* dan atau *thinking across*. Melalui proses Musrenbang terjadi proses pertukaran ide dan gagasan yang sifatnya jangka panjang dan menengah.

Musrenbang di Jembrana dilaksanakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten untuk menjangkau aspirasi dan partisipasi masyarakat dari tingkat desa ke atas. Hasil Musrenbang tingkat Kabupaten selanjutnya dibawa ke tingkat Propinsi dan Pusat. Selama proses Musrenbang, pemerintah mengundang anggota DPRD untuk ikut mengawal proses penjangkauan aspirasi masyarakat mulai dari tingkat desa, kecamatan dan kabupaten.⁴¹¹

Musrenbang juga menghasilkan RPJM yang merupakan perencanaan pembangunan jangka menengah lima tahunan. Kendati telah ditetapkan, isi RPJM tetap bisa direvisi sesuai perkembangan di lapangan. Itu setelah dilaksanakan evaluasi dengan melihat program mana saja yang sudah terbiayai atau belum

⁴¹¹ Hasil Wawancara dengan I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana, 2008.

dibiayai. Di sinilah tugas Bappeda untuk membuat proposal-proposal usulan ke pusat untuk program-program yang belum terlaksana tersebut. Lebih jauh I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana mengungkapkan:

“RPJM di Jembrana sudah disempurnakan. RPJM di tempat lain mungkin tidak ada revisi. Di Jembrana ada revisi RPJM. RPJM itu Rencana Pembangunan Jangka Menengah lima tahun, setelah berjalan dua tahun, ternyata kita lihat ada beberapa program yang *enggak* pas. Pertama, ada program yang tidak pas dengan regulasi. Untuk bidang pendidikan misalnya, dahulu kegiatan pendidikan dan latihan itu masuk ke pendidikan; tetapi sekarang diklat dipisahkan karena kita ingin antara pendidikan formal dan non formal itu walaupun wadahnya satu tetapi kegiatannya adalah berbeda. Pelatihan non formal lebih banyak melatih ke kecakapan. Sementara itu, kalau kegiatan pendidikan umum, itu lebih banyak ke ilmu-ilmu dasar. Ilmu terapannya ada *sih*, tetapi kan terbatas. Jangan dicampur karena Diknas sudah sibuk mengurus sekolah.”

5.1.2.3.2. Proses Pengalokasian Anggaran agar Tepat Sasaran dan Bernilai Tambah

Mengutip pandangan Bupati Jembrana, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana I Nyoman Sunata⁴¹² menjelaskan Pemkab Jembrana memaknai arti Otonomi Daerah sebagai ‘pelimpahan urusan pusat ke daerah’. Pemkab tidak memaknai Otonomi Daerah sebagai ‘pelimpahan kewenangan pusat ke daerah’ karena memiliki nuansa politik. Bupati Winasa, dengan demikian, menggeser makna Otonomi Daerah dari konsep memindahkan kewenangan pusat ke kewenangan daerah menjadi memindahkan layanan pusat ke layanan daerah. Dengan demikian, tugas utama Pemkab adalah mendekatkan layanan urusan pemerintahan ke masyarakat. Dasar filosofis inilah yang melandasi serangkaian perubahan kebijakan secara drastis di Jembrana, agar memberikan pelayanan semakin baik. Untuk itu dirancang dan diimplementasikan proses reformasi administrasi yang intinya membuat alokasi anggaran menjadi lebih tepat sasaran sehingga nilai uang dan dana semakin memberikan nilai tambah.

⁴¹² Hasil Wawancara dengan I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana, 2008.

Perubahan kebijakan reformasi administrasi dilaksanakan secara drastis oleh Pemkab untuk semakin mengefisienkan anggaran, antara lain:

- i. Proses restrukturisasi organisasi Pemkab Jembrana, yang diikuti dengan restrukturisasi kepegawaian (Lihat bahasan pada Sub-Bab 'Proses Pembangunan *Able People*'). Restrukturisasi kebijakan pelayanan pendidikan, antara lain dilaksanakan melalui *regrouping* atau merger SD-SD yang jumlah muridnya dinilai kurang dilihat dari jumlah ideal siswa ditinjau dari rasio rombongan belajar (rombel),
- ii. Proses penyusunan standarisasi harga terhadap proyek-proyek di Jembrana sehingga proses pembangunan menjadi lebih transparan dan menghindari kebocoran dan praktik *mark up* biaya, dan
- iii. Proses pengalokasian anggaran lebih *flexible* dan tepat sasaran, artinya pembiayaan program yang dibiayai pemerintah kabupaten, propinsi, pemerintah pusat disinkronisasikan untuk tujuan yang lebih besar sehingga dihindari duplikasi pembiayaan suatu program atau kegiatan.

Di bawah ini, diuraikan lebih rinci sejumlah contoh kasus yang telah dilaksanakan Pemkab Jembrana untuk mengefisiensikan alokasi anggaran pembangunan.

5.1.2.3.3. Proses Restrukturisasi Organisasi Pemkab Jembrana

Mengantisipasi pelaksanaan Otonomi Daerah, jika sejumlah daerah merespon dengan melaksanakan pemekaran dengan menambah jumlah aparat dan penjabat, maka kecenderungan tersebut tidak dilaksanakan di Jembrana. Kebijakan Pemkab melaksanakan penciutan organisasi sehingga lebih ramping dalam struktur dan kaya akan fungsi untuk melaksanakan efisiensi anggaran dan mengoptimalkan kinerja para pegawainya.^{413 & 414 & 415}

Dasar restrukturisasi organisasi Pemkab Jembrana adalah Peraturan Pemerintah

⁴¹³ Wawancara dengan I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana, 2008.

⁴¹⁴ Wawancara dengan Made Sudiasa, Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, pada 3 September 2008, 10:00-11:00 WITA.

⁴¹⁵ Wawancara dengan I Gusti Putu Sudiarsa, Kepala Bawasda, 2008.

Nomor: 38 tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan antara Pusat, Propinsi, dan Kabupaten. Proses perampingan organisasi lebih dahulu dilaksanakan kajian akademis dengan melibatkan Universitas Udayana, Denpasar. Hasilnya adalah Perda No: 10 tahun 2003 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Jembrana, yang selanjutnya diganti dengan Perda No: 2 tahun 2006. Organisasi Pemkab pun menjadi lebih ramping. Jika sebelumnya terdiri atas dua (2) Badan, sembilan (9) Dinas dan sembilan (9) Kantor, dirampingkan menjadi dua (2) Badan, tujuh (7) dinas, dan dua (2) kantor.

Berdasarkan Perda tersebut, urusan pendidikan digabungkan dengan kegiatan pariwisata sehingga menjadi Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata agar organisasi lebih efektif dan efisien. Berbeda dengan Kabupaten lain di Bali, Pemkab Jembrana memang tidak memprioritaskan pembangunan sektor pariwisata. Jembrana mentargetkan sebagai kawasan yang akan mendukung kegiatan pariwisata di Kabupaten lain di Bali. Berkaitan dengan hal ini I Nyoman Sunata menguraikan:

“Konsepnya, seperti dikatakan Pak Winasa adalah *supporting tourism*. Jika ada turis perlu makanan organik, kita buat pertanian atau pupuk organik. Bila turis menginginkan alam yang asri, kita kembangkan Gilimanuk menjadi alam yang asri. Tujuannya, agar kabupaten dan kota lain di Bali tidak ramai-ramai membuat fasilitas pariwisata. Kalau semua membangun fasilitas pariwisata, Bali akan seperti Hawaii. Orang-orang *nggak* akan suka lagi karena keanekaragaman Bali tidak ada. Mau lihat Bali barat, Bali timur sama saja. Jadi, biarlah sekarang alam itu bagus. Kalau mereka senang hingar bingar, tidurlah di Kuta. Tetapi, kalau ingin istirahat tenang, pergilah ke Jembrana, Buleleng atau Karang Asem.”

Namun, berdasarkan ketentuan pusat dengan diterbitkannya PP No.41 tahun 2007 tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah, yang mengacu kepada uang mengikuti fungsi, bukan fungsi mengikuti uang, Pemkab Jembrana kembali harus menyesuaikan struktur organisasinya agar sesuai dengan ketentuan PP No: 41/2007 tersebut. Jumlah Badan dan Dinas tetap tidak berubah tetapi Pemkab menambah jumlah kantor dari dua (2) menjadi lima (5). Sedangkan untuk fungsi-fungsi lain dikembangkan dengan menambah sejumlah seksi-seksi pada bidang-

bidang yang ada, termasuk untuk Dinas Pendidikan Nasional.⁴¹⁶

Setiap posisi jabatan, berdasarkan Perda dan Peraturan Bupati (Perbu), memiliki tugas dan kewajiban (Tupoksi) masing-masing secara jelas. Setiap Kabag, Kasubag dan staf, selanjutnya memiliki Tupoksi masing-masing yang ditulis di tiap meja kerja. Pemkab pun membuat rasio staf atau pegawai untuk tiap bagian sehingga organisasi Pemkab diharapkan betul-betul berfungsi secara efisien.

Restrukturisasi organisasi tidak hanya dilaksanakan di tingkat Pemkab, tetapi juga untuk level lebih rendah, misalnya di dalam organisasi Dinas Dikbudpar, dengan melaksanakan proses *regrouping* atau menggabungkan SD-SD yang dinilai tidak efisien. SD-SD tersebut memiliki jumlah murid yang sedikit sehingga rasio guru kebanyakan. Melalui proses merger antar SD, Pemkab berhasil melaksanakan efisiensi dana sehingga lebih fokus melaksanakan proses rehabilitasi sarana dan prasarana sekolah. Namun, kebijakan tersebut juga menimbulkan biaya karena Pemkab harus memikirkan posisi para Kepsek yang SD-nya di-*merger*. Untuk memecahkan masalah tersebut, Pemkab Jembrana membuat jabatan fungsional untuk para Kepsek yang mengalami proses *regrouping*.⁴¹⁷

5.1.2.3.4. Proses Transparansi Anggaran dengan Sistem Standarisasi Harga

Efisiensi penggunaan dana di Pemkab Jembrana juga dilakukan dengan strategi mengurangi potensi kebocoran. Itu artinya peluang melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme dengan menyalahgunakan penggunaan anggaran di Kabupaten Jembrana ditutup sekecil mungkin. Ini disebabkan karena adanya penyusunan standarisasi biaya atas harga barang dan jasa yang berlaku di wilayah tersebut. Rekanan Pemkab tidak memiliki peluang melakukan kolusi dan kerjasama dengan pejabat Pemkab dalam membangun proyek tertentu di wilayah

⁴¹⁶Wawancara dengan Made Sudiasa, Kepala Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, pada 3 September 2008, 10:00-11:00 WITA.

⁴¹⁷ Hasil Wawancara dengan Ketut Wiryatmika, Sekretaris Daerah Pemkab Jembrana di Kantor Seksdas Pemkab Jembrana, Negara, pada 2 September 2008, 11:30-12:00 WITA.

tersebut karena adanya standarisasi biaya sehingga sulit untuk *me-mark up* pembiayaan proyek-proyek pembangunan pemerintah.

Kepala Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata Pemkab Jembrana I Nyoman Suryadi menguraikan lebih rinci sebagai berikut:

“Kalau di sini peluang untuk kolusi kecil, Pak. Bukannya ditutup tetapi mereka (para rekanan proyek, peneliti) tidak akan bisa masuk. Beda dengan daerah lain. Contoh saja, untuk proyek-proyek pengadaan dana DAK (Dana Alokasi Khusus, peneliti), partai politik masuk. Kalau di Jembrana tidak ada.

Memang dari DPR, kadang-kadang mereka ada muatan. Juga dari partai. Tetapi, mereka berpikir jadinya karena aturan standarisasi itu jelas. Semua proyek termasuk di Diknas, itu serba standar. Karena semua serba standar, saya sebenarnya selaku Kepala dinas juga akan gampang bekerja. Saya cuma mengendalikan ini saja.”

5.1.2.3.5. Proses Alokasi Anggaran yang Lebih *Flexible* dan Tepat Sasaran

Kemampuan Pemkab Jembrana berpikir dinamis dalam pengelolaan dana dengan membuat standarisasi harga atas proyek-proyek pembangunan, selanjutnya berimplikasi terhadap strategi inovatif dalam pengalokasian dana yang lebih *flexible* dan tepat sasaran. Karena setiap proyek pembangunan di Jembrana menggunakan standar harga yang berlaku di daerah tersebut, maka ada proyek-proyek yang didanai dari pusat maupun propinsi harus menggunakan standar pembangunan di Jembrana yang nilainya lebih murah. Proses pembangunan tidak ditenderkan tetapi dilaksanakan dengan mekanisme ‘*block grant*’ bekerja sama dengan Komite Sekolah masing-masing. Berkat efisiensi penggunaan biaya inilah, ditunjang dengan tertutupnya potensi kebocoran akibat ditutupnya peluang praktik korupsi, menyebabkan dana yang digunakan untuk pembangunan menjadi lebih banyak yang dikerjakan, antara lain diwujudkan dengan kegiatan peremajaan sarana dan prasarana sekolah di wilayah Jembrana baik dari tingkat SD, SMP, dan SMA.

Berbeda ketika awal pemerintahan Bupati Winasa pada 2001 dimana sekolah-sekolah banyak yang mengalami kerusakan, maka saat ini kondisi fisik sekolah di Jembrana termasuk sarana dan prasarana dalam kondisi cukup baik. Semua sekolah berlantai keramik dengan bangunan yang permanen. Dari pengamatan peneliti, tidak ada perbedaan karakteristik sekolah antara sekolah di

kota, misalnya di Negara sebagai ibu kota kabupaten dengan di daerah-daerah pelosok baik di pesisir pantai maupun di pedesaan di lembah-lembah di kaki pegunungan.

Strategi proses renovasi perbaikan sarana dan prasarana sekolah di Jembrana, salah satunya adalah akibat efisiensi penggunaan DAK (Dana Alokasi Khusus). Dalam urusan perbaikan sarana dan prasarana sekolah, dana tidak langsung diserahkan ke masing-masing sekolah. Masing-masing sekolah melaporkan tingkat kerusakan yang terjadi di sekolah, sedangkan urusan desain dan pembangunan ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum setelah berkonsultasi dengan masing-masing sekolah setempat. Mengenai efisiensi penggunaan DAK, Ketua Bappeda I Gede Gunadnya menjelaskan:

“Pekab bisa melakukan efisiensi penggunaan dana DAK, misalnya. Berkaitan dengan pembangunan gedung sekolah, misalnya dianggarkan sebesar Rp 250 juta per gedung per sekolah. Namun, anggaran itu kemudian disesuaikan dengan kondisi di Kabupaten Jembrana, dimana dengan standarisasi harga yang telah ditetapkan ternyata hanya memerlukan Rp 160 juta per gedung per sekolah. Jadi, kenapa harus dibiayai dengan 250? *Nah*, ini *kan* otomatis kita bisa menambah objek daripada sasaran-sasaran itu. Di sisi lain, bisa saja kerusakan sekolah di Jembrana membutuhkan dana lebih dari Rp 250 juta. Setelah ini dikoordinasikan ke atasan, *ya* diperbolehkan.”

5.1.2.3.6. Proses Peningkatan Koordinasi dan Integrasi untuk Mendorong Perubahan dan Peningkatan Kualitas Layanan

Pembangunan *dynamic capabilities* yang didorong dengan adanya inovasi proses kebijakan yang *agile* juga tampak dari kemampuan Pemkab Jembrana melaksanakan proses koordinasi antar instansi baik dalam lingkup internal di Jembrana maupun dengan instansi di luar Pemkab baik di tingkat Propinsi maupun pusat. Proses koordinasi mendorong terjadinya perubahan sehingga meningkatkan kualitas layanan kebijakan publik yang ditentukan.

Keputusan Pemkab Jembrana menggunakan standar harga yang berlaku di Jembrana dalam pembangunan proyek kerap kali berbenturan dengan peraturan yang berlaku, artinya sesuai dengan petunjuk pelaksanaan, proyek-proyek yang datangnya dari pusat atau Propinsi biasanya menghendaki pelaksanaan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, termasuk berkaitan dengan ketentuan

harga. Ketentuan ini mau tidak mau memaksa Pemkab harus mengikuti standar harga yang telah ditentukan oleh proyek tersebut. Jika ini terjadi, maka kerap kali Pemkab Jembrana menolak proyek-proyek tersebut karena tidak mengizinkan Pemkab menggunakan standar harga yang berlaku di Jembrana. Dengan demikian, keberhasilan Pemkab Jembrana untuk mengimplementasikan strategi pengalokasian anggaran agar lebih *flexible* dengan menggunakan standar harga yang berlaku di Jembrana juga tergantung atas proses koordinasi dengan instansi yang lebih atas dan berwenang.⁴¹⁸

Faktor penting untuk mendorong proses yang *agile* dalam mengimplementasikan sejumlah strategi penggunaan dana agar tepat sasaran adalah berfungsinya lembaga pengawasan yang tidak hanya pasif melaksanakan pengawasan tetapi sekaligus menjadi katalisator terbangunnya *dynamic capabilities*. Ini terjadi karena proses pengawasan tidak semata-mata bertujuan mencari kesalahan tetapi bagaimana mengawal kegiatan inovasi kebijakan yang telah ditempuh para pelaksana kebijakan di lapangan agar tetap berada di dalam koridor hukum dan peraturan yang berlaku. Tentang aktifnya peran lembaga pengawasan dalam mendorong praktik inovasi kebijakan di lapangan, Kepala Bawasda I Gusti Putu Sudiarsa menguraikan:

“Makanya, saya selalu menekankan ke kawan-kawan bahwa orang-orang pengawasan harus *one step ahead* dibandingkan rekan-rekan di perencanaan atau pelaksana. Kalau seorang pengawas tidak mengetahui perencanaan, misalnya, tidak akan menemukan sesuatu yang bermanfaat dalam informasi yang dibutuhkan ketika melihat perencanaan. Bagaimanapun juga, bagian perencanaan berinovasi, bagian pelaksanaan berinovasi; maka pengawas pun harus berinovasi, baik strategi makronya maupun teknisnya.

Bahkan berkaitan dengan ketidaksesuaian antara penggunaan dana dengan realisasi di lapangan, Bawasda secara proaktif melaksanakan koordinasi dan komunikasi dengan lembaga pengawasan lain seperti BPK dan instansi lain untuk menjelaskan aliran dana yang terjadi. Bawasda secara proaktif juga memberikan pembinaan dan sosialisasi baik dengan dinas teknis terkait.

⁴¹⁸Hasil Wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana I Gede Gunadnya, 2008.

Koordinasi yang memungkinkan *agile process* dalam pelaksanaan kebijakan di Jembrana juga tidak dapat dilepaskan dari proses komunikasi dan integrasi antara pimpinan dengan bawahan dan staf sehingga terjadi proses pembelajaran melalui mekanisme *coaching* sehingga dapat mendorong *dynamic capabilities*. Berkaitan pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan, posisi Bupati Winasa tetap menempati posisi sentral. Selain secara berkelanjutan mengadakan rapat koordinasi dengan jajaran Dinas Dikbudpar, Bupati Winasa terkadang turun ke lapangan dengan mengecek langsung pelaksanaan pendidikan di sekolah-sekolah (*lihat pembahasan di Sub Bab Model Pengembangan Sekolah Kajian*). Bupati Winasa juga memperhatikan kinerja anak buahnya dengan teliti melalui mekanisme pengawasan yang ada. Hal tersebut dikemukakan oleh Kepala Suku Dinas Dikbudpar I Nyoman Suryadi sebagai berikut:

“Ada istilah di pegawai negeri, jangankan berbuat, baru niat saja sudah ketahuan. Terus kalau menilai Bupatinya, ‘jarum jatuh pun Bupati tahu’. Ini luar biasa Beliau. Kalau ada yang nanya: “Bagaimana Bupati Anda?”

“Beliau memang betul-betul siap menjadi Bupati. Kalau yang lain, saya katakan tidak siap, saya salah. Yang jelas, Pak Winasa itu siap menjadi Bupati.

Karena apa? Karena beliau itu tiap minggu memberikan penjelasan. Kalau saya senang mendengarkan penjelasan yang jelas, gampang dan mudah dimengerti. Saya lihat Pak Winasa sudah melatih, kuncinya di logika. Dia itu dokter gigi. Tapi, kalau bicara proyek, kalah itu insinyur, Pak.

Beliau juga bisa membedakan cara *ngomong* dengan kita sehingga profesornya tidak keluar. Kalau begitu dapat ‘musuh’ profesor, maka profesor dengan profesor, kita yang bingung...Ha...ha...ha....”

5.1.2.4. Proses Pembangunan Jalur-jalur Adaptif (*Adaptive Path*)

Pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana, dihasilkan melalui sejumlah *path* yang memungkinkan terjadinya *dynamic capabilities* dilaksanakan melalui serangkaian pemilihan kebijakan-kebijakan dan proses eksekusi, adaptasi serta inovasi kebijakan. Kajian *path* kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana menunjukkan bahwa jalur-jalur yang ditempuh, menghasilkan *dynamic capabilities*, karena memiliki dimensi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

Path yang memungkinkan terbangunnya *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking ahead* di Jembrana, dihasilkan melalui pilihan-pilihan kebijakan jangka panjang visioner. Kebijakan tersebut dibuat mengantisipasi ketidakpastian masa depan (*future uncertainties*) sehingga memunculkan sejumlah konsep masa depan (*foresight*). Konsep-konsep masa depan dihasilkan melalui pendefinisian tujuan-tujuan baru sebagai kajian kondisi aktual untuk disesuaikan dengan kemungkinan kondisi yang mungkin terjadi di masa depan.

Gagasan jangka panjang Pemkab Jembrana dalam bidang pendidikan, dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Jembrana tahun 2006-2025.⁴¹⁹ RPJPD tersebut mencerminkan kehendak masyarakat, berisi visi, misi, dan tujuan yang ingin dicapai masyarakat Jembrana dalam kurun waktu 20 tahun, sekaligus memuat strategi yang akan ditempuh dalam mencapai tujuan tersebut. RPJPD kemudian dijabarkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006-2010, sebagai dokumen perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Jembrana untuk periode lima tahun, terhitung sejak tahun 2006 sampai 2010. RPJMD lalu dijabarkan dalam serangkaian program dan kebijakan tahunan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang dibuat tiap tahun anggaran.

Proses penyusunan RPJPD Kabupaten Jembrana Tahun 2006-2025 melalui empat tahap.⁴²⁰ Tahap pertama, proses politik, yaitu jalur pemilihan langsung Kepala Daerah sehingga menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik. Tahap kedua, proses teknokratik, yaitu proses perencanaan oleh profesional, lembaga, atau unit organisasi yang secara fungsional bertugas melakukan perencanaan. Tahap ketiga, proses partisipatif, dimana perencanaan melibatkan masyarakat antara lain melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Terakhir, proses *bottom-up* dan *top-down*, ketika perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan.

⁴¹⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 13 tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 -2025.

⁴²⁰ *Ibid*, hal: 5.

Berkaitan dengan penjabaran visi dan misi RPJPD menjadi RPJMD, I Gede Gunadnya, Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana di Kantor Bappeda Kabupaten Jembrana, Negara, pada 13 Agustus 2008, pukul: 10:00-12:00 WITA mengatakan:

“Selaku badan perencana, pada saat diproses, awalnya kita padukan apa yang menjadi keinginan calon bupati. Arah pembicaraannya kira-kira kemana. Kita serap itu semua. Setelah kita serap, kita rumuskan, dan kita bicarakan bersama Bupati terpilih. Masing-masing kan punya visi dan misi berbeda-beda. Misalnya, ada tiga calon Bupati maka masing-masing calon mempunyai visi dan misi berbeda....

Disini, RPJMD adalah sebagai wadah visi-misinya Bupati pada saat akan menjalankan tugasnya. Ini menjadi gerak politiknya dalam jangka waktu lima tahun. *Nah*, itu akan dijelaskan secara teknis oleh dinas instansi terkait, baik masalah pendidikan, kesehatan, daya beli, maupun bidang infrastruktur atau prasarana.”

Kemampuan Pemkab Jembrana membangun *path dynamic capabilities*, dari sisi *thinking again* dilihat dengan mengkaji eksekusi kebijakan adaptif yang telah dipilih. Kemampuan *thinking again* tercapai setelah Pemkab Jembrana merekonstruksi ulang masalah-masalah internal berkaitan peningkatan kualitas pegawai di Jembrana. Itu artinya Pemkab harus mengkaji ulang kebijakan dan program yang sudah diambil sehingga menghasilkan *output* dan *impact* yang lebih baik di masa mendatang.

Untuk menterjemahkan tiga tujuan utama pelayanan bidang pendidikan seperti tertuang dalam RPJM 2006-2010, disusunlah Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana tiap tahun, sejak 2006, 2007, 2008, dan 2009. Dalam tiap RKPD itulah, program dan kegiatan berkaitan dengan proses pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana dilaksanakan untuk mengukur sejumlah indikator yang telah ditetapkan, sehingga setiap program dan kegiatan diukur tingkat keberhasilannya di masyarakat.

Pelaksanaan program dan kegiatan, dijadikan *path* untuk mendorong *dynamic capabilities* dimensi *thinking again*. Uraian lebih detail tentang bagaimana hubungan masing-masing program dan kebijakan pelayanan pendidikan memacu kemampuan proses *thinking again* diuraikan dalam Sub-

Bab: “Pembangunan *Agile Process* terhadap Pengembangan Kemampuan *Dynamic Capabilities*”.

Adapun sejumlah contoh indikator yang telah ditetapkan, terlihat pada RKPD 2009. Beberapa diantaranya dijelaskan sebagai berikut:⁴²¹

1. Indikator keberhasilan perluasan kesempatan pendidikan, mencakup:
 - a. Peningkatan anak terlayani pada pendidikan usia dini tahun 2009 sebesar 10% dibandingkan dengan jumlah anak usia dini terlayani tahun 2008,
 - b. Peningkatan Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK) SD, APK SMP dan APK SMK/A tahun 2009 sebesar rata-rata 10% dibandingkan tahun 2008,
 - c. Penurunan angka *drop out* (DO) usia sekolah pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan tahun 2009 menjadi 0,01 %.
2. Indikator keberhasilan peningkatan mutu pendidikan, mencakup:
 - a. Penurunan angka ketidakkulusan siswa pada semua jenjang pendidikan yang mengikuti UAS dan UAN sebesar 100% dibandingkan ketidakkulusan pada 2008,
 - b. Peningkatan sarana dan prasarana pendidikan dari pendidikan usia dini hingga ke perguruan tinggi, baik secara kuantitas maupun kualitas sebesar 25% dari 2008,
 - c. Peningkatan jumlah tenaga pendidik yang bersertifikasi pada berbagai jenjang dan jenis pendidikan sebesar minimal 100% dari 2008,
 - d. Peningkatan jumlah sekolah pada berbagai jenjang pendidikan yang terakreditasi sebesar minimal 100% dari 2008, dan
 - e. Peningkatan standar sekolah internasional (SBI) pada jenjang sekolah menengah sebesar minimal 100% dari 2008.
3. Indikator keberhasilan peningkatan relevansi kelulusan dengan lapangan kerja, mencakup:

⁴²¹ Peraturan Bupati Jember Nomor: 12 tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jember tahun 2009, hal.1 -3.

- a. Peningkatan relevansi kelulusan dengan lapangan kerja tahun 2009 sebesar 10% dibandingkan tahun 2008,
- b. Peningkatan proporsi penduduk mengikuti jenjang pendidikan dasar ke pendidikan menengah sebesar 5% dibandingkan tahun 2008, dan
- c. Peningkatan proporsi penduduk mengikuti jenjang pendidikan menengah ke pendidikan tinggi sebesar 5% dibandingkan tahun 2008.

Kejadian-kejadian eksternal (*external practices*) di luar Pemkab Jembrana telah menawarkan *path* berupa *insight* dan ide-ide baru sehingga dapat dijadikan pembelajaran untuk memperbaiki kinerja kebijakan pelayanan pendidikan. Proses berpikir *thinking across* dalam kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana dilaksanakan melalui *path* ini. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan inovatif yang telah dilaksanakan Pemkab Jembrana, yaitu program Sekolah Kajian untuk tingkat SMP, SMA, dan SMK (Lihat Sub Bab pengembangan model dengan studi kasus Sekolah Kajian).

Sejumlah kegiatan studi banding di luar Jembrana dilaksanakan untuk meningkatkan kinerja aparat pemerintahan maupun untuk meningkatkan kualitas guru atau kemampuan manajerial para Kepala Sekolah, misalnya dengan mengirim Kepala Sekolah dan guru Bahasa Inggris ke Malaysia.

5.1.2.5. Pembangunan *Adaptive Policy* melalui Institusionalisasi Nilai-nilai Budaya

Dari penelitian dan pengamatan di lapangan, nampak bahwa hanya dua dari 28 informan penelitian menyatakan merasa “kurang *happy*” atas capaian kebijakan pelayanan pendidikan yang telah dihasilkan Pemkab Jembrana. Bahkan sebagian besar masyarakat yang ditemui peneliti menunjukkan antusiasme dan sikap positif atas hasil pelayanan pendidikan yang telah diberikan Pemkab. Para aparat pemerintahan baik yang berada pada *level* pengambil keputusan di Pemkab maupun pelaksana pendidikan di lapangan yaitu para guru dan Kepsek telah menjalankan tugasnya dengan efektif. Mereka tampak bangga dan bergairah memerankan tugas dan fungsinya masing-masing.

Tabel 5.3.
Landasan Budaya dalam Kebijakan Pelayanan Pendidikan
di Kabupaten Jembrana

<p>Prinsip-prinsip dasar (<i>principles</i>) sebagai pedoman yang menjadi dasar aksi atas nilai-nilai (<i>values</i>) dan kepercayaan (<i>belief</i>).</p>	<p>Nilai-nilai Budaya (<i>Culture</i>) yang Terjadi di Pemkab Jembrana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penanaman rasa bangga sebagai warga Jembrana, • Penghargaan terhadap pegawai sebagai faktor kunci, berdasarkan prinsip <i>meritocracy</i>, • Kejujuran, integritas pribadi, anti-korupsi, dan transparansi, • Efisiensi – dengan pola standarisasi harga terhadap barang dan jasa sesuai dengan mekanisme harga di Jembrana • Disiplin dan penanaman etos kerja keras, • Stabilitas masyarakat multikultur dan pluralisme: agama, ras, serta pilihan kepentingan politik,. • Nilai-nilai gotong royong, tolong menolong, sikap saling percaya satu dengan lainnya, dan saling menghargai, • Orientasi hasil dan rasionalitas terhadap ide luar berdasarkan nilai –nilai pragmatisme untuk disesuaikan dengan konteks dan kebutuhan masyarakat Jembrana,
<p>Tujuan (<i>purpose</i>), yaitu: strategi imperatif yang dilaksanakan dalam pengelolaan pemerintahan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun sikap optimisme dan rasa percaya diri masyarakat Jembrana atas kemampuan dan kemandirian dalam pembangunan, • Memandang pegawai sebagai modal penting pembangunan, • Mengelola keuangan dengan hati-hati dan harus mampu dipertanggungjawabkan untuk memaksimalkan nilai uang, • Mendorong dibangunnya sebuah <i>team work</i> yang solid atas dasar sikap saling menghargai dan tolong menolong, • Membangun stabilitas wilayah untuk mendorong pembangunan semakin menarik, • Memanfaatkan peluang dan kesempatan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat, • Menjamin adanya relevansi yang terjadi di Jembrana dengan di propinsi, nasional, dan internasional (global) melalui prinsip-prinsip konektivitas dan perubahan.
<p>Posisi (<i>position</i>), yaitu: situasi dan kondisi unik dalam konteks, dan hambatan-hambatan yang harus dihadapi dalam implementasi kebijakan pelayanan pendidikan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan sumber dana, sebagai Kabupaten dengan PAD terendah di Propinsi Bali, • Agama, budaya dan etnik yang beragam yang dapat dengan mudah memunculkan dan mengancam stabilitas sosial, budaya dan ekonomi daerah Jembrana, • Dominasi partai PDI-P.

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Dari hasil wawancara yang dilaksanakan peneliti, semua informan penelitian tidak sepakat bahwa keberhasilan Pemkab Jembrana dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan pendidikan semata-mata karena aspek budaya masyarakat Bali yang didominasi oleh kepercayaan Agama Hindu. Winasa menyarankan aspek budaya masyarakat Bali jangan digunakan menganalisis kebijakan pelayanan publik di Jembrana. Ini mengingat kenyataan bahwa komposisi masyarakat Jembrana juga diisi oleh masyarakat Muslim yang

mencapai 30 persen. Bagi Winasa, keberhasilan pembangunan pelayanan pendidikan, semata-mata karena berhasil mengimplementasikan filosofi hidup yang ia terjemahkan dalam konsep ‘persamaan dan kompetisi’.

Berkaitan dengan kondisi budaya masyarakat Jembrana tersebut, I Nyoman Suryadi menguraikan:

“Kalau berbicara kultur Bali, di tiap daerah, saya rasakan berbeda. Saya pernah hidup di Buleleng yang kondisinya mirip dengan Jembrana. Masyarakat Buleleng itu kasar, mirip-mirip orang Batak lah. Kalau orang Jembrana, karena pengaruh Jawa, bisa dikatakan Kejawen. Mereka berbeda dengan orang Timur. Itu keuntungan kita di Jembrana sehingga walaupun sama-sama orang Bali, itu ada perbedaannya. Dengan Tabanan saja, sudah beda. Begitu juga dengan Denpasar. Makin ke Timur, makin beda.

Kalau di Jembrana, heterogenitasnya tinggi. Dari sisi agama saja, misalnya, Islam dan Kristen tidak terlalu mencolok perbedaannya. Sama dengan Buleleng. Di Buleleng itu ada kampung-kampung Islamnya. Daerah lain itu susah sehingga mereka tidak pernah merasakan hidup berdampingan seperti itu. Di Timur, kasus persengketaan adat justru lebih tinggi *kan*. Lalu, kenapa Kabupaten tetangga mencibir kita? Itu bukan karena kita berhasil. Sebenarnya, mereka ingin seperti ini tetapi kultur mereka tidak memungkinkan. Sebagai contoh, di sana masih ada istana raja. Masih ada puri-puri. Kalau di sini, puri-puri itu hancur waktu Gestapu. Karena di sini tidak ada orang menyembah orang. *Gitu lho*. Kalau di sana masih ada. Adat di Klungkung itu kuat sekali. “

Baik kepercayaan maupun nilai-nilai pada dasarnya merupakan hasil akumulasi proses pembelajaran dan pengalaman masyarakat yang diwariskan secara turun-temurun di dalam masyarakat. Budaya inilah yang berpotensi menghambat, bertentangan atau justru menjadi pendorong (katalisator) kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana. Pilihan atas kepercayaan dan nilai-nilai inilah yang kemudian menentukan prinsip-prinsip yang digunakan sebagai pedoman dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk di Pemkab Jembrana.⁴²² Berdasarkan pengamatan dan kajian peneliti, landasan budaya yang mencakup kepercayaan dan nilai-nilai yang diidentifikasi peneliti dan dinilai berpengaruh dalam kebijakan pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana, secara singkat dapat dijelaskan dalam Tabel 5.3.

⁴²² Neo and Chen, p.25-26.

5.1.2.6. Pembangunan Hubungan-hubungan dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Temuan hasil penelitian berkaitan dengan aspek politik proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana dibagi dua, yaitu bagaimana para aktor yang terlibat saling berinteraksi dan bagaimana hubungan-hubungan dihasilkan sehingga kebijakan publik tersebut dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities*.

5.1.2.6.1. Hubungan Dukungan Aktor-aktor Penentu Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Mendiskusikan hubungan-hubungan dalam proses kebijakan publik, selanjutnya mendorong kajian ke arah aspek politik sebab dalam setiap hubungan melibatkan aktor-aktor atau pelaku pada konteks tertentu. Di sinilah terjadi proses tarik menarik kepentingan karena masing-masing aktor dan konteks lingkungan tertentu memiliki kepentingan masing-masing yang terkadang bertolakbelakang. Dengan demikian, menganalisis proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana tidak dapat dilepaskan dengan konteks politik yang melingkupi wilayah tersebut sejak proses ini semakin fokus digulirkan pada 2001.

Keberhasilan Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities* kebijakan pendidikan berkaitan dengan hubungan-hubungan yang terjadi selama proses kebijakan ini dibuat, dilaksanakan dan dievaluasi; yang ternyata menunjukkan hubungan pasang surut. Kondisi ini menjadi *path* yang dapat memicu pembelajaran organisasi dalam pembangunan *dynamic capabilities*, baik dari dimensi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

Analisis di atas menjadi menarik, setelah melaksanakan proses pembelajaran sejak 2001, serangkaian kebijakan pelayanan pendidikan memunculkan fenomena baru di tengah masyarakat Jembrana. Itu berkaitan dengan semakin tingginya kesadaran rakyat Jembrana atas hak-haknya, termasuk hak mereka untuk mendapatkan tingkat pendidikan yang layak sampai tingkat SMA setelah Pemkab Jembrana menggulirkan kebijakan pendidikan pro rakyat, misalnya program subsidi biaya pendidikan sampai Wajib Belajar 12 tahun. Kesadaran rakyat yang tinggi atas hak-haknya tersebut berimplikasi ke aspek

politik masyarakat Jembrana. Fenomena ini semakin menarik dikaji menyusul perkembangan politik masyarakat memasuki bulan Agustus 2008 ketika Bupati Winasa memutuskan maju menjadi salah satu calon Gubernur Bali dengan memakai kendaraan gabungan partai kecil, bukan PDI-P yang merupakan partai mayoritas di Jembrana. PDI-P menetapkan Made Mangku Pastika sebagai calon Gubernur yang akhirnya terpilih menjadi Gubernur Bali.

Keputusan Bupati Winasa untuk terus maju dalam Pilkada Gubernur Bali membuat hubungan antara Bupati Winasa dengan PDI-P menjadi renggang paska Pilkada Gubernur Bali. Ini dapat dipahami karena Bupati Winasa terpilih menjadi Bupati Jembrana untuk periode kedua, didukung penuh oleh PDI-P. Kondisi ini pun berimbas dalam hubungan antara Bupati yang mewakili lembaga eksekutif dengan DPRD dimana 18 dari 30 anggota Dewan berasal dari PDI-P. Sisanya terdiri atas lima anggota dari Partai Golkar, masing-masing dua anggota dari Partai Demokrat dan Partai Amanat Nasional (PAN), serta satu anggota dari PNBK, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan PPP (Partai Persatuan Pembangunan).

Kendati Bupati Winasa kalah dalam Pilkada Gubernur Bali namun di Jembrana masih mendapatkan dukungan mayoritas masyarakat Jembrana yaitu mencapai 73 % sehingga membuktikan dukungan masyarakat Jembrana lebih terarah kepada sosok Bupati Winasa dan bukan arahan partai. Rasionalitas masyarakat Jembrana dipahami ketika mengkaji hasil-hasil konkrit program dan kegiatan pembangunan yang telah dirasakan rakyat sepanjang kepemimpinan Bupati Winasa, termasuk sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan. Kondisi ini disadari Bupati Winasa. Ia menjelaskan:

“Karena saya memutuskan mengikuti Pilkada Gubernur, maka saya keluar dari PDI, Pak. Jadi, tidak ada dukungan Dewan (DPRD), Pak. Di saat seperti itu, saya justru menurunkan tunjangan perumahan Dewan. Saya turunkan Rp 4 juta. Kalau orang lain sudah *semaput* karena perlawanan Dewan. *Lho*, saya punya keyakinan dengan argumentasi saya. Sekarang saya pakai tim penilai dari Sucofindo.

Kalau saya *sih* sudah pikir, *impeachment* *nggak* mungkin dilakukan di Indonesia, sudah pemilihan langsung. Apalagi saya mendapatkan 89% (dalam Pilkada Bupati, peneliti). Kemarin, waktu pemilihan Gubernur, masih dipercaya rakyat. Saya *kan* takut kalo

pemilihan gubernur, suara saya turun. Ternyata suara saya masih tinggi 73 %. *Wah, rakyat Jembrana masih percaya lagi.*

Kalo saya *sih,.. ndak* perlu dikenang. Sudah cukup apa yang dilihat sekarang. *Oh, iya, ini mungkin jamannya Pak Winasa. Jelas-jelas saja, Pak.”.*

Hubungan Bupati dengan DPRD yang sempat tidak harmonis paska Pilkada Gubernur Bali diakui oleh kalangan DPRD. Wahyu Eko Widiyanto, Anggota Komisi C DPRD Kabupaten Jembrana dari Partai Demokrat di Kantor DPRD, Negara pada 2 September 2008, 16:00 -16:45 WITA menjelaskan:

“Kalau saya melihat, penyerangan ke kebijakan Bupati Winasa *kan* baru sekarang, bukan dahulu. Artinya, kalau saya melihat, ini adalah kepentingan politik. Ini bukan kepentingan atau suara daripada masyarakat. Kalau saja, itu tidak menyetujui, tentu tidak mengemban dan mendampingi selama empat tahun. Kenapa sekarang bilang jelek? Kenapa tidak dari dulu saja? Terus *ngapain* dari dulu? Terlalu jelas sekali kalau itu muatan politik.”

PDI-P sebagai partai yang menguasai mayoritas komposisi DPRD mempunyai sikap dan pertimbangan lain. Hal ini antara lain diwakili pandangan I Putu Dwita SPt. Anggota DPRD yang juga menjabat sebagai Ketua Komisi A (termasuk membidangi masalah pendidikan) mengatakan, sebelum Bupati Winasa keluar dari PDI-P menjelang pemilihan Gubernur Bali, ia juga menjabat sebagai Ketua DPC PDI-P Cabang Jembrana. Kondisi ini menyebabkan partai kurang optimal dan objektif melaksanakan fungsi kontrol di Dewan karena adanya kenyaan struktur demikian. Lebih jauh ia menjelaskan:

“*E... ketika kita melaksanakan fungsi sesuai dengan aturan, kebentur yang di sini, Pak. Ketika kita menghadapi persoalan-persoalan yang perlu pengawasan, tidak dengan.... Dan, masalah itu banyak di sini, Pak. Sekarang, mari kita lihat apapun dengan kondisi itu sepenuhnya. Segala sesuatunya baik kalau seluruh daerah ini konsisten, dalam pengertian memang idealis untuk melaksanakan program itu.*

Maaf pak, saya agak kritis sama Beliau. Resikonya pun memang sudah diperhitungkan. Saya lebih memilih membela pemilih saya yang banyak itu. Karena itulah, dalam pelaksanaan kita di Jembrana itu waktu itu, kita memang *back up*. Dalam posisi konsep pemikiran beliau, saya pun mengagumi sampai sekarang, Pak. Yang paling menjadi perhatian saya sekarang, pada pelaksanaan kebijakan dimana biar konsep bisa menjadi 100 % dalam tataran implementasinya. Jangan sampai dilakukan oleh tujuan-tujuan politis semata.”

Wakil Bupati I Putu Artha yang saat ini sekaligus menjadi Ketua DPC PDI-P, di Kantor Wakil Bupati Pemkab Jembrana, Negara, Kabupaten Jembrana, Bali, pada 2 September 2008, 09:30-11:00 WITA, menjelaskan fenomena hubungan antara eksekutif dan Dewan yang agak memanas paska Pilkada Gubernur Bali memang tidak dapat dilepaskan dari aspek politis. Kondisi tersebut tidak hanya terjadi di Jembrana tetapi juga di Kabupaten atau Kota lainnya, bahkan juga di tingkat Propinsi dan Nasional. Objektivitas para anggota DPRD dari segi politik umumnya tergantung dari kebutuhannya ketika mereka menguasai kursi mayoritas Dewan.

Hubungan yang sempat kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif tersebut diakui Wakil Bupati. Karena itu, mereka menjaga agar hal tersebut tidak sampai menjalar di jajaran birokrasi. Kendati antara dirinya dengan Bupati Winasa berseberangan dari sisi partai politik, mereka mencoba tetap menjaga kerjasama dalam pengelolaan pemerintahan. Wakil Bupati lebih jauh menjelaskan:

“Kami tidak ingin masyarakat kami tercerai berai dan menjadi korban. Kalau kami turun ke bawah dalam hubungan kerja ketika kami ke desa-desa, kami tetap bersama-sama dengan Beliau sebagai Bupati. Itu pun tidak kita tunjukkan kepada masyarakat bahwa kami berbeda, kami tetap bersatu. Tapi, di luar jam tugas, kami mensosialisasikan ke masyarakat, anggaplah seperti kampanye untuk memilih kader kami yang terbaik, yaitu Pak Mangku (Mangku Pastika, Gubernur Bali terpilih, peneliti), kami pastikan kami laksanakan. Itu jalannya biasa-biasa saja. *Nggak* ada hal-hal yang mungkin merugikan masyarakat.

Hal-hal itu, saya rasa *ya* lihat sendiri saja. Kami datang ke masyarakat bahwa kami sama-sama kalau itu tugas pemerintah. Tetapi, kalau tugas partai untuk mencari suara kami masing-masing. Pak Winasa jalan untuk mencari dukungan diri sendiri. Kami sebagai Wakil Bupati mencari dukungan untuk kader kami. Itu sudah dijalanin hampir berapa bulan. Beliau tidak mempersoalkan tapi kita sama-sama tidak menggunakan fasilitas pemerintah. Kami pun menggerakkan bantuan itu ke masyarakat bersama-sama. Kalau ada pemberian bantuan, kita sama-sama menurunkan. Beliau mengatakan bantuan ini dari APBD bukan tujuannya untuk memilih atau tidak. Tidak ada hal khusus.”

5.1.2.6.2. Hubungan Dukungan Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Temuan deskripsi kualitatif berikut menjelaskan proses hubungan politik yang dapat mendorong terjadinya kebijakan publik yang adaptif di Kabupaten Jembrana. Ilustrasi hubungan Bupati Winasa dan DPRD paska Pilkada Gubernur Bali, menunjukkan bahwa proses pembangunan kebijakan pelayanan pendidikan yang harus melibatkan keputusan politik tidak dapat dilepaskan dari pasang surut hubungan para aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan baik di lingkup eksekutif dan legislatif, sehingga kebijakan dapat berjalan baik di lapangan. Hubungan inilah yang justru mendorong terjadinya pertukaran ide sehingga mendorong terjadinya *dynamic capabilities*.

Pasang surut hubungan eksekutif dan legislatif sehingga menghasilkan kesepakatan akan tujuan bersama dalam sejumlah kebijakan publik, dibagi menjadi tiga tahapan, yaitu: a) periode pertama kepemimpinan Bupati Winasa pada 2000-2004, b) periode kedua kepemimpinan Bupati Winasa dari 2004 sampai Agustus 2008 ketika ia memutuskan keluar dari PDI-P karena mengikuti Pilkada Gubernur Bali, dan c) periode ketiga pasca Pilkada Gubernur Bali sampai akhir masa jabatan Bupati Winasa pada 2009. Bahasan juga mengkaji faktor-faktor yang memungkinkan terjadinya kesepakatan untuk memecahkan perbedaan kepentingan politik masing-masing aktor.

Terpilihnya Prof. Winasa menjadi Bupati Jembrana memang kontroversial sejak awal. Winasa yang sebelumnya meniti karier sebagai pegawai negeri yaitu dokter gigi dan pendidik di Universitas Udayana, memutuskan kembali ke daerah kelahirannya untuk membangun kampung halamannya, Jembrana. Dengan menggunakan kendaraan sejumlah partai kecil, berduet dengan Wakil Bupati dari Partai Golkar, Winasa akhirnya memenangkan pemilihan Bupati untuk periode pertama 2000-2004 melalui pemilihan tidak langsung di DPRD Jembrana. Winasa berhasil mengalahkan pasangan calon dari PDI-P yang menguasai mayoritas kursi DPRD.⁴²³ Awalnya Winasa mengikuti proses pencalonan melalui jalur PDI-P namun rekomendasi dan petunjuk dari DPP PDI-P tidak diberikan ke Winasa melainkan ke calon lainnya. Karena pemilihan di DPRD menggunakan

⁴²³ Hasil Wawancara dengan Aswabawa Rahardja, Direktur the Jembrana Forum di Hotel Jimbarwana, Negara, Kabupaten Jembrana, Bali, pada 29/8/2008, 19:00-20:00 WITA.

sistem perwakilan, banyak anggota DPRD yang lebih banyak dekat dengan Winasa daripada memenuhi instruksi partainya sendiri.⁴²⁴

Berkaitan dengan keputusannya untuk masuk dalam dunia politik yang akhirnya menghantarkannya menjadi Bupati Jembrana, Bupati Winasa mengungkapkan:

“Saya dulu pernah jadi pegawai kesehatan, sebagai dokter gigi. Karier saya *mentok*. Saya tidak mungkin menjadi Kanwil Kesehatan. Sudah *impossible* jadi Kanwil Kesehatan walaupun saya sudah Kepala Bidang (Kabid). Habis Kepala Bidang *kan* harus Kanwil. Kanwil *tuh nggak* mungkin dokter gigi. Sudah *impossible*. Itu kondisi di jaman saya.

.....Begitu sampai di pendidikan, saya *mentok* lagi. Kuliah sudah selesai. Guru besar sudah selesai. Mau jadi apa lagi? Karier apa lagi yang harus saya kerjakan? Akhirnya, saya coba melihat ke tataran yang lebih luas lagi...”

Ia akhirnya terjun di bidang politik sesudah mengkaji bahwa masyarakat Jembrana memang masih memerlukan pengabdianya. Ia melanjutkan:

“Saya tidak memulai dari Bupati. Saya memulai dari LSM, dengan membuat LSM ‘Forum Kebangkitan Jembrana’ yang selanjutnya dikembangkan menjadi ‘Pusat Pengembangan Jembrana.’ Dari situ, saya dapat melihat lebih *over all* untuk Jembrana. Setelah jadi Bupati, harusnya saya bisa melakukan sesuatu sesuai dengan apa yang saya idealkan.”

Tanpa mendapat dukungan partai mayoritas di DPRD, Winasa bersama jajaran Pemkab Jembrana melaksanakan sejumlah kebijakan pelayanan publik termasuk pelayanan bidang pendidikan yang dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat. Ia membuat serangkaian program terobosan di tiga bidang yaitu pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli. Pembangunan infrastruktur juga dijalankan sehingga masyarakat dapat merasakan perubahan menjadi lebih baik secara langsung. Dengan demikian, Bupati mendapatkan simpati dan dukungan langsung dari masyarakat Jembrana kendati secara politis tidak didukung kekuatan politik mayoritas di Jembrana.⁴²⁵

Untuk mendapatkan dukungan rakyat, Bupati Winasa tidak hanya

⁴²⁴ Hasil Wawancara Wakil Bupati I Putu Artha, 2008.

⁴²⁵ Hasil Wawancara dengan Aswabawa Rahardja, Direktur the Jembrana Forum, 2008.

bertumpu pada DPRD. Ia memanfaatkan jalur media secara optimal. Setiap kebijakan yang akan dilaksanakan, lebih dahulu dilempar ke masyarakat melalui media sehingga mendapatkan tanggapan dan opini dari masyarakat, misalnya dalam konteks kebijakan pendidikan gratis. I Putu Artha lebih jauh menjelaskan:

“Apa yang Beliau kehendaki, itu disampaikan ke media, umpamanya pendidikan gratis. Itu sudah disampaikan ke media bahwa kami akan membuat suatu kebijakan pendidikan gratis kepada masyarakat dari SD sampai SMA. Opini itu pun semakin tersebar. Seandainya, kita di legislatif ingin membentur daripada apa yang dilontarkan kebijakan dari eksekutif, itu nanti akan membentur kepentingan rakyat.”

Selain mendorong pemberdayaan masyarakat, Bupati Winasa juga mendorong tumbuhnya LSM-LSM yang dijadikannya sebagai mitra pembangunan. Sejak 2001, di Jembrana memang tumbuh banyak LSM. Salah satunya adalah *Bali Education Watch* yang didirikan tahun 2002 dengan fokus untuk mengawal kebijakan pendidikan di Bali termasuk di Jembrana. Fokus kajian LSM ini adalah melakukan kajian dan diskusi publik untuk membicarakan masalah-masalah pendidikan mulai dari sisi kebijakan, teknis pendidikan sampai memonitor penyalahgunaan kewenangan dan dana pendidikan, misalnya dana BOS.⁴²⁶

Memasuki periode kedua kepemimpinannya, langkah Bupati Winasa melaksanakan serangkaian inovasi kebijakan, termasuk di bidang pelayanan pendidikan relatif semakin mudah dari hambatan politik. Ini berkaitan dengan adanya dukungan dari anggota PDI-P yang mayoritas menguasai kursi DPRD. Berpasangan dengan I Putu Artha, Winasa maju dan terpilih menjadi Bupati Jembrana melalui Pilkada langsung dengan menggunakan kendaraan partai PDI-P. Namun, hubungan Bupati Winasa dengan PDI-P kembali meregang ketika DPP PDI-P tidak merestui maju ke Pilkada Gubernur Bali. Bupati Winasa keluar dari partai dan tetap maju menjadi Gubernur dengan memakai bendera Partai Demokrat dan sejumlah partai kecil lainnya.

⁴²⁶ Hasil Wawancara dengan Komang Wiasa, Ketua Yayasan *Bali Education Watch*, di Hotel Jimbarwana, Negara, Kab. Jembrana pada 28 Agustus 2008, 19:00-20:00 WITA.

Tentang posisi politiknya paska Pilkada Gubernur Bali, Bupati Winasa mengatakan ia tidak di partai mana pun tetapi ia ada di mana-mana. Hal ini diperjelas dengan pernyataan I Putu Artha sebagai berikut:

“Nah, karena kemarin ia diajak berpasangan dengan seorang ketua DPD Demokrat akhirnya dikait-kaitkan dengan Beliau. Bapak Bupati mengatakan bahwa ia tidak kemana-mana tetapi ia ada dimana-mana. Itu artinya beliau tidak ada di salah satu partai tapi ada di semua partai, mengayomi semua partai itu.

Kalau memang Beliau kemarin ada niat lari ke partai lain, mungkin Beliau sudah mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Apalagi jabatan beliau tinggal dua tahun lagi dengan saya. Tetapi, Beliau tidak mencalonkan diri tapi memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya ke partai terbaik menurut pandangan masyarakat.”

5.1.2.6.3. Aspek Kepemimpinan dalam Pembangunan *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Temuan deskripsi kualitatif penelitian menguraikan sejumlah faktor kepemimpinan Bupati Jembrana I Gede Winasa yang dinilai dapat menjadi pemicu (*leverage*) penting dalam proses pembangunan kebijakan publik yang adaptif di Jembrana, yang selanjutnya mendorong terjadinya kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Dalam konteks Pemkab Jembrana, keberhasilan Pemkab menjalankan kebijakan pembebasan biaya pendidikan dari tingkat SD ke SMA dimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten paling rendah dibandingkan delapan Kabupaten lain di Bali, tidak lepas dari inisiatif dan komitmen pemimpinnya, dalam hal ini Bupati Winasa. Hal ini diakui oleh Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana I Gede Gunadnya di Kantor Bappeda, Kabupaten Jembrana, Negara Kabupaten Jembrana, Bali, 13 Agustus 2008, 10:00-12:00 WITA yang menjelaskan:

“Apa yang dibawa oleh Jembrana murni inovasi seorang figur pemimpin, Pak. Semestinya kalau yang lainnya (Pemkab lain, peneliti) ikut seperti Jembrana, justru jauh lebih bisa. Jembrana dengan keterbatasan PAD-nya mampu kenapa yang lain tidak. Beliau (Bupati Winasa, peneliti) mempunyai komitmen bahwa pemerintah ada bermanfaat untuk rakyatnya, yang salah satunya dalam bidang pendidikan. Beliau mengatakan pada tingkat SD, SMP dan SMA, merupakan program pemerintah memberikan akses kemudahan. Begitu tamat SMA, silahkan. Kalau hanya tamat SMP, mereka tidak bisa mengakses peluang apakah menjadi anggota dewan yang terhormat, Lurah, Kepala Desa, Kepala

Dusun, atau menjadi bekerja di swasta. Untuk sempurna *kan* susah, namun Jembrana dengan PAD Rp 15 miliar per tahun ternyata mampu, dibandingkan dengan tetangga kami Kabupaten Buleleng yang memiliki PAD Rp 45 miliar yang belum bisa memberikan kemudahan kepada masyarakatnya. *Nah*, itu *kan* kembali kepada komitmen dan keberanian figur pemimpin, Pak.”

Sepuluh tahun lalu, Profesor Winasa memutuskan untuk kembali membangun daerah kelahirannya, Jembrana, agar dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat di sana, dengan memutuskan ikut dalam proses pencalonan Bupati. Bupati Winasa berperan besar dalam *thinking ahead* karena berperan besar sebagai inspirator yang melandasi pembuatan formulasi kebijakan pelayanan pendidikan, mulai dari penyusunan visi-misi pembangunan di Jembrana yang memfokuskan pada tiga hal, yaitu sektor pendidikan, kesehatan dan daya beli. Kemampuan Winasa dalam merumuskan tujuan besar pembangunan masyarakat Jembrana tidak lepas dari kemampuannya untuk melihat tantangan dan peluang yang terjadi di masa depan yang kemungkinan besar akan dihadapi masyarakat Jembrana. Winasa memiliki kepekaan terhadap signal-signal yang terjadi di masa datang, mampu merumuskan sejumlah skenario yang akan dituju di masa datang, kritis terhadap kemungkinan situasi dan kondisi yang akan terjadi, sekaligus mampu merumuskan sejumlah asumsi yang dapat dipilih di masa mendatang.

Dalam level implementasi visi misi menjadi program dan kebijakan pelayanan pendidikan di lapangan, peran Bupati Winasa juga tidak kalah besarnya. Bupati lah yang berperan penting dalam proses berpikir *thinking again* ketika mengkaji secara kritis kebijakan pendidikan yang telah ditempuh pemerintahan sebelumnya. Kemampuan untuk *men-challenge* terhadap kebijakan yang ada tersebut ditunjukkan dengan meredefinisi ulang fokus tujuan pendidikan di Jembrana dengan fokus melakukan pembangunan pada tiga hal yaitu persamaan kesempatan pendidikan sampai setingkat SMA untuk setiap penduduk di Jembrana, peningkatan kualitas pendidikan, dan peningkatan relevansi pendidikan terhadap pasar kerja. Kemampuan untuk memandang secara kritis dan *men-challenge* kebijakan yang telah ditempuh sekaligus menawarkan kebijakan baru yang lebih adaptif, menunjukkan kemampuan Winasa menerapkan *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking again*.

Pendirian Sekolah Kajian mulai dari level SMP, SMA, dan SMK di Jembrana yang tujuan utamanya adalah menghasilkan lulusan yang tidak hanya pandai dalam nilai akademis tetapi sekaligus memiliki budi pekerti luhur, disiplin, kerja keras, dan memiliki *life skill*; tidak lepas dari gagasan Bupati Winasa setelah ia melihat berbagai macam sistem pendidikan yang pernah ia alami sepanjang kehidupannya. Sekolah Kajian merupakan wahana dari Winasa dan para teknokrat pendidikan di Jembrana untuk menghasilkan lulusan yang dicita-citakan tersebut. Sistem Sekolah Kajian adalah implementasi dari proses pembelajaran dari berbagai institusi pendidikan di luar Jembrana, yaitu insitusi Pondok Pesantren di Tebu Ireng dan Gontor, SMA Taruna Nusantara, dan lembaga pendidikan di Jepang.

Kenyataan ini membuktikan kemampuan Winasa dalam membangun *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking across*. Hal tersebut membuktikan Winasa mampu untuk belajar dari institusi lain di luar Jembrana. Tidak hanya itu, Winasa juga berhasil menyakinkan masyarakat Jembrana atas sistem dan pengetahuan di luar Jembrana tersebut bagus untuk diimplementasikan di wilayah tersebut. Ia juga mampu untuk men-*challenge* sistem yang berlaku di institusi di luar Jembrana tersebut agar dapat disesuaikan dengan konteks dan situasi di Jembrana sehingga secara perlahan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat Jembrana.

5.1.2.7. Rangkuman Proses Pembangunan *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Publik Pelayanan Pendidikan

Sektor pendidikan merupakan bidang prioritas pembangunan di Kabupaten Jembrana, selain sektor kesehatan dan upaya peningkatan daya beli masyarakat melalui perluasan pembukaan lapangan kerja. Ketiga aspek tersebut, berdasarkan pandangan Pemkab Jembrana, adalah hak rakyat sehingga Pemkab wajib meregulasi untuk memastikan masyarakat Jembrana memenuhi ketiga kebutuhan pokok tersebut dengan layak. Oleh karena itu, Pemkab Jembrana tetap fokus, konsisten dan berkelanjutan memastikan ketiga aspek penting tersebut telah dilaksanakan.⁴²⁷

⁴²⁷ Hasil Wawancara I.G.Winasa, 12 Agustus 2008, 11:00-12:30 WITA, Kantor Bupati

Dari analisis deskripsi kualitatif di atas, maka uraian hubungan-hubungan pembangunan komponen-komponen yang membangun *dynamic capabilities* sehingga dapat menghasilkan *adaptive policy* dan bermuara pada sebuah tata kelola pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*) dalam sistem kebijakan pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana secara detail dapat dirangkum dalam Lampiran 17.

Pembangunan *dynamic governance* kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana terjadi ketika Pemkab membangun *dynamic capabilities* dan mensinergikan dengan aspek budaya serta proses pengambilan kebijakan. Interaksi institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung kemampuan organisasi, selanjutnya menghasilkan jalur-jalur proses yang adaptif (*adaptive path*) sehingga mendorong terjadinya perubahan dan pembelajaran berkelanjutan dalam bentuk kebijakan pelayanan pendidikan yang adaptif, baik mencakup perundang-undangan, kebijakan, insentif dan struktur organisasi; sehingga dapat menghadapi tantangan-tantangan baru akibat ketidakpastian perubahan lingkungan dan perkembangan teknologi.

Berdasarkan observasi peneliti di lapangan, baik terhadap 28 informan penelitian yang berasal dari aparat birokrasi pemerintahan maupun aparat pelaksana kebijakan (Kepala Sekolah dan guru), diidentifikasi terbangunnya *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan melalui efektivitas program dan kegiatan pelayanan pendidikan yang telah dilaksanakan. Perilaku dan pandangan para aparat pemerintahan maupun para pendidik selaku aktor konsisten menjalankan tugas masing-masing.

Pada berbagai kesempatan terpisah, para aktor tersebut konsisten mengemukakan visi dan misi yang menjadi dasar kebijakan pelayanan pendidikan Bupati Jembrana mendorong perubahan melalui sejumlah pandangan dan konsep visioner dalam kebijakan pendidikan melalui arahan untuk diterjemahkan oleh masing-masing aktor di lapangan sesuai dengan tugas dan fungsi mereka masing-masing.

Terbangunnya *dynamic capabilities* kebijakan publik di Jembrana juga terlihat dari partisipasi rakyat yang semakin terbuka dalam kebijakan tersebut.

Kabupaten Jembrana, Kabupaten Jembrana, Bali.

Masyarakat Jembrana semakin sadar atas haknya untuk mendapatkan pelayanan pendidikan mendasar, mulai dari tingkat pendidikan SD sampai SMA. Kondisi ini tidak dapat dilepaskan dari komitmen Pemkab Jembrana yang telah mencanangkan program Wajib Belajar 12 tahun sebagai pencerminan penterjemahan dasar kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu amanat mendasar dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah bagaimana peran pemerintah dalam proses mensejahterakan rakyat Indonesia, khususnya berkaitan dengan proses mencerdaskan kehidupan bangsa. Pesan ini disikapi dengan *believe* mendasar Bupati Jembrana yang menterjemahkan pendidikan sebagai hak mendasar rakyat sehingga pemerintah harus dapat menjamin memberikan hak-hak ini kepada rakyat dengan utuh.

Kesadaran masyarakat Jembrana atas hak-hak dasar mereka di bidang pendidikan tersebut memperlihatkan terbangunnya *dynamic capabilities* dalam proses pelayanan pendidikan. Masyarakat semakin mengerti atas fungsi-fungsi birokrat pemerintahan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan pendidikan. Rakyat Jembrana merasakan birokrat adalah orang yang membantu dan melayani mereka untuk mencapai kehidupan yang sejahtera. Sebagai timbal balik dari proses ini, aparat birokrat pemerintahan mengetahui fungsi dasar yang harus mereka penuhi yaitu bagaimana memperjuangkan pelayanan yang prima kepada rakyatnya.

Dari sisi aspek peningkatan mutu pendidikan menunjukkan kualitas sistem pendidikan di Kabupaten Jembrana baik untuk tingkat SD, SMP, SMA dan SMA juga cukup baik jika dibandingkan di antara sembilan Kabupaten di Bali. Sejak 2001, siswa dan guru dari Kabupaten Jembrana secara konsisten berhasil menunjukkan prestasi dalam berbagai perlombaan akademis baik untuk tingkat nasional dan khususnya di tingkat Propinsi Bali. Data selengkapnya diuraikan dalam Lampiran 3. Kemampuan Pemkab Jembrana mengelola kemampuan berpikir *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* tersebut, mendorong dihasilkannya sejumlah kebijakan adaptif di bidang pelayanan pendidikan, yaitu melalui proses konseptualisasi (hasil *thinking ahead*), proses kaji ulang atau *challenge* (hasil *thinking again*), dan proses penyesuaian (*customize* dan *contextualize*) sebagai hasil *thinking across*.

Kemampuan berpikir yang diimplementasikan dalam proses perilaku berkaitan dengan aspek budaya yang menjelaskan interaksi masing-masing aktor atau pelaku kebijakan. Budaya menjadi landasan dasar perilaku sehingga dapat menghambat, menantang, atau menjadi katalisator pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana. Proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, mulai tahap formulasi, implementasi dan evaluasi; juga melalui mekanisme yang melibatkan hubungan antar para pelaku dan kondisi yang masing-masing memiliki kepentingan yang terkadang justru bertolakbelakang. Pembangunan *dynamic capabilities* pelayanan pendidikan di Jembrana berhubungan dengan kemampuan masing-masing aktor dari lingkungan berbeda yaitu antara eksekutif, legislatif, sektor bisnis dan masyarakat madani; untuk mencapai konsensus untuk menghasilkan perubahan secara terus menerus.

5.1.3. Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Hasil temuan pengembangan model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan dengan metode SSM lebih rinci diuraikan sebagai berikut.⁴²⁸

5.1.3.1. Tahap I: Situasi Masalah yang Tidak Terstruktur

Tahap pertama proses SSM adalah mengetahui latar belakang situasi yang memunculkan ide pencetus pembangunan Sekolah Kajian. Di Jembrana, pelaksanaan Otonomi Daerah pada 2001 bertepatan dengan terpilihnya I Gede Winasa sebagai Bupati Jembrana. Masyarakat Jembrana kecewa dengan adanya kecenderungan penilaian lulusan pendidikan yang lebih dititikberatkan dari sisi

⁴²⁸Data yang digunakan untuk menganalisis ‘Model Pengembangan Sekolah Kajian dengan Metode SSM’ adalah berdasarkan wawancara dengan para informan penelitian, yaitu: I.G.Winasa (Bupati Kab. Jembrana), I Gede Gunadnya (Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana), I Nyoman Sunata (Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana), I Nyoman Suryadi (Kepala Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Jembrana), I Gusti Putu Sudiarsa (Kepala Bawasda), I Gede Sunarya (Kepala SMP Negeri 4 Mendoyo), I Ketut Partama (Wakil Kepala Sekolah SMPN 4 Mendoyo), I Nyoman Suwandia (Kepala SMA Negeri 2 Negara), I Nengah Alit (Kepala Sekolah SMKN 1 Negara), dan I Gede Winada (Ketua Komite Sekolah SMPN 4 Mendoyo).

faktor akademik semata. Aspek perilaku, misalnya budi pekerti dan keterampilan, belum dijadikan dasar kelulusan siswa. Kondisi di atas mendorong Pemerintah Kabupaten Jembrana membangun sebuah Sekolah Kajian yang diharapkan menjadi model proses pendidikan dan pengajaran di Jembrana. Saat ini ada tiga sekolah kajian, yaitu SMPN 4 Mendoyo, SMN II Negara, dan SMK N I Negara.

Berdasarkan pengalaman luas yang telah dialami I Gede Winasa, khususnya ketika hidup di Jepang, Bupati Jembrana mencetuskan ide pembentukan Sekolah Kajian sejak usia SMP. Ini dilatarbelakangi pemikiran bahwa sejak usia SMP, anak-anak lebih banyak bermain di sekolah dan tidak bermain di rumah. Pengalaman pendidikan di Jepang tersebut menjadi landasan pemikiran mewujudkan sekolah model, dengan sistem pendidikan dari pagi sampai sore hari. Kebijakan tersebut dilandasi dengan SK Bupati. Dalam perkembangannya, dibuatlah sistem antar jemput siswa (untuk siswa SMAN II Negara) dan sistem sekolah berasrama (SMPN 4 Mendoyo).

Pembangunan Sekolah Kajian awalnya bukan membangun sekolah unggulan karena *input* siswa yang diterima belajar di sini bukan hanya siswa-siswa dengan nilai akademis terbaik tetapi juga melibatkan aspek lainnya, yaitu keterampilan dan budi pekerti. Namun, dalam perkembangannya, masyarakat Jembrana cenderung mengatakan sekolah ini adalah sekolah unggulan setelah menyadari kualitas *output* proses pendidikan selama tiga tahun perjalanan di sekolah tersebut.

5.1.3.2. Tahap II: Ekspresi Situasi Masalah

Problem situation yang telah dirumuskan pada tahap pertama, diekspresikan dalam bentuk *rich picture* dimana seluruh *stakeholders* yang terlibat diidentifikasi termasuk menginvestigasi hubungan yang terjadi akibat kepentingan dan perhatian dari masing-masing *stakeholders* terhadap kebijakan Sekolah Kajian tersebut. Di bawah ini secara singkat diuraikan keterkaitan antara para aktor kunci (*stakeholders*) dan perhatian mereka terhadap program Sekolah Kajian.

a. Pemerintah

Unsur pemerintah yang terlibat dalam kebijakan Sekolah Kajian mencakup Bupati Jembrana dan seluruh jajaran di Pemkab Jembrana, mulai dari Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata, Suku Dinas PU, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Kependudukan, Bappeda dan Bawasda. Sejumlah persoalan yang harus dipecahkan untuk melaksanakan kebijakan Sekolah Kajian diuraikan lebih rinci sebagai berikut.

i) Penyiapan Pegawai yang Berkualitas

Untuk menjalankan Sekolah Kajian maka perlu didukung oleh pegawai, baik Kepala Sekolah, guru-guru dan staf operasional yang berkualitas. Dalam hal penerimaan guru, dilakukan oleh Pemda Kabupaten Jembrana yang telah menyusun sistem dan prosedur rekrutmen dan seleksi sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen pegawai yang baik. Itu antara lain terlihat dengan adanya serangkaian tes rekrutmen dan seleksi dengan kerjasama dengan sejumlah institusi lain seperti Universitas Udayana Denpasar dan Universitas Negeri Malang Jawa Timur.

Persyaratan cukup tinggi telah ditetapkan, misalnya IPK minimal 3 selain harus mengikuti sejumlah tes, seperti tes kecakapan Bahasa Inggris TOEFL maupun tes kompetensi pengajaran. Untuk meningkatkan keterampilan para guru, Pemkab Jembrana menyusun sejumlah penataran (*workshop*), studi banding ke institusi lain di dalam dan luar negeri serta pemberian bea siswa untuk melanjutkan pendidikan pada *level* lebih tinggi. Khusus untuk SMKN I telah diadakan kerjasama antara sekolah dengan sejumlah industri swasta dalam rangka peningkatan kelulusan siswa dengan kebutuhan dunia kerja, misalnya dalam pendidikan Bahasa Inggris dan komputer.

Pemkab Jembrana juga menyusun sistem penggajian dan pemberian insentif yang relatif kompetitif dibandingkan di daerah lain di Bali. Sedangkan untuk menegakkan etos kerja dan disiplin guru, Pemkab memiliki mekanisme *reward* dan *punishment* yang dijalankan secara ketat melalui sejumlah sistem kontrol, evaluasi, dan *monitoring* kerja yang telah ditetapkan baik di lingkungan Sudin Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata maupun oleh Bawasda.

ii) Pengelolaan Anggaran yang Tepat Sasaran.

Seperti sistem pendidikan lain yang berlaku di Jembarana, siswa yang sekolah di Sekolah Kajian juga tidak dikenai biaya operasional atau iuran wajib. Untuk menunjang pengelolaan sekolah, digunakan dana subsidi dari pemerintah pusat atau dana BOS. Pemkab Jembrana membantu dalam pembangunan sarana dan prasarana, subsidi beras (untuk sekolah berasrama), subsidi angkutan (untuk siswa SMA N II Negara), dan kebijakan insentif lainnya. Melalui persetujuan Komite Sekolah, orang tua siswa memberikan bantuan yang sifatnya sukarela dan tidak mengikat untuk menunjang kelancaran proses belajar mengajar di sekolah kajian tersebut. Orang tua siswa juga membantu pembayaran uang lauk pauk bagi siswa yang diasramakan (untuk SMP N 4 Mendoyo). Dalam setiap proses pengelolaan sekolah tersebut, Komite Sekolah melaksanakan pengawasan dalam proses belajar mengajar.

iii) Pembangunan Infrastruktur dengan Sistem Swakelola.

Dalam setiap pembangunan di Jembrana, telah ditetapkan mengenai standarisasi harga. Hal ini juga berlaku untuk pembangunan fisik di Sekolah Kajian dengan istilah swakelola dan tidak ditenderkan. Sistem ini dimaksudkan untuk mencegah praktik KKN sekaligus mendapatkan efisiensi pembiayaan. Dalam pembangunan pun, ada koordinasi antara masing-masing sekolah yang mengetahui tentang kebutuhan di lapangan dengan Dinas PU Pemkab Jembrana yang menguasai teknis pembangunan gedung.

iv) Koordinasi dan Pembelajaran

Untuk memastikan program dan kegiatan Sekolah Kajian berlangsung baik, maka proses *monitoring* dan evaluasi tidak hanya dilaksanakan oleh petugas dari Dinas Pendidikan Pemkab Jembrana, Bupati Jembrana dalam berbagai kesempatan turun langsung ke lapangan memberikan *coaching* mendorong proses pembelajaran lebih baik. Selama proses tersebut, Bupati Winasa memberikan ide yang selanjutnya diterjemahkan di lapangan oleh para guru untuk mencari solusi yang baru.

b. Masyarakat

Unsur masyarakat mencakup orang tua siswa maupun para anggota DPRD yang mewakili para konstituennya. Pada awalnya, sistem Sekolah Kajian menjadi hal kontroversial di mata masyarakat. Warga Jembrana mempertanyakan sistem pengajaran Sekolah Kajian dari pukul 07:30 pagi sampai pukul 16:00 sore yang diperkirakan membuat anak-anak stres karena dipaksa terlalu keras belajar. Namun, setelah berlangsung empat tahun, membuktikan bahwa baik dari sisi disiplin para pengajar maupun proses penanaman disiplin kepada anak didik, dinilai bagus dan berhasil. Keraguan masyarakat Jembrana dijawab oleh pengelola Sekolah Kajian dengan kualitas lulusan yang memuaskan masyarakat, antara lain lulusan yang pandai, berkepribadian baik, dan berketerampilan.

c. Pelaksana Pengelola Sekolah Kajian

Unsur pelaksana Sekolah Kajian mencakup para Kepala Sekolah dan guru yang bertugas memberikan pendidikan dan pengajaran. Mereka yang bertanggungjawab terhadap kesuksesan pelaksanaan program pendidikan di lapangan. Sejumlah tantangan yang harus dipecahkan untuk melaksanakan kegiatan Sekolah Kajian diuraikan sebagai berikut.

i) Pelaksanaan Studi Banding.

Untuk menghasilkan sistem pendidikan yang dijadikan dasar pengelolaan di Sekolah Kajian, maka para pengelola sekolah diharuskan melaksanakan studi banding ke beberapa institusi, yaitu ke Pondok Pesantren Tebu Ireng Jombang dan Pondok Pesantren Gontor Ponorogo Jawa Timur. Di kedua institusi ini, mereka melihat proses pembelajaran hubungan disiplin dan sikap patuh antara santri dengan para kyai, khususnya dengan melaksanakan pola pengasuhan di asrama. Untuk menumbuhkan jiwa kebangsaan dan disiplin diadakan studi banding ke SMU Taruna Nusantara di Magelang Jawa Tengah. Di institusi ini, mereka belajar pola pendidikan semi militer termasuk perekrutan guru-gurunya. Sedangkan di sejumlah institusi pendidikan di Jepang, mereka belajar Keterampilan *life skill* yang diberikan kepada para siswa. Dengan melaksanakan sejumlah studi banding, diadopsi berbagai kebiasaan sehingga dapat menjadikan

anak didik disamping pintar juga menjadi disiplin, jujur, dan berperilaku yang baik. Pendidikan di Sekolah Kajian juga mengembangkan keterampilan, seperti menjahit, tata boga, dan komputer.

ii) Pengembangan Kurikulum Sekolah Kajian.

Untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan, maka kurikulum sekolah yang dipakai oleh Sekolah Kajian tetap menggunakan kurikulum yang diatur secara nasional, yaitu Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP). Selain itu, juga ada muatan lokal, dengan mengembangkan pelajaran muatan lokal, seperti budi pekerti, bahasa daerah, Bahasa Jepang, dan Bahasa Mandarin untuk menjawab kebutuhan masyarakat Jembrana. Penetapan Bahasa Jepang, karena ada kerja sama antara Pemkab Jembrana dengan pemerintah Jepang dalam pengiriman tenaga kerja. Sedangkan pemilihan Bahasa Mandarin karena dinilai sebagai bahasa perdagangan.

Lulusan Sekolah Kajian diharapkan tidak hanya pandai dan cerdas tetapi sekaligus mempunyai keterampilan-keterampilan lain, misalnya di bidang kesenian, olah raga. Disamping itu juga diberikan Keterampilan tambahan, seperti Teknologi Informasi dan Komunikasi yang mengikuti perkembangan teknologi. Keterampilan tersebut diharapkan menjadi bekal bagi lulusan Sekolah Kajian untuk bekerja jika tidak melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi.

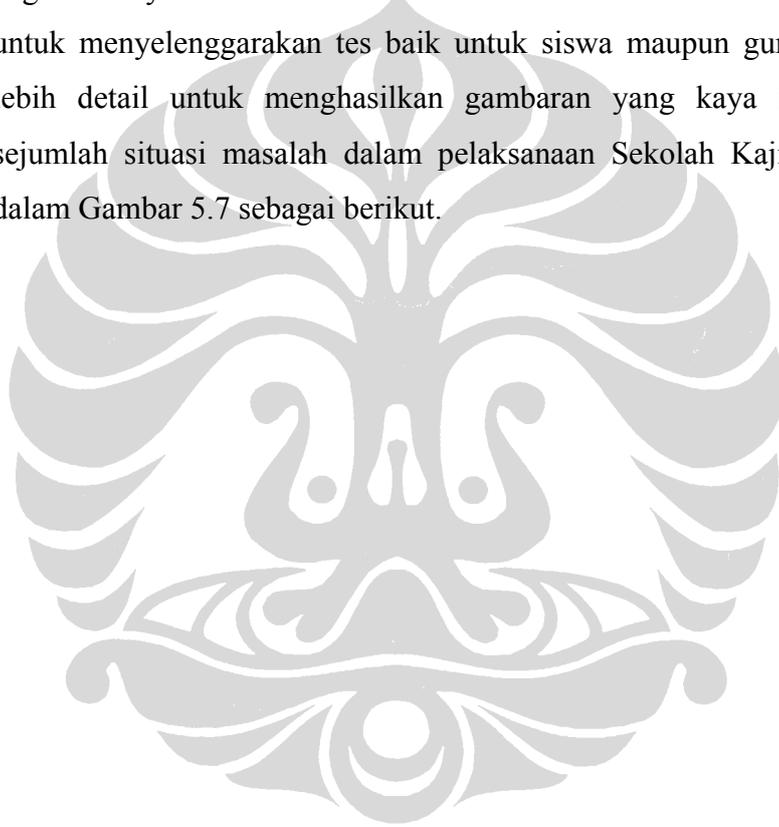
iii) Proses Pengajaran dan Pendidikan di Sekolah Kajian

Dalam perkembangannya, lulusan Sekolah Kajian menunjukkan prestasi yang baik dari sisi akademis selain dari sisi perilaku yang memang telah terbukti sejak sekolah tersebut berdiri. Dari prestasi akademik, dari nilai rata-rata NEM, SMPN 4 Mendoyo mendapat juara pertama di tingkat Kabupaten (2007) dan juara pertama untuk Propinsi untuk tahun 2008. Siswa Sekolah Kajian juga berhasil masuk dalam final berbagai lomba di tingkat Kabupaten dan Propinsi. Tamatan SMPN 4 Mendoyo rata-rata berhasil masuk ke sekolah dengan kualitas baik atau favorit di Jembrana, seperti SMAN I dan II di Negara.

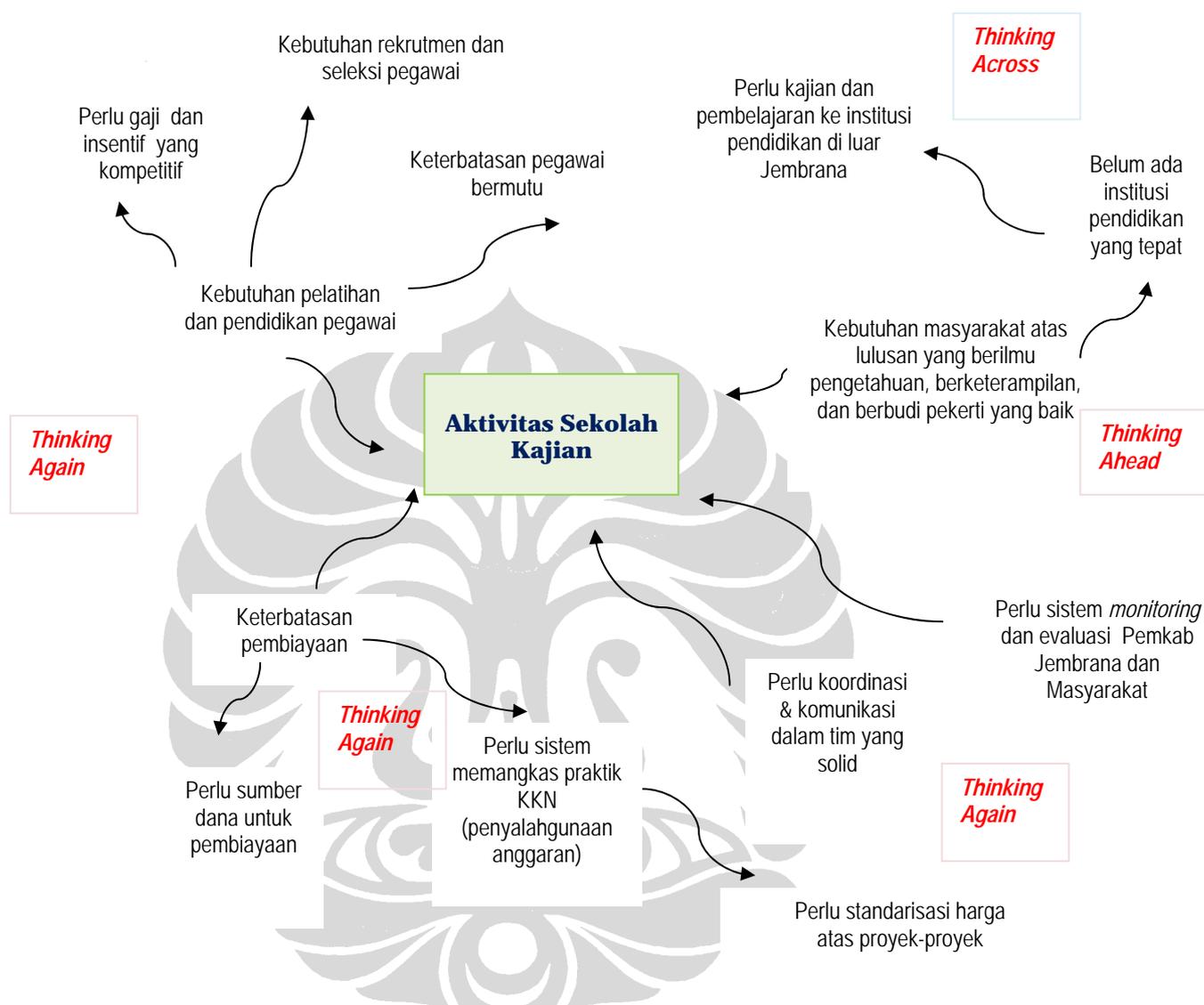
Proses pendisiplinan yang diterapkan di Sekolah Kajian juga dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Jembrana. Dengan adanya sistem antar jemput dan

sekolah sampai sore hari maka mengurangi penggunaan kendaraan pribadi sehingga mengurangi potensi kerawanan sosial karena sebagian besar anak-anak setelah pulang sekolah tidak memiliki waktu luang untuk bertindak tidak produktif, seperti menghabiskan waktu luang mereka di jalanan atau tempat-tempat keramaian.

Khusus untuk SMKN I Negara, lulusan yang dicetak oleh sekolah ini memiliki kualifikasi yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja. Kemampuan Bahasa Inggris dari SMKN I juga lebih menonjol dibandingkan dengan SMK negeri lainnya karena sekolah ini sudah memiliki tes sesuai standar internasional untuk menyelenggarakan tes baik untuk siswa maupun guru. Adapun deskripsi lebih detail untuk menghasilkan gambaran yang kaya (*'rich picture'*) atas sejumlah situasi masalah dalam pelaksanaan Sekolah Kajian, dapat dijelaskan dalam Gambar 5.7 sebagai berikut.



Gambar 5.7.
Analisis *Problem Situation* Sekolah Kajian



Sumber : Kajian Peneliti (2008)

5.1.3.3. Tahap III: *Root Definition* Sistem yang Relevan dalam *Problem Situation*

Dari kajian pada Sub Bab A dan Sub Bab B, ditentukan pembangunan *root definition* Sekolah Kajian di Kabupaten Jembrana sebagai berikut: "Membangun Siswa-siswa Berprestasi dari Sistem Sekolah di Kabupaten Jembrana".

Setelah ditetapkan *root definition*, melalui analisis CATWOE yang merupakan kombinasi antara pendekatan intuisi dengan kebutuhan para

stakeholders dan pengalaman dunia nyata, kemudian diuraikan lebih dalam pada Tabel 5.6 sebagai berikut.

Tabel 5.4.

Root Definition: Membangun Siswa-siswa Berprestasi dari Sistem Sekolah di Kabupaten Jembrana

No.	Kategori	Temuan Penelitian
1.	C (<i>Customer</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Siswa, • Orang tua siswa, dan • Masyarakat Jembrana secara umum,
2.	A (<i>Actors</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Guru dan Kepala Sekolah, • Bupati Jembrana dan seluruh jajaran di Pemkab Jembrana, mulai dari Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata, Suku Dinas PU, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Kependudukan, Bappeda dan Bawasda, dan • Masyarakat yang tergabung dalam Komite Sekolah masing-masing Sekolah Kajian.
3.	T (<i>Transformation Process</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun sekolah biasa menjadi sekolah dengan siswa berprestasi melalui program Sekolah Kajian.
4.	W (<i>Weltanschauung</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Menghapus perbedaan sekolah unggulan dan sekolah non unggulan untuk terciptanya siswa berprestasi, • Membekali lulusan yang dapat menyesuaikan dengan perkembangan lingkungan nasional maupun internasional.
5.	O (<i>Owner</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pemkab Jembrana • Masyarakat yang diwakili oleh DPRD Jembrana.
6.	E (<i>Environment Constraints</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Perubahan prioritas arah pembangunan di Kabupaten Jembrana.

(Sumber: Kajian Peneliti 2008)

5.1.3.4. Tahap IV: Konstruksi Konsep Model

Konsep yang diajukan dalam pengembangan model proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana dengan mengambil studi kasus pengembangan Sekolah Kajian, diimplementasikan untuk mengkaji program dan kegiatan lain yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan atau kebijakan publik lainnya di Jembrana. Dari pengembangan model tersebut nampak adanya pembangunan *dynamic capabilities*, baik dalam proses *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Pengembangan model *able people*

dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* model dalam proses pengembangan Sekolah Kajian di Kabupaten Jember, dapat dijelaskan melalui Gambar 5.8.

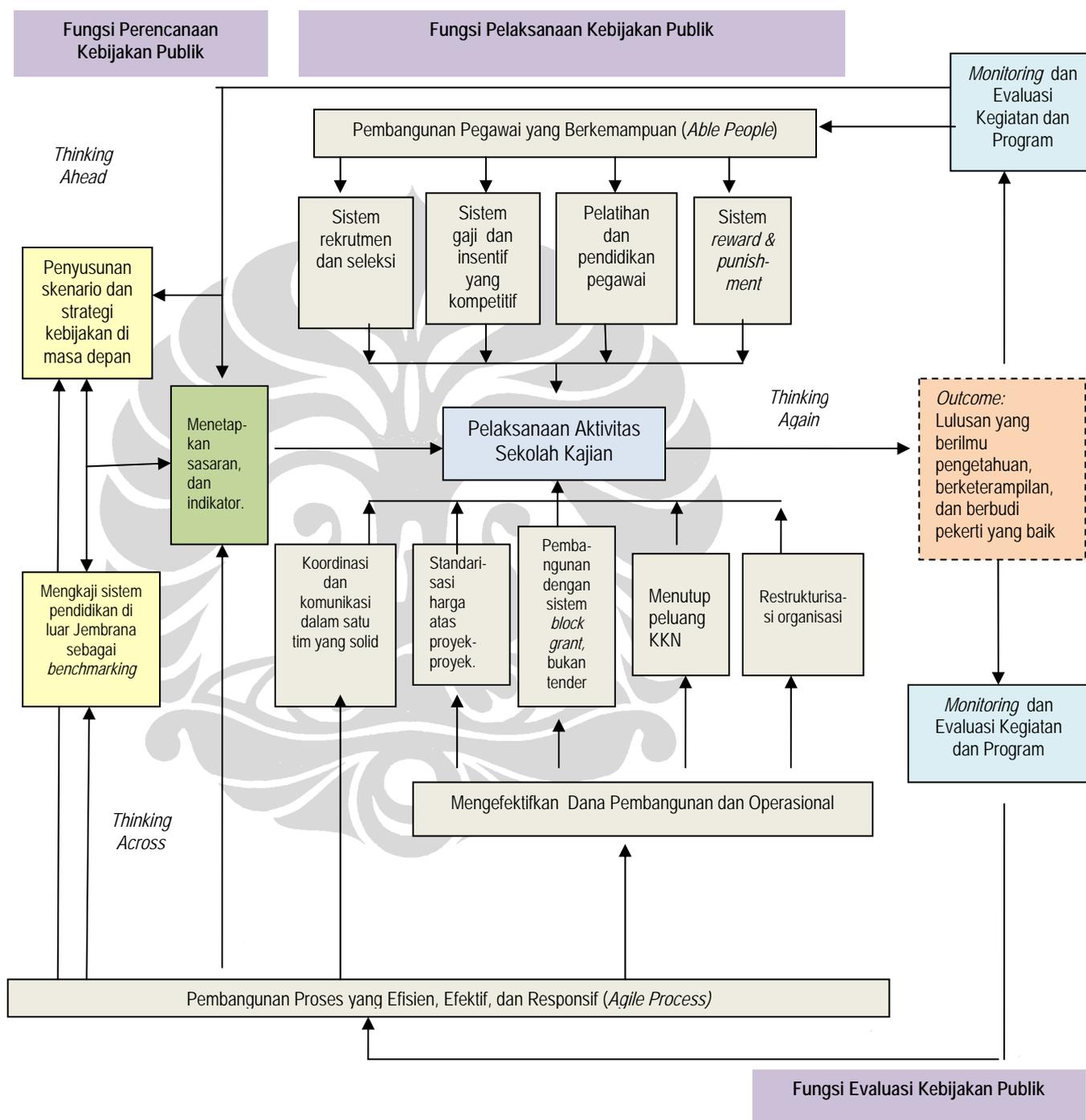
5.1.3.5. Tahap V: Perbandingan antara Konsep Model dengan Situasi Masalah Dunia Nyata

Tujuan tahapan kelima adalah bukan mengimplementasikan konsep model melainkan membandingkan dan mengkontraskan antara model (Gambar 5.8) dengan kondisi nyata (Lampiran 18). Untuk mengevaluasi model konseptual digunakan alat evaluasi lima E, yaitu: *efficacy*, *efficiency*, *effectiveness*, *ethicality*, dan *elegance*.

Ada lima kriteria bagaimana proses transformasi ini sebaliknya dilaksanakan. Dari aspek *efficacy* (apakah langkah yang dilaksanakan (*means*) mendukung hasil akhir (*the ends*?)), pengembangan model menunjukkan bahwa proses yang dihasilkan menghasilkan capaian lulusan yang tidak hanya pandai dari segi nilai akademis tetapi memiliki disiplin dan perilaku siswa yang terbukti menonjol.

Dari aspek *efficiency* (apakah sumberdaya yang penting dan minimum diperhatikan?), pengembangan model menunjukkan jumlah sumber dana yang dibutuhkan Pemkab Jember untuk pengelolaan Sekolah Kajian tidak berbeda jauh dibandingkan dengan sekolah umum lainnya. Berkaitan dengan sistem penggajian dan insentif tenaga pengajar dan Kepala Sekolah misalnya, jumlah yang diterima para guru tidak berbeda dibandingkan sekolah umum. Jikalau tenaga pelaksana Sekolah Kajian mendapatkan gaji dan insentif lebih baik, itu disebabkan karena insentif yang diberikan lebih banyak akibat proses belajar mengajar yang lebih panjang dibandingkan sekolah umum.

Gambar 5.8.
Model Konseptual Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan
Agile Process terhadap *Dynamic Capabilities* dalam
Proses Kebijakan Publik
(Studi Kasus Kebijakan Sekolah Kajian)



Sumber: Kajian Peneliti (2008)

Dari aspek *effectiveness* (apakah proses transformasi dapat membantu mempertahankan tujuan jangka panjang dan ada kaitannya dengan *outputs?*), pengembangan model membuktikan bahwa proses yang telah dilaksanakan telah berjalan dan berhasil meluluskan siswa–siswa yang dinilai berhasil sesuai tujuan dilaksanakannya Sekolah Kajian tersebut. Kondisi ini selanjutnya mendorong Sekolah Kajian yang awalnya diragukan masyarakat menjadi sekolah yang semakin diminati masyarakat.

Dari aspek *ethicality* (apakah proses transformasi berjalan secara etis?), pengembangan model membuktikan bahwa proses belajar mengajar telah menciptakan transparansi dan partisipasi masyarakat secara langsung, khususnya berkaitan dengan peran Komite Sekolah, yang secara periodik melaksanakan kegiatan tatap muka dengan pengelola Sekolah Kajian. Komite Sekolah juga terlibat dalam pelaksanaan sejumlah program, misalnya pembangunan sarana dan prasarana Sekolah Kajian.

Dari aspek *elegance* (apakah proses transformasi telah dijalankan dengan memenuhi aspek estetika?), pengembangan model memperlihatkan proses belajar mengajar yang telah dilaksanakan oleh Sekolah Kajian tidak hanya menguntungkan siswa dan orang tua siswa sebagai *stakeholder* langsung dari Sekolah Kajian, tetapi juga dirasakan oleh masyarakat Jemberana secara keseluruhan, khususnya masyarakat Kota Negara. Sebagai contoh, pelarangan membawa sepeda motor dan kebijakan penerapan bus sekolah di SMAN 2, sebagai salah satu Sekolah Kajian, berdampak pada pembudayaan masyarakat Kota Negara menjadi lebih tertib, sebab Ibukota Kabupaten Jemberana tersebut menjadi lebih tertib dari kemacetan dan kerawanan kendaraan di jalanan. Karena Sekolah Kajian berlangsung sampai sore hari, maka praktis pada malam hari, sedikit ditemui anak-anak usia sekolah yang melaksanakan kegiatan kurang bermanfaat, misalnya menghabiskan waktu mereka dengan bergerombol dan bercengkrama di jalanan, *mall*, dan sebagainya. Adapun Tabel perbandingan antara konsep model dengan dunia nyata dapat dijelaskan pada Lampiran 18.

5.1.3.6. Tahap VI: Determinasi Kebutuhan dan Perubahan yang Memungkinkan

Berdasarkan hasil analisis tahap kelima, diidentifikasi kemungkinan sejumlah perubahan yang mungkin dilaksanakan sehingga dapat meningkatkan kinerja kebijakan publik, yang didasari atas kebutuhan dan *feasibility*-nya. Perubahan yang dibutuhkan artinya apakah perubahan tersebut secara teknik merupakan sebuah kondisi yang semakin baik, sedangkan perubahan yang *feasible* adalah apakah secara budaya perubahan tersebut cocok. Perubahan mencakup tiga hal, yaitu: perubahan struktur, perubahan prosedur dan perubahan sikap. Di bawah ini diuraikan sejumlah perubahan yang direkomendasikan untuk pelaksanaan kebijakan pelayanan Sekolah Kajian di Kabupaten Jembrana, sebagai berikut:

- 1) Membuat sistem penyusunan skenario dan perencanaan masa depan yang lebih melibatkan *stakeholder* lebih luas sehingga dihasilkan konsep sistem pendidikan yang lebih efisien, efektif, dan responsif,
- 2) Melaksanakan studi banding ke sejumlah tempat lain yang kemungkinan memiliki sistem lebih baik, sekaligus lebih mengoptimalkan pengalaman dari kunjungan kerja yang dilaksanakan di Jembrana dari daerah lain,
- 3) Membuat sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik sehingga dapat menghasilkan sasaran dan indikator kinerja yang lebih realistis untuk dicapai,
- 4) Menyempurnakan sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik di bidang rekrutmen dan seleksi,
- 5) Menyempurnakan sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik di bidang penggajian dan pemberian insentif sehingga semakin membuat pegawai semakin termotivasi dalam bekerja,
- 6) Menyempurnakan sistem perencanaan kebijakan sehingga lebih baik, di bidang pelatihan dan pendidikan pegawai agar semakin berkemampuan dalam melaksanakan tugas-tugasnya,
- 7) Menyempurnakan sistem dan memiliki mekanisme *reward* dan *punishment* sehingga lebih adil dan dapat meningkatkan kinerja tim.

- 8) Menyempurnakan sistem komunikasi dan koordinasi dari sistem yang sudah ada,
- 9) Menyesuaikan standarisasi harga dengan kondisi harga yang berlaku di lapangan secara terus menerus,
- 10) Melanjutkan dan menyempurnakan sistem pembangunan dengan sistem *block grant* dan bukan tender,
- 11) Menyempurnakan sistem *monitoring* dan evaluasi untuk menutup celah-celah KKN secara terus menerus,
- 12) Menyempurnakan struktur organisasi termasuk mengisi pegawai yang tepat pada tugas dan fungsi yang telah ditentukan secara terus menerus, dan
- 13) Membuat dan menyempurnakan sistem yang dapat mendorong hasil *monitoring* dan evaluasi yang telah dilaksanakan, sehingga tidak hanya bermanfaat bagi pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan tetapi juga dapat mendorong perencanaan yang lebih baik di masa mendatang.

5.2. Pembahasan Hasil Penelitian

5.2.1. Pola Hubungan Pengaruh antara Variabel *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Kebijakan Pelayanan Pendidikan

5.2.1.1. Analisis Kemampuan Pemkab Jembrana Membangun *Dynamic Capabilities*

Hasil uji persamaan struktural SEM yang mengukur pengaruh variabel *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana menunjukkan, variabel *able people* memberi pengaruh penting (*signifikan*) terhadap kemampuan *thinking again* (0,8). Variabel *able people* belum memberikan pengaruh signifikan terhadap kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across*. Hasil uji persamaan struktural juga menunjukkan variabel *agile process* berpengaruh signifikan baik terhadap kemampuan *thinking ahead* (0,78) dan *thinking across* (0,24) tetapi belum berpengaruh terhadap variabel *thinking again*. Berkaitan dengan hubungan antar variabel penyusun *dynamic capabilities*, maka hasil uji persamaan struktural SEM memperlihatkan bahwa variabel kemampuan *thinking again* lah yang

memberikan pengaruh signifikan baik kepada variabel *thinking ahead* dengan tingkat signifikansi 0,30 dan *thinking across* dengan tingkat signifikansi 0,72.

Proposisi pertama penelitian menjelaskan: “Jika organisasi publik membangun *dynamic capabilities*, maka menghasilkan proses kebijakan publik yang efisien, efektif, dan responsif. Kebijakan publik yang efisien, efektif, dan responsif tersebut digambarkan sebagai kebijakan yang kaya ide baru, persepsi segar, perbaikan berkelanjutan, tindakan sigap, adaptif, *flexible*, dan inovasi kreatif.”

Berdasarkan temuan penelitian hasil uji persamaan struktural SEM di atas, terlihat Pemkab Jembrana telah menghasilkan kebijakan pelayanan pendidikan yang efisien, efektif dan responsif untuk menyesuaikan dengan tekanan dan perubahan lingkungan organisasi sehingga temuan tersebut memperkuat proposisi pertama penelitian. Hal ini diwujudkan dari kemampuan Pemkab Jembrana dalam membangun *dynamic capabilities* baik dari aspek *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang mencakup tiga hal, yaitu: 1) Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking again* jika dikaitkan dalam pembangunan *able people*, 2) Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking ahead* jika dikaitkan dalam pembangunan *agile process*, dan 3) Pemkab Jembrana juga berhasil membangun *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking across* jika dikaitkan dalam pembangunan *agile process*.

Temuan hasil uji persamaan struktural SEM di atas, sekaligus mendukung proposisi ketiga penelitian yang menguraikan: “Organisasi publik diidentifikasi telah berhasil membangun *able people* (pegawai yang berkemampuan) dan *agile process* (proses organisasi yang efektif, efisien dan responsif), jika organisasi tersebut memiliki kemampuan *thinking ahead* (kemampuan dalam mengantisipasi perkembangan di masa mendatang), *thinking again* (kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan yang ada), dan *thinking across* (kemampuan untuk mengekstrapolasi dan menginterpolasi pelajaran dari konteks berbeda).

Seperti dijelaskan Bitar,⁴²⁹ aktivitas yang mendorong terwujudnya *dynamic capabilities* organisasi terjadi jika mampu meningkatkan kapasitas

⁴²⁹ Bitar, 2004, p.4.

organisasi melalui proses pembelajaran, adaptasi, perubahan, dan pembaruan secara terus menerus. Sementara itu, Neo dan Chen⁴³⁰ menjelaskan *dynamic capabilities* dilihat dari karakteristik sikap, pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan memindahkan sumberdaya dan mengkoordinasikan tugas sehingga tercapai hasil akhir yang dibutuhkan untuk beradaptasi pada perubahan teknologi dan lingkungan secara terus menerus.

Berlandaskan teori yang dikemukakan Neo dan Chen serta Bitar tersebut, sejumlah temuan hasil analisis deskriptif kualitatif (Lihat Sub Bab 5.1.2), menjelaskan indikasi kemampuan Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities*. Hasil penelitian menghasilkan temuan sejumlah perilaku Pemkab Jembrana yang mencerminkan kemampuan Pemkab dalam pembangunan *dynamic capabilities* baik dari sisi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Perilaku-perilaku tersebut selanjutnya diterjemahkan dalam berbagai kebijakan pelayanan pendidikan yang hasilnya telah menunjukkan peningkatan kinerja sehingga disimpulkan bahwa kebijakan yang telah dihasilkan tersebut telah berjalan efektif, efisien, dan responsif.

Sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang telah berhasil dibangun Pemkab Jembrana yang berhasil diidentifikasi berdasarkan perilaku yang mencerminkan kemampuan *dynamic capabilities* mencakup tiga hal. Pertama, 'Kemampuan Mengidentifikasi Masa Depan' sebagai wujud *thinking ahead*. Kedua, 'Kemampuan Konfrontasi dengan Realita Aktual' sebagai pencerminan *thinking again*. Ketiga, 'Kemampuan Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain' sebagai identifikasi *thinking across*.

Kemampuan *thinking ahead* berupa perilaku 'Kemampuan Mengidentifikasi Masa Depan,' selanjutnya diidentifikasi berdasarkan tiga pola pikir 'Merancang Bangun Kebijakan Bernilai Tambah', 'Membangun Pandangan Bukan Masyarakat Kelas Pembantu', dan 'Menanamkan Nilai-nilai Lima I: Inovasi, Integritas, Independensi, *Identity*, dan Indonesia.' Ketiga pola pikir tersebut menjadi contoh kemampuan *thinking ahead* Pemkab Jembrana karena memiliki dimensi masa depan yang kental, yang selanjutnya diterjemahkan dalam sejumlah strategi kebijakan program dan kegiatan yang juga memiliki sasaran

⁴³⁰ Neo dan Chen, 2007, p. 29.

jauh ke depan. Fenomena ini sejalan dengan pandangan Murphy⁴³¹ yang menjelaskan bahwa sebuah organisasi yang memutuskan untuk melaksanakan pembelajaran dengan memiliki strategi dan pendekatan baru, harus menyatakan dan merumuskan perubahan yang akan dituju dalam bentuk visi-misi dalam perspektif baru.

Kemampuan berpikir ‘Meredefinisi atau Membongkar Konsep Umum’ dan ‘Menjamin Masyarakat Berpeluang Sama dalam Menempati Jabatan Publik’ menjadi contoh kemampuan Pemkab Jembrana membangun *thinking again* sebagai bentuk kemampuan berkonfrontasi dengan realita yang sebelumnya berlaku di Jembrana. Kemampuan merumuskan konsep ‘persamaan dan kompetisi’ dalam pelayanan pendidikan misalnya, adalah wujud implementasi berpikir ulang, hasil dari penggunaan data, informasi, ukuran, dan *feedback* terhadap isu dan masalah yang menghambat tercapainya kinerja yang lebih baik. Kemampuan *thinking again* tersebut melampaui kebijakan warisan masa lalu untuk terus menerus mencari cara memperbaiki kinerja. Implementasi perumusan konsep ‘persamaan dalam kompetisi’ tersebut antara lain diwujudkan dalam kebijakan subsidi biaya pendidikan, pemberian bea siswa, sampai Wajib Belajar 12 tahun yang sebelumnya belum pernah terpikirkan dapat dilaksanakan di Jembrana.

Kemampuan ‘Membangun Ukuran Standar agar Fokus pada Visi-Misi’ merupakan unsur penting yang menentukan keberhasilan proses evaluasi kebijakan. Sejalan dengan pandangan Rist,⁴³² implementasi kebijakan memerlukan kepastian akan efektivitas dan efisiensi nilai sumberdaya yang dikeluarkan agar betul-betul tepat sasaran sebab ketika sebuah kebijakan diimplementasikan, memerlukan biaya dan sumberdaya yang jumlahnya tidak sedikit. Kemampuan menentukan ukuran-ukuran yang secara jelas mendukung tercapainya visi dan misi kebijakan, sangat menentukan efektivitas dan efisiensi sumberdaya tersebut. Melalui ukuran-ukuran inilah dievaluasi apakah kebijakan telah mencapai sasaran atau belum. Kemampuan mengolah data kesenjangan capaian dalam evaluasi kinerja tersebut, seperti dikemukakan Albaek dalam

⁴³¹ Murphy, 2008.

⁴³² Ray C. Rist, 1995, p.xv.

Rist,⁴³³ selanjutnya mengidentifikasi sejumlah permasalahan yang menghambat implementasi kebijakan.

Adapun kemampuan *thinking across* yang diidentifikasi berdasarkan perilaku 'Kemampuan Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain' dilihat dari kemampuan Bupati Jembrana dalam mengkaji praktik pelaksanaan program dan kegiatan pendidikan di luar Jembrana untuk dikemas dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di Jembrana. Kondisi ini mendorong terbangunnya *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking across* karena mengambil pembelajaran dari luar dan menyesuaikan dengan konteks dan situasi di Jembrana.

Kemampuan *thinking across* juga ditularkan Bupati Winasa ke para aparatnya baik yang bekerja sebagai birokrat maupun para guru yang langsung bertanggungjawab dalam proses pembelajaran di lapangan. Untuk saat ini, kemampuan *thinking across* bahkan tidak hanya didorong dari proses studi banding ke berbagai wilayah di luar Jembrana tetapi juga didorong dari hasil kunjungan Pemerintah Kabupaten atau Pemerintah Kota dan instansi dari berbagai wilayah di Indonesia yang jumlahnya mencapai 1370 kunjungan sejak Bupati Winasa menjabat.⁴³⁴

Kemampuan berpikir 'Menarik Pengalaman Studi Banding' dan 'Menjadi Lokomotif' menjadi contoh identifikasi pola pikir kemampuan *thinking across* Pemkab Jembrana. Seperti dikemukakan Neo dan Chen, kemampuan berpikir lintas adalah kemampuan mempelajari pengalaman orang lain untuk mengadopsi ide-ide sehingga dihasilkan kebijakan yang akan diinstitutionalisasi. Rasionalisasi kebijakan studi banding oleh Pemkab Jembrana, yang hakekatnya sama dengan praktik pembangunan *benchmarking*, dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas kebijakan pendidikan di Jembrana.

Fenomena di Jembrana memperkuat pandangan Ahmed dan Rafq dalam Kyro⁴³⁵ yang menjelaskan tujuan strategi *benchmarking* adalah proses

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ Hasil Wawancara dengan I Nyoman Sunata, Perencana Madya Bappeda Kabupaten Jembrana.

⁴³⁵ Paula Kyro, 2003, p. 210-225.

pembelajaran organisasi sehingga meningkatkan kegiatan, proses dan manajerial organisasi. Sejalan dengan pandangan Sand dan Nordgard,⁴³⁶ dengan adanya *benchmarking*, kemudian membandingkan efisiensi organisasi dengan organisasi lain sehingga secara sistematis dapat menilai produktivitas, kualitas, dan proses yang terjadi di organisasi tersebut secara terus menerus. Dalam konteks kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, untuk meningkatkan kualitas pelayanan, Pemkab telah mengimplementasikan strategi belajar lintas ke luar wilayahnya untuk mendapatkan ide-ide baru yang selanjutnya disesuaikan dalam konteks Jembrana sehingga dapat meningkatkan kinerja kebijakan publik di daerah tersebut.

5.2.1.2. Hubungan Pengaruh Variabel *Able People* terhadap *Dynamic Capabilities*

5.2.1.2.1. Mekanisme Pembangunan *Able People* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Para pakar administrasi publik sepakat tentang pentingnya pegawai yang berkualitas untuk menghasilkan kebijakan publik yang efisien, efektif dan responsif. Ingraham dan Romzek⁴³⁷ misalnya, menjelaskan pentingnya pegawai berkualitas untuk melaksanakan perubahan struktur, sistem dan sikap (*attitude*) lama dari organisasi pemerintahan yang tidak mendukung kemajuan. Kasim⁴³⁸ menguraikan proses reformasi administrasi membutuhkan pembenahan sistem kepegawaian. Sementara Heady dalam Ginandjar⁴³⁹ menjelaskan salah satu ciri umum patologi birokrasi adalah akibat birokrasi kekurangan sumber daya manusia berkualitas untuk menyelenggarakan pembangunan.

Pandangan teoritis para pakar tersebut sesuai dengan kondisi empiris di Jembrana (Lihat hasil uji persamaan struktural SEM). Kemampuan Pemkab Jembrana mengelola pegawai yang berkemampuan dalam proses kebijakan pendidikan di Jembrana, mendorong proses *dynamic capabilities* kebijakan karena mencakup hal-hal yang membutuhkan koordinasi dan integrasi baik secara

⁴³⁶ Kjell Sand and Dag Eirik Nordgård, *Comparison of Nordic Benchmarking Methods*, <http://www.themanager.org/Knowledgebase/Management/Benchmarking.htm>, 2008.

⁴³⁷ Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, p. 4.

⁴³⁸ Azhar Kasim, 2000, hal. 21.

⁴³⁹ *Ibid.* hal.11-12.

vertikal dan horizontal. Proses tersebut memperlihatkan situasi dimana seluruh pegawai selalu setuju terhadap suatu masalah yang muncul, tetapi dari perbedaan pandangan dan sikap itulah justru diharapkan menghasilkan keputusan yang dinilai paling tepat.

Mengenai kemampuan individu, kajian Byham, Smith, dan Paese dapat dijadikan referensi dimana mendefinisikan faktor sukses profil adalah kunci sukses dalam menjalankan organisasi, yaitu menemukan empat kriteria dasar yang membuat seorang pegawai sukses menjalankan tugas dalam organisasi, yaitu: (1) pengetahuan (*knowledge – what the person know*); (2) pengalaman atau (*experience – what the persons have done*); (3) atribut personal (*personal attribut – who the person is*); dan (4) kompetensi (*competencies – what the person can do*). Keempat atribut profil sukses pegawai tersebut menjadi dasar bagi pegawai sehingga diharapkan bekerja dengan baik di dalam sebuah organisasi.⁴⁴⁰ Pandangan Byham dan kawan-kawan di atas sejalan dengan hasil kajian empiris Neo tentang profil sukses seseorang sehingga dikategorikan berkemampuan dan dapat mendorong *dynamic capabilities*. *Able people*, menurut Neo, selain ditentukan oleh faktor kompetensi, ilmu pengetahuan, dan keterampilan (*skill*), juga didukung oleh faktor perilaku orang bersangkutan. Keterkaitan dengan keempat faktor sukses profil adalah, tiap individu harus ada pada tingkat sukses profil yang berbeda untuk jenis pekerjaan yang berbeda.

Melalui wawancara telepon, Neo⁴⁴¹ menguraikan sebuah kebijakan adalah hasil serangkaian pemikiran atau ide. Hal itulah yang melandasi pemikiran bahwa sebuah kebijakan yang beradaptasi dengan lingkungan yang terus berubah tidak dapat dilepaskan dari bagaimana orang-orang memandang perubahan itu sendiri. Sumber kemampuan yang dinamis ditentukan oleh kemampuan berpikir orang-orang tersebut. Kemampuan seseorang berpikir *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* tidak hanya semata-mata dijelaskan oleh teori-teori berpikir sistem tetapi harus mengkaji lebih jauh perilaku (*behavior*) apa saja dan bagaimana perilaku tersebut mendorong munculnya kemampuan berpikir *thinking*

⁴⁴⁰ William C. Byham, Audrey B. Smith, Matthew J. Paese. *Grow Your own Leaders – How to Identify, Develop, and Retain Leadership Talent*, (Upper Saddle River: FT Press- Prentice Hall, 2002), Hal. 61-70.

⁴⁴¹ Wawancara Telepon Boon Siong Neo, 24 September 2008.

ahead, thinking again, dan thinking across tersebut. Lebih jauh Neo menjelaskan:⁴⁴²

“I may have the skill but my attitude is low... Then I don’t apply correctly to make sure the capabilities. I may have the experiences...,but,, if I don’t care, and mean my attitude is low.

My attitude is I don’t care. Then again you’re not be you. So, you’re without the capabilities....So, for me, when talk about capabilities, it’s not the skill, or knowledge.... It’s also the attitude, the commitment, and the motivation.... Then, it can be, you achieve the result

.....You know that the trigger. The thinking I described as the capabilities: thinking again, thinking ahead, and thinking across. I used to described a capabilities so, other knowledge, and other thinking is a attitude....

Dalam tataran pelaksanaan operasional kebijakan sehari-hari di Kabupaten Jembrana, aspek atribut pegawai juga penting. Hal ini diakui Kepala Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Jembrana I Nyoman Suryadi yang mengungkapkan kendati sejumlah ketentuan, aturan dan kontrol telah diberlakukan, namun peluang kemungkinan terjadinya “kebocoran-kebocoran” tetap saja terjadi. Ditemui di kediaman pribadinya di Negara, Jembrana pada 13 Agustus 2008, 17:00-18:30 WITA, Suryadi mengatakan:

“Yang saya hadapi kan manusia yang punya otak dan karakter berbeda. Di Bali, ada kepercayaan penitisan kenbali. Mereka dilahirkan untuk menebus dosanya kembali yang dulu, lahirnya berbeda-beda. Kalau karakter semua itu sama, mungkin gampang mengarahkan. Kenyataannya kan beda-beda. Di lapangan, masih saja ditemui kebocoran, kenapa?

Lalu, ada pertanyaan, mana lebih gampang saya memimpin di PU atau di pendidikan, saya bilang: “Di PU,” karena di PU yang saya hadapi benda mati....

Artinya begini, yang saya lakukan bagaimana membuat kader kita di eselon III dan IV itu sering dimutasi. Saya sebenarnya bukan sombong, tapi saya pernah tantang Pak Bupati, siapa pun yang Bapak Bupati berikan pada saya, kalau dia orangnya tidak baik akan saya jadikan baik dan kalau dia tidak bisa saya jadikan bisa. Saya tantang beliau begitu. Tetapi, ternyata itu semua tidak bisa dibegitukan. Itu karakter pegawai. Itu juga pengaruh dari pendidikan dan ketika mereka tumbuh.”

⁴⁴²*Ibid.*

Untuk lingkup Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata; Pemkab Jembrana, telah dilaksanakan pengacakan secara drastis agar menghasilkan komposisi pegawai yang diharapkan lebih *able* menjalankan fungsinya. Bahkan, pada tahun 2006 telah dilaksanakan “tsunami” dalam rangka restrukturisasi organisasi. I Nyoman Suryadi mengungkapkan:

“Kebetulan dinas kita habis di-‘tsunami’ oleh Pak Bupati. Itu sebenarnya atas usulan saya. Pada tahun 2006, saat saya menjadi Kepala Dinas, saya diberi PR bahwa dinas dikuasai orang-orang tertentu. KKN tinggi. Pertanggungjawaban keuangan *ndak* jelas. Macam-macam. Kenapa bisa begitu?

Orang pusat juga punya andil Pak. Orang pusat men-*drop* dana pusat ke sekolah langsung. Kepala Dinas tidak tahu dan mengajari Kepala Sekolah korupsi. Sebab, standar harga kita (Jembrana, peneliti) dengan standar pusat jauh berbeda. Anggaplah beli nasi kotak seharga hanya Rp 7500 di Jembrana dan pusat menganggarkan Rp 25 ribu. Nah itulah, program pusat dan program propinsi harus ikut standar kita.

Saya *sih* gampang saja karena dasarnya saya melihat potensi. Ketika ditanya Pak Bupati: “Apa yang kamu temukan di Diknas?”

Saya bilang: “Ciptakan ‘tsunami’ saja, Pak.”

Karena apa? Karena saya membawahi empat bidang yang masing-masing sudah mempunyai *objekan* masing-masing yang tidak bisa diganggu gugat. “Ya sudah ‘tsunami’-kan saja, Pak,” jawab saya.

Kata orang, kalau organisasi mau baik maka hancurkan dulu. Cuma, menempatkan orang baru harus selektif. Sekarang, saya terapkan prinsip-prinsip transparansi. Saya juga tidak bos. Sekarang, mereka baru berbenah dan tampak hasilnya. Kalau *ndak* begitu ego sektoralnya akan tetap tinggi, Pak.”

Langkah Pemkab Jembrana menerapkan sistem manajemen pegawai sehingga menghasilkan pegawai yang berkemampuan, dapat dijelaskan melalui tiga strategi, yaitu: 1) sistem rekrutmen dan seleksi untuk menghasilkan pegawai dan tenaga pengajar baru yang berkemampuan dan berkualitas, 2) sistem pembangunan pengetahuan dan keterampilan secara terus menerus dari pegawai dan tenaga pengajar, dan 3) sistem yang mampu mempertahankan pegawai berkemampuan dan berkualitas agar tetap berperan sebagai manajer dan pemimpin dalam lingkup kerja di Pemkab Jembrana.

Tujuan yang ingin dicapai dari ketiga strategi manajemen kepegawaian adalah memastikan terjadinya *alignment* setiap individu pada organisasi. Kondisi

ini sejalan dengan pandangan Byham dan Moyer⁴⁴³ yang menjelaskan, dengan mendapatkan profil sukses pegawai yang tepat, menjamin kontribusi individu ke sukses organisasi secara keseluruhan. Ketiga proses di atas adalah sebuah sekuen kegiatan pengelolaan kepegawaian yang berkelanjutan dan secara terus menerus diharapkan meningkatkan kemampuan pegawai sehingga individu-individu tersebut berkontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi secara berkelanjutan.

Langkah pengelolaan kepegawaian Pemkab Jembrana juga mendukung konsep Robert Rogers⁴⁴⁴ yang menjelaskan dibutuhkananya tujuh faktor agar pegawai memberikan kontribusi kepada organisasi. Ketujuh faktor tersebut adalah: 1) adanya kesesuaian antara tujuan dan nilai-nilai organisasi, mencakup standar, tujuan organisasi dan harapan yang ditujukan ke organisasi; 2) adanya motivasi pegawai berkaitan dengan kesesuaian dengan kondisi internal organisasi, desain pekerjaan, dan gaya kepemimpinan pimpinan; 3) adanya kapasitas keterampilan dan ilmu pengetahuan; 4) adanya hambatan-hambatan fisik, prosedural, dan waktu; berkaitan dengan proses di dalam organisasi; 5) adanya *reinforcement*, berupa proses *coaching feedback* dan *performance data*; 6) adanya dukungan *resource* dan sistem; serta 7) adanya konsekuensi untuk pegawai baik *reward* maupun *punishment*.

5.2.1.2.2. Pola Pengaruh Variabel *Able People* terhadap *Dynamic Capabilities*

Seperti dijelaskan sebelumnya, proses pembangunan pegawai yang berkemampuan (*able people*) dalam pelayanan pendidikan di Jembrana diidentifikasi melalui kegiatan pengelolaan pegawai secara modern, yaitu melalui rekrutmen dan seleksi untuk mendapatkan pegawai yang berkualitas; peningkatan keterampilan dan pengetahuan pegawai secara terus menerus; dan proses pembangunan sistem untuk mempertahankan dan menempatkan pegawai sebagai pemimpin, sehingga mengimplementasikan strategi-strategi yang bermutu.

⁴⁴³ William C. Byham and Reed P. Moyer, 1996, p. 49.

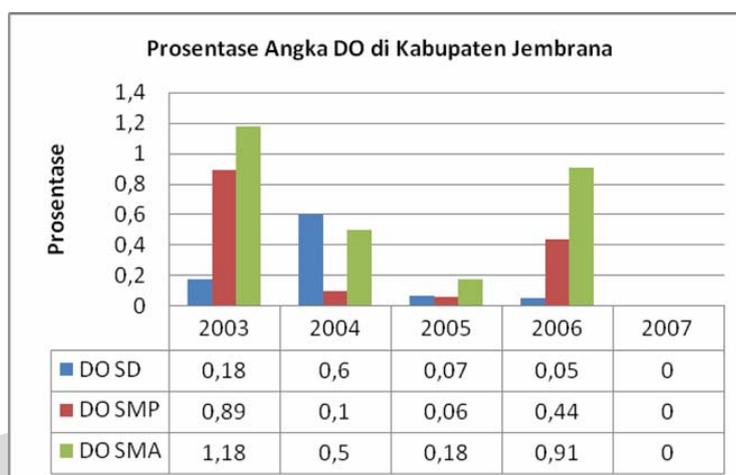
⁴⁴⁴ Robert W. Rogers, *Realizing the Promise of Performance Management*, (Development Dimension International : Pittsburg, 2006), p.6 – 13.

Dari temuan hasil uji persamaan struktural SEM menunjukkan bahwa proses pembangunan *able people* baru berhasil mendorong terjadinya kemampuan *thinking again*, belum menghasilkan kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across*. Ini disebabkan karena kemampuan Pemkab Jembrana mengimplementasikan *thinking ahead* dan *thinking across*, lebih didominasi peran Bupati Jembrana. Hasil observasi di lapangan juga menemukan kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* Bupati Winasa sangat kuat, misalnya ketika mengemukakan visi ‘persamaan dan kompetisi’ dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan. Jika dikaji lebih jauh, masih terjadi kesenjangan antara Winasa dengan para aparatnya di *level* yang lebih rendah dalam tataran dimensi *thinking ahead* dan *thinking across*.

Kendati demikian, untuk menjalankan kebijakan yang telah diputuskan agar diimplementasikan di lapangan, Pemkab Jembrana telah memiliki kemampuan mengeksekusi kebijakan tersebut dengan baik. Kondisi di atas menjelaskan bahwa pegawai pada tingkatan di bawah Bupati Winasa telah memiliki kemampuan *thinking again* karena berhasil mengeksekusi kebijakan di lapangan dengan baik. Keberhasilan eksekusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari berbagai hambatan dan tantangan yang harus mereka hadapi dan pecahkan di lapangan ketika melaksanakan tugas sehari-hari.

Data capaian pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan berikut, menjadi bukti indikator kemampuan *thinking again* keberhasilan Pemkab Jembrana mengelola kebijakan pelayanan pendidikan. Data tersebut membuktikan pegawai Pemkab Jembrana memperbaiki kesalahan pelaksanaan kebijakan yang telah ditempuh sebelumnya secara bertahap, sehingga dicapai perbaikan hasil dalam periode selanjutnya. Berkaitan dengan program dan kebijakan persamaan dan kesempatan belajar, seperti diuraikan dalam Gambar 5.9 Pemkab Jembrana berhasil menurunkan angka buta huruf, dimana prosentasenya menurun dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 2003, angka buta huruf mencapai 25.051 penduduk atau 9,7%, diturunkan dari tahun ke tahun dan tinggal mencapai 64 penduduk atau 0,03 % dari total penduduk Jembrana pada tahun 2007.

Gambar 5.9
Prosentase Angka *Drop Out*



Sumber: Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007 (2008)

Rendahnya angka buta huruf penduduk Jembrana menunjukkan semakin tingginya Angka Partisipasi Kasar (APK) penduduk dalam mengikuti proses pendidikan (Lihat Tabel 4.5.), khususnya untuk tiap tingkatan pendidikan SMP dan SMA. Untuk tingkat SMP, APK pada tahun 2003 mencapai 95,85 berangsur-angsur meningkat menjadi 100,18 pada 2007. Sedangkan untuk tingkat SMA, jika APK pada tahun 2003 baru mencapai 46,91; berangsur meningkat dan menjadi 78,31.

Tingginya partisipasi penduduk Jembrana mengikuti proses pendidikan, di sisi lain juga diikuti dengan semakin rendahnya tingkat *drop out* penduduk yang terlibat dalam proses pendidikan. Ini menunjukkan bahwa kegiatan pendidikan cukup berhasil karena meluluskan para anak didik. Jika pada 2003, prosentase angka *drop out* masing-masing mencapai 0,18 % (SD), 0,89 % (SMP), dan 1,18 % (SMA), nilainya berangsur-angsur menurun sampai menjadi 0 % untuk tahun 2007 baik untuk tingkat SD, SMP, dan SMA. Rendahnya angka *drop out* siswa di Jembrana diikuti semakin tingginya tingkat partisipasi masyarakat mengikuti pendidikan lebih tinggi baik ke tingkat SMP maupun SMA dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

Berdasarkan data statistik pelaksanaan kebijakan pendidikan di Jembrana di atas membuktikan kemampuan *thinking again* yang mencakup sejumlah kemampuan berikut. Dari model statistik persamaan struktural SEM (lihat Gambar 5.6), tampak ada hubungan yang signifikan dan saling berpengaruh antara variabel *thinking again* dengan empat indikator yang dapat menjelaskan kemampuan *understanding* dan *probing*, *reviewing* dan *analyzing*, *redesigning*, serta *implementing*.

Tabel 5.5.
Prosentase Anak Melanjutkan Sekolah ke Tingkat
SLTP dalam Lima Tahun Terakhir di Kab. Jembrana

No.	Tahun	Kecamatan dalam Persen (%)			
		Melaya	Negara	Mendoyo	Pekutatan
1.	2003	90,75	85,30	100	85,03
2.	2004	95,26	96,32	98,30	96,54
3.	2005	106,94	87,91	110,18	86,00
4.	2006	103,51	94,10	114,05	74,19
5.	2007	100	99,90	121,95	103,69

Sumber: Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
Kabupaten Jembrana Tahun 2007 (2008)

Kemampuan *understanding* dan *probing* menjelaskan kemampuan Pemkab Jembrana untuk memahami arti penting setiap data yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan, yang diperoleh melalui mekanisme umpan balik data atau informasi dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan. Seperti dijelaskan Albaek dalam Rist⁴⁴⁵, data aktual dan objektif dari proses evaluasi kebijakan berguna untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan. Data tersebut tidak berpengaruh langsung terhadap pengambilan keputusan, tetapi dimaksudkan untuk mengidentifikasi penyebab mengapa terjadi permasalahan dalam proses implementasi kebijakan. Data hasil umpan balik tersebut lalu dikaji dan dianalisis (*reviewing* dan *analizing*), kemudian didesain ulang dengan

⁴⁴⁵ Ray C. Rist, *Policy Evaluation. Linking Theory to Practice*. (Brookfield : An Elgar Reference Collection, 1995), p.xv.

menyatukan seluruh kebijakan dan program pelayanan pendidikan dari bagian per bagian (*redesigning*), sebelum diimplementasikan di lapangan (*implementing*).

Proposisi kedua penelitian menguraikan: “Jika organisasi publik berhasil membangun aktor-aktor atau pelaku yang berkemampuan (*able people*) dan menghasilkan proses yang efisien, efektif, dan responsif (*agile process*), maka menghasilkan *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.” Dengan demikian, uraian di atas membuktikan dan memperkuat proposisi penelitian yang telah dibuat.

Walaupun demikian, temuan penelitian yang terjadi di Kabupaten Jembrana berbeda dengan hasil penelitian Neo dan Chen di Singapura. Pembangunan *able people* di Jembrana baru mendorong *thinking again*, belum bisa mendorong sekaligus *thinking ahead* dan *thinking across* karena kemampuan *thinking ahead* dan *thinking again* masih berada pada posisi Bupati Jembrana. Sementara di Singapura, pembangunan *able people* sekaligus mendorong kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*.

Melalui wawancara telepon, Neo menguraikan bahwa tiga dimensi *dynamic capabilities* bisa saja melekat pada satu orang. Namun, implementasi di lapangan ternyata berhasil dilaksanakan oleh aparat di bawahnya kendati mereka belum atau tidak memiliki kemampuan lengkap *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Hal ini disebabkan aparat di lapangan memiliki keterampilan (*skill*) yang justru dapat melaksanakan konsep *thinking again* dengan baik. Seorang pemimpin yang berhasil adalah mereka yang mampu mengenali *skill* dan pengetahuan yang dimiliki aparat di bawahnya yang membantu mengeksekusi kebijakan yang telah diputuskan kendati mereka belum memiliki kemampuan berpikir dimensi ke depan atau berpikir lintas.

Lebih jauh Neo menjelaskan pengalamannya sebagai berikut:⁴⁴⁶

“You know the organization, in the departement or in the ministry you should have people who have the skill to think ahead and you should have people with the skill to be able to challenge current work and people who can learn from others. It might be the same person, but the skill are not there.”

⁴⁴⁶ Wawancara Telepon Neo.

Then my argument would be that the department or the agency will probably one to develop. It won't be a people, but your process is, will be very bureaucratic. So, for us, it's kind of idea more than to work. We don't expect he can be or one person or one agency,. but the more we have it, I think the more can the greater the probably the policy will be more dynamic....”

5.2.1.3. Hubungan Pengaruh Agile Process terhadap Dynamic Capabilities

5.2.1.3.1. Mekanisme Pembangunan Agile Process

Kemampuan Pemkab Jembrana membangun *dynamic capabilities* (*thinking ahead, thinking again, dan thinking across*) juga diakibatkan setelah mampu merancang dan mengimplementasikan sejumlah kebijakan *agile process* yang mendorong *dynamic capabilities* tersebut. Bupati Jembrana Winasa menyebut proses tersebut sebagai manajemen DOA (Dana, Orang, dan Alam). Kemampuan Pemkab Jembrana mengelola DOA untuk memaksimalkan hasil kebijakan publik membuktikan adanya proses yang *agile*. Temuan empiris tersebut mendukung pandangan Garvin⁴⁴⁷ yang menyatakan proses perubahan menggambarkan kondisi bagaimana organisasi beradaptasi, berkembang dan tumbuh. Ini ditunjukkan dengan mengganti skala, karakter, dan identitas organisasi. Melalui manajemen DOA, Pemkab Jembrana membongkar standar dan ukuran-ukuran kinerja dari kebijakan lama untuk disesuaikan dengan tantangan baru di lapangan.

Walaupun komitmen dan kompetensi kepemimpinan Bupati Winasa berperan penting mendorong efektivitas pembangunan *dynamic capabilities*, namun pembangunan kebijakan adaptif sebagai sebuah sistem tidak hanya mengandalkan kemampuan seorang individu. Apa yang terjadi di Pemkab Jembrana sesungguhnya menunjukkan proses yang *agile* dalam sistem pemerintahan yang melibatkan seluruh pelaku atau aktor pada berbagai *level* pemerintahan mulai tahap formulasi, implementasi dan evaluasi. Tiga *agile process* yang mampu mendorong *dynamic capabilities*, mencakup: 1) proses penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan, 2) proses pengalokasian anggaran sehingga tepat sasaran sekaligus dapat meningkatkan

⁴⁴⁷Gavin dalam Neo dan Chen, 2007, p. 384.

nilai tambah atas nilai kapital, dan 3) proses peningkatan koordinasi dan integrasi sehingga mendorong perubahan serta peningkatan kualitas layanan bidang pendidikan

Apa yang telah dilaksanakan dan dihasilkan Pemkab Jembrana, berdasarkan pandangan Dror,⁴⁴⁸ dikategorikan sebagai pelaksanaan proses reformasi administrasi. Tujuan dilaksanakannya kebijakan restrukturisasi organisasi, penyusunan standarisasi harga terhadap proyek-proyek di Jembrana, dan pengalokasian anggaran lebih *flexible* dan tepat sasaran; diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kebijakan publik berkaitan dengan sejumlah karakteristik sistem administrasi yang berlaku. Strategi reformasi administrasi Dror yang relevan dengan kebijakan diatas adalah: 1) menghasilkan efisiensi administrasi yang dapat diukur dari aspek penghematan nilai uang, misalnya melalui penyederhanaan prosedur, perubahan prosedur, pengurangan duplikasi proses, dan pendekatan yang sama dalam organisasi dan metodenya, dan 2) mengurangi praktik yang dapat memperlemah reformasi administrasi (seperti: korupsi, kolusi, *favouritism* dan lain-lain). Sementara itu, berdasarkan kajian Hahn-Been Lee, berbagai program dan kebijakan Pemkab Jembrana tersebut masuk dalam kategori jenis reformasi administrasi programatis yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja administrasi publik. Fokus reformasi program adalah memperbaiki substansi administrasi seperti yang telah diuraikan di atas, antara lain bertujuan meningkatkan efisiensi dan efektivitas nilai anggaran.⁴⁴⁹

Langkah Pemkab Jembrana juga mendukung kajian Pettus, Kor, dan Mahone,⁴⁵⁰ yang mengidentifikasi adanya tiga aspek yang dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities*, yaitu: 1) adanya kemampuan manajerial, 2) adanya pembelajaran organisasi, dan 3) adanya *flexibility* strategi. Seperti dijelaskan Sanchez dalam Pettus *et al.*⁴⁵¹, organisasi membutuhkan strategi yang *flexible* untuk membangun dengan menggunakan sumberdaya yang ada maupun

⁴⁴⁸ Yehezkel Dror, 1976, p.129.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ Michael L. Pettus, Yasemin Y. Kor, and Joseph T. Mahoney, 2007, p. 5-7.

⁴⁵¹ *Ibid.*

yang baru, serta menyesuaikan dengan kondisi lingkungan yang berubah terus menerus.

Proses penyusunan skenario dan strategi kebijakan pelayanan pendidikan di masa depan dapat mendorong terjadinya *thinking ahead*. Sesuai dengan pengalaman empiris Neo dan Chen,⁴⁵² ada empat indikasi perilaku yang mendorong terjadinya *thinking ahead* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, yaitu: 1) kemampuan mengeksplorasi dan mengantisipasi tren perkembangan pembangunan di masa depan yang berimplikasi signifikan terhadap tujuan kebijakan pelayanan pendidikan, 2) kemampuan menerima dan menguji (*testing*) perkembangan pembangunan dan dikaitkan dengan efektivitas strategi, kebijakan dan program yang telah dijalankan, 3) kemampuan memilih dan menyusun strategi yang seharusnya dipersiapkan berkaitan dengan ancaman dan hambatan di masa mendatang sekaligus mengeksplorasi kesempatan (*opportunity*) baru yang muncul, dan 4) kemampuan saling mempengaruhi antara pembuat kebijakan kunci dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk memikirkan munculnya isu-isu serius yang muncul di masa mendatang.

Proses pengalokasian anggaran sehingga tepat sasaran, serta proses peningkatan koordinasi dan integrasi; mendorong kapasitas *thinking again*. Kemampuan ini diidentifikasi ketika Pemkab mengkaji ulang program dan kebijakan yang telah dijalankan, apakah masih tetap relevan terhadap agenda dan komitmen bersama yang telah disepakati, yaitu apakah sesuai dalam RJMD 2006-2010 dan RPJD 2006-2025 yang telah diputuskan. Kebijakan dan program jangka panjang dan menengah diterjemahkan menjadi program tahunan yang terus dievaluasi dan direvisi sehingga tetap berjalan efektif untuk mencapai objektif.

Keberhasilan membangun *dynamic capabilities* berkaitan dengan proses pembelajaran secara konstan dan inovasi untuk mempertemukan atau mengatasi tantangan-tantangan baru sehingga mengeksplorasi kesempatan baru yang ada. Perilaku Pemkab Jembrana yang mengindikasikan pendorong *thinking again* terlihat dari sejumlah hal berikut: 1) kemampuan *me-review* dan menganalisis data kinerja aktual termasuk memahami masukan *feedback* yang diberikan masyarakat, 2) kemampuan mengerti dan membuktikan (*probing*) hal-hal yang

⁴⁵² Neo dan Chen, 2007, p. 33 – 42.

dihasilkan dari proses kajian umpan balik, 3) kemampuan *me-review* strategi, kebijakan dan program atas hal-hal yang telah berjalan baik atau belum, 4) kemampuan mendesain ulang terhadap kebijakan dan program baik secara parsial atau keseluruhan, dan 5) kemampuan mengimplementasikan kebijakan dan sistem baru sehingga masyarakat dapat dilayani dengan lebih baik.

5.2.1.3.2. Pola Pengaruh Variabel *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities*

Sesuai hasil uji persamaan struktural SEM, ditemukan sejumlah program dan kegiatan yang mendorong *agile process* kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jember, telah mendorong kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across*, tetapi belum mampu mendorong tercapainya kemampuan *thinking again*. *Agile process* yang mendorong *thinking ahead* dan *thinking across* tersebut, dihasilkan melalui pembangunan manajemen strategis organisasi. Pertama, penyusunan strategi untuk mengantisipasi kondisi di masa depan. Kedua, penyusunan strategi untuk menyesuaikan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan pengelolaan sumber daya keuangan sesuai daya guna dan relevansi dengan perubahan lingkungan yang terjadi. Ketiga, pelaksanaan koordinasi dan komunikasi pengelolaan sistem, mencakup pegawai, sumber daya, dan aktivitas-aktivitas dalam unit-unit yang tepat, saling terkait, dan tidak sektoral.

Temuan penelitian menunjukkan hubungan antar unsur penyusun *dynamic capabilities* ternyata tidak bersifat sirkuler, artinya tidak dimulai dari pembangunan kemampuan *thinking ahead* kemudian bergerak ke *thinking again*, *thinking across* dan kembali ke *thinking ahead*; tetapi pembangunan kemampuan justru bermula dari kemampuan *thinking again* yang selanjutnya mendorong kemampuan berpikir baik *thinking across* dan *thinking ahead*. Penelitian membuktikan serangkaian program dan kegiatan kebijakan pelayanan pendidikan yang dapat mendorong *agile process*, setelah melalui evaluasi kinerja, mendorong kemampuan pegawai Pemkab Jember untuk *thinking ahead* dan *thinking across*. Kemampuan merumuskan dan melaksanakan program dan kegiatan yang memiliki dimensi *thinking ahead* dan *thinking across* didorong setelah pegawai Pemkab memiliki kemampuan *thinking again* dengan mengevaluasi kebijakan yang ada.

Hasil uji persamaan struktural SEM yang menentukan hubungan pengaruh antara variabel *thinking ahead* dengan keempat indikator penyusun *thinking ahead* menunjukkan hasil positif (Lihat Gambar 5.6). Kemampuan *thinking ahead*, seperti dijelaskan Neo dan Chen, mencakup kemampuan identifikasi dan antisipasi kecenderungan perubahan masa depan (*exploring* dan *anticipating*); kemampuan evaluasi terhadap strategi kebijakan dan program yang sedang dijalankan dikaitkan dengan situasi di masa depan (*perceiving* dan *testing*); kemampuan membuat pilihan-pilihan strategi yang sesuai untuk mengantisipasi ancaman dan hambatan, sekaligus mengeksplorasi peluang masa kini dan mendatang (*strategizing*); serta kemampuan mempengaruhi gagasan di antara para pemangku kepentingan dalam menghasilkan strategi masa depan (*influencing*).

Kebijakan Pemkab Jembrana membuat tiga Peraturan Daerah⁴⁵³ untuk menjamin terlaksananya pemerataan akses pendidikan, membuktikan terjadinya pola *dynamic capabilities* dari *thinking again* ke *thinking ahead* dan *thinking across*. Kemampuan *thinking ahead*, berupa kebijakan mem-Perda-kan sejumlah kebijakan publik, terjadi setelah Pemkab Jembrana berhasil melaksanakan *thinking again* kebijakan pelayanan pendidikan yang terbukti dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Jembrana, antara lain pendidikan bersubsidi dari tingkat TK sampai SMA (dikenal sebagai pendidikan gratis), dan kebijakan pemberian bea siswa dan kebijakan Wajib Belajar 12 tahun. Melalui ketiga Perda tersebut seluruh warga Jembrana dijamin memiliki pendidikan minimal setingkat SMA. Pemerintah manapun yang menggantikan pemerintahan era Bupati Winasa harus dapat melaksanakan program dan kegiatan pemerataan akses pelayanan pendidikan ini, sehingga dapat menjamin penyerahan hak-hak rakyat atas pendidikan sampai tingkat SMA.

⁴⁵³Ketiga Perda kebijakan pelayanan pendidikan tersebut mencakup: 1) Peraturan Daerah No. 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan untuk Sekolah-sekolah Negeri dari TK, SD, SMP, SMA, dan SMK, termasuk sekolah madrasah mulai dari Madrasah Ibtidaiyah, Madrasah Tsanawiyah, dan Madrasah Aliyah, 2) Peraturan Daerah No. 14 tahun 2006 tentang Beasiswa bagi Anak-anak Jembrana yang tergolong Miskin dan Siswa yang Berprestasi. Perda ini menjadi payung untuk memberi bea siswa untuk anak-anak yang sekolah di swasta, dan 1) Peraturan Daerah No. 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 tahun. Perda ini untuk memastikan bahwa seluruh masyarakat Jembrana diharapkan minimal menamatkan pendidikan setingkat SMA.

Dari ketiga kebijakan publik yang di-Perda-kan pun, jika dikaji lebih lanjut memperkuat temuan pola bahwa kemampuan *thinking again* selanjutnya mendorong *thinking ahead*. Kebijakan sekolah gratis atau pemberian subsidi pendidikan muncul pertama kali, baru disusul kebijakan bea siswa pendidikan, dan terakhir kebijakan Wajib Belajar 12 tahun. Ketiga kebijakan publik di atas merupakan pengejawantahan misi Pemkab Jembrana untuk meningkatkan akses dan pemerataan pendidikan khususnya di *level* pendidikan dasar dan menengah.⁴⁵⁴

Ketika kebijakan ini diimplementasikan pertama kali di Jembrana pada 2001, maka pembiayaan untuk membebaskan biaya sekolah mulai dari tingkat SD sampai SMA sepenuhnya diambil dari APBD. Saat ini, pembiayaan pengelolaan operasional SD dan SMP sepenuhnya menggunakan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) pemerintah pusat. Pemkab Jembrana kemudian dapat lebih berkonsentrasi untuk pembiayaan tingkat SMA dan SMK.⁴⁵⁵ Setelah kebijakan pemberian subsidi biaya pendidikan dan bea siswa dinilai berhasil dilaksanakan, Pemkab menggulirkan kebijakan Wajib Belajar 12 tahun. Jika di tingkat nasional, pemerataan akses belajar dicanangkan melalui program Wajib Belajar 9 tahun, maka di Jembrana sudah dicanangkan rintisan Wajib Belajar 12 tahun.^{456&457&458}

Seperti dijelaskan pada proposisi kedua penelitian: “Jika organisasi publik berhasil membangun aktor-aktor atau pelaku yang berkemampuan (*able people*) dan menghasilkan proses yang efisien dan responsif (*agile process*), maka menghasilkan *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.” Dengan demikian, temuan penelitian memperkuat proposisi di atas. Temuan

⁴⁵⁴ Hasil Wawancara dengan M. Anwar, Kepala Sekolah MTs. Gilimanuk, di Gilimanuk, Jembrana, Bali, 2008, 11:00-13:00 WITA.

⁴⁵⁵ Hasil Wawancara, I Putu Ardika, 2008.

⁴⁵⁶ Hasil Wawancara, I Putu Ardika, Kepala Bidang Pendidikan, Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 14:00-15:30 WITA.

⁴⁵⁷ Hasil Wawancara, I Ketut Astika, Kasi. Pendidikan Dasar, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 15:30-16:30 WITA.

⁴⁵⁸ Hasil Wawancara, DW PT Supartiana, Kasi. Pendidikan Menengah, Kantor Pemkab Jembrana, Negara, Bali, 28 Agustus 2008, 13:00-14:00 WITA.

penelitian di Jembrana, berbeda dengan hasil kajian pembangunan *dynamic capabilities* di Singapura, seperti ditunjukkan Neo dan Chen.⁴⁵⁹

Temuan penelitian di Kabupaten Jembrana menunjukkan hubungan antar unsur penyusun *dynamic capabilities* ternyata tidak bersifat sirkuler, artinya tidak dimulai dari pembangunan kemampuan *thinking ahead* kemudian bergerak ke *thinking again*, *thinking across* dan kembali ke *thinking ahead*; tetapi pembangunan kemampuan justru bermula dari kemampuan *thinking again* yang selanjutnya mendorong kemampuan berpikir baik *thinking across* dan *thinking ahead*. Sebaliknya, kebijakan yang dipilih pemerintah Singapura, awalnya didasari dengan konsep berpikir *thinking ahead*, setelah mengkaji tentang kemungkinan tantangan yang dihadapi negara tersebut di masa depan. Rumusan konsep *thinking ahead* selanjutnya mendorong *thinking again* dengan cara melaksanakan evaluasi kegiatan yang ada.

5.2.2. Pola Pengembangan Model Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Berdasarkan hasil kajian pengembangan model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, dengan mengambil studi kasus kebijakan pengelolaan Sekolah Kajian (Lihat Gambar 5.10 tentang Model Konseptual Pengembangan Model Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Publik), terlihat hubungan antara pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik, mulai dari tahap formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Melalui pendekatan metode *Soft System Methodology* (SSM) melengkapi penjelasan kajian model *dynamic capabilities* Neo dan Chen (didekati dengan pendekatan uji persamaan struktural SEM), yang belum bisa menjelaskan proses dinamis dalam proses kebijakan publik.

Walaupun data yang digunakan dalam mengembangkan model yang dibangun dalam salah satu tahap metode SSM tersebut berasal dari kebijakan pelaksanaan Sekolah Kajian, namun pola yang dibangun sesungguhnya menunjukkan kondisi yang terjadi dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan

⁴⁵⁹Boon Siong Neo dan Geraldine Chen, 2007, p. 19 – 24.

di Kabupaten Jember. Kebijakan pengelolaan Sekolah Kajian, merupakan salah satu contoh kemampuan Pemkab Jember membangun *dynamic capabilities* pemerintahan. Deskripsi pembangunan *dynamic capabilities* di Pemkab Jember sebelumnya telah digali secara mendalam melalui analisis deskriptif kualitatif (Lihat Sub Bab 5.1.2.7 tentang ‘Rangkuman Proses Pembangunan *Dynamic Capabilities* Kebijakan Pelayanan Pendidikan’).

Hasil pengembangan model yang dihasilkan melalui metode SSM tersebut, setelah dibandingkan dengan kondisi nyata di lapangan selanjutnya mendapatkan sejumlah saran perbaikan proses kebijakan di masa depan (Lihat Lampiran 18), sejumlah saran sebagai hasil proses perbandingan antara kondisi model dengan kenyataan di lapangan, juga menghasilkan kesimpulan objektif yang sama dengan kesimpulan yang dihasilkan melalui metode SEM tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* (Lihat hasil uji persamaan struktural SEM). Perbaikan tersebut berkaitan dengan peningkatan kemampuan dinamis dari dimensi *thinking ahead* dan *thinking across*. Sejalan dengan temuan uji persamaan struktural SEM maupun hasil observasi deskriptif kualitatif; melalui metode SSM menunjukkan bahwa kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* pengelolaan Sekolah Kajian belum mencakup semua *level* pelaku atau aktor yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut. Temuan di lapangan menunjukkan peran Bupati Winasa masih sentral dalam proses pembangunan *thinking ahead* dan *thinking across*.

Selaku arsitek kebijakan Sekolah Kajian, Bupati Jember berperan sentral dalam penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan. Bupati Jember juga dominan dalam menetapkan sasaran, dan indikator capaian ideal yang harus dihasilkan sistem pendidikan dan pembelajaran Sekolah Kajian. Saat ini, belum ditemukan adanya sebuah sistem penyusunan skenario dan perencanaan masa depan yang lebih melibatkan *stakeholders* lebih luas sehingga dihasilkan konsep sistem pendidikan yang lebih efisien, efektif, dan responsif. Dalam berbagai kesempatan wawancara, aparat di *level* pelaksana proses kebijakan mengakui dominannya peran Bupati dalam proses *thinking ahead* dalam proses kebijakan publik. Kepala Bappeda Pemkab Jember I Gede Gunadnya misalnya, mengatakan:

“Selaku badan perencana, pada saat diproses, awalnya kita padukan apa yang menjadi keinginan calon bupati. Arah pembicaraannya kira-kira kemana. Kita serap itu semua. Setelah kita serap, kita rumuskan, dan kita bicarakan bersama Bupati terpilih....”

Dominannya peran Bupati Winasa dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan, khususnya dalam proses perencanaan penentuan tujuan jangka panjang kebijakan publik sebagai jalur pembangunan dimensi *thinking ahead*, juga disikapi kritis sejumlah informan penelitian, antara lain Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Jembrana (PDI-P) I Putu Dwita SPt dan penggerak LSM Komang Wiasa (Ketua Yayasan *Bali Education*). Majunya pemikiran Bupati, dinilai belum dapat diimbangi oleh *level* pejabat di bawahnya. Wiasa yang juga menjadi wiraswastawan di Negara mengatakan, pelaksana teknis pengelolaan pendidikan di bawah Bupati belum mampu berpikir visioner ke depan. Salah satu indikatornya tampak dengan belum mampunya mereka membuat cetak biru perencanaan pembangunan pendidikan jangka panjang.

Pembangunan *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking across* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan juga perlu ditingkatkan. Untuk dimensi ini, Bupati Jembrana juga berperan menentukan dalam menetapkan kebijakan pengiriman para guru untuk belajar di sejumlah institusi pendidikan di luar Jembrana termasuk menentukan lokasi yang dapat dijadikan studi banding. Hal ini terungkap dari hasil wawancara dari tiga orang informan penelitian pengelola Sekolah Kajian, yaitu I Gede Sunarya (Kepala SMP Negeri 4 Mendoyo), I Ketut Partama (Wakil Kepala Sekolah SMPN 4 Mendoyo), I Nyoman Suwandia (Kepala SMA Negeri 2 Negara), dan I Nengah Alit (Kepala Sekolah SMKN 1 Negara). Kebijakan studi banding ke sejumlah lembaga pendidikan di luar Jembrana awalnya membingungkan banyak pihak, termasuk para guru yang terlibat dalam proyek tersebut. Bahkan ada kritikan di tengah masyarakat Jembrana yang mayoritas beragama Hindu, atas keputusan Bupati Winasa untuk belajar ke institusi pendidikan agama Islam (Pondok Pesantren Tebu Ireng dan Gontor).

Sesuai hasil temuan metode SEM, melalui metode SSM juga membuktikan adanya *dynamic capabilities* Pemkab Jembrana dari dimensi

thinking again. Ide besar visioner Bupati akhirnya berhasil diterjemahkan di lapangan oleh para aktor baik yang berperan dalam merumuskan kebijakan di tingkat Pemkab maupun para pelaksana pendidikan di lapangan (para guru dan Kepala Sekolah). Kemampuan para pelaksana menerjemahkan kebijakan di lapangan membuktikan bahwa di level setelah Bupati Jembrana, telah terjadi kemampuan *thinking again*, yang diwujudkan dalam bentuk efektivitas evaluasi kebijakan sehingga dihasilkan peningkatan kualitas secara gradual.

Masyarakat yang awalnya meragukan hasil capaian *output* Sekolah Kajian berbalik mengapresiasi kebijakan tersebut. Sekolah Kajian pun bertransformasi menjadi sekolah unggulan sekaligus mampu menerapkan sistem pendidikan disiplin yang diakui efektivitasnya oleh masyarakat Jembrana. Berdasarkan perbandingan antara model konseptual (Lihat Gambar 5.8) dan kenyataan riil di lapangan (Lihat Lampiran 18) maka untuk mengembangkan pembangunan *dynamic capabilities* pengelolaan Sekolah Kajian, disarankan untuk lebih memperhatikan upaya peningkatan kemampuan dimensi *thinking ahead* dan *thinking across* agar dapat melibatkan seluruh *level* pelaku kebijakan, sehingga tidak hanya didominasi peran Bupati Winasa. Selain itu, langkah-langkah pengembangan *thinking again* yang sudah baik hendaknya bisa dipertahankan dan ditingkatkan lebih baik lagi, khususnya berkaitan dengan penggunaan data dalam proses umpan balik (proses *monitoring* dan evaluasi kebijakan). Ketigabelas langkah saran pengembangan pengelolaan Sekolah Kajian diuraikan lebih lengkap pada uraian hasil metode SSM pada tahap keenam, yaitu tahap determinasi kebutuhan dan perubahan yang memungkinkan (Lihat Sub Bab 5.1.3.6.).

Temuan kajian pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana tersebut menolak konsep *dynamic capabilities* Neo dan Chen yang mengkaji praktik pemerintahan di Singapura. Ada tiga alasan utama. Pertama, berbeda dengan di Singapura, pembangunan *able people* di Jembrana baru mendorong *thinking again*, belum mendorong *thinking ahead* dan *thinking across*. Kedua, pembangunan *agile process* di Jembrana mendorong *thinking ahead* dan *thinking across*; belum mampu mendorong *thinking again*. Sedangkan hubungan antar unsur penyusun *dynamic capabilities* di Jembrana

ternyata tidak bersifat sirkuler, artinya tidak dimulai dari pembangunan kemampuan *thinking ahead* kemudian bergerak ke *thinking again*, *thinking across* dan kembali ke *thinking ahead*; tetapi pembangunan kemampuan justru bermula dari kemampuan *thinking again* yang selanjutnya mendorong kemampuan berpikir baik *thinking across* dan *thinking ahead*.

Perbedaan pola pengembangan model tersebut lebih disebabkan karena dominannya faktor kemampuan kepemimpinan Bupati Jembrana dalam memerankan pembangunan dimensi *dynamic capabilities* proses kebijakan publik. Kondisi ini berbeda dengan di Singapura, dimana aktor yang berperan untuk mendorong terjadinya *dynamic capabilities* sudah terjadi di setiap level pemerintahan. Dengan demikian, fenomena yang terjadi di Jembrana tersebut membantah konsep Lewin *et al.* dalam Bitar⁴⁶⁰ yang menjelaskan bahwa pembangunan kapabilitas organisasi bukan dipengaruhi oleh keterampilan individu tetapi melekat pada sejumlah elemen organisasi yang saling berkaitan dengan kemampuan individual di dalam organisasi tersebut. Sebaliknya, kondisi yang terjadi di Jembrana memperkuat pandangan sejumlah ahli yang menjelaskan proses reformasi administrasi dapat didorong melalui kepemimpinan yang kuat, seperti model purposif (*top-down*) Peter dalam Farazmand⁴⁶¹ atau Caiden yang menekankan pentingnya elit lokal dan individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas sebagai penggerak yang membangun ide mereformasi serta mereorganisasi sektor publik.

Kendati model pembangunan *dynamic capabilities* Neo dan Chen tidak berlaku sepenuhnya di Jembrana, namun itu sudah cukup untuk mendorong tercapainya *dynamic capabilities* di sana. Pemkab Jembrana telah mampu membangun sejumlah ide-ide baru sehingga dapat terus menerus memperbaharui kemampuan organisasi yang ada melalui sejumlah kebijakan publik yang telah dihasilkan. Kenyataan tersebut menunjukkan Pemkab Jembrana berperan sebagai organisasi pembelajar. Seperti dijelaskan Nonaka,⁴⁶² di Pemkab Jembrana telah

⁴⁶⁰*Ibid.*

⁴⁶¹Ali Farazmand, 2002, p.3.

⁴⁶²Claus Otto Scharmer, *Knowledge Has to Do with Truth, Goodness, and Beauty Conversation with Professor Ikujiro Nonaka*, Tokyo, Japan February 23, 1996, <<http://www.dialogonleadership.org/interviews/Nonaka-1996.shtml>>

dibangun pengetahuan organisasi akibat adanya interaksi antara pengetahuan *tacit* (implisit) dan pengetahuan eksplisit, dan terjadinya proses transformasi pengetahuan individu ke pengetahuan organisasi, yang kemudian kembali mendorong ditransformasikannya pengetahuan organisasi untuk menggerakkan individu sehingga membangun pengetahuannya melalui capaian pengalaman baru. Adapun sumber *knowledge* dominan yang terjadi dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana lebih diperankan oleh Bupati Jembrana.

Sejalan dengan konsep Nonaka dan Takeuchi, empat proses konversi pengetahuan kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana ditempuh melalui empat cara. Pertama, sosialisasi yaitu perubahan dari pengetahuan *tacit* individu ke pengetahuan *tacit* kelompok. Proses penyegaran atau pelatihan secara reguler yang dirancang untuk meningkatkan kualitas guru pada hari-hari libur dapat menjadi contoh proses tranfer pengetahuan melalui sosialisasi. Melalui kegiatan penyegaran tersebut sekolah yang dianggap lebih maju menularkan kemampuannya ke sekolah yang belum maju. Dari forum inilah para guru SD di suatu Kecamatan berkumpul dan berdiskusi untuk membicarakan masalah metode mengajar, masalah administrasi pengelolaan sekolah dan sebagainya.

Kedua, proses eksternalisasi yaitu perubahan dari pengetahuan *tacit* ke pengetahuan eksplisit. Ide perumusan konsep yang diwujudkan dalam pembangunan Sekolah Kajian merupakan contoh eksternalisasi karena data empiris tersebut menjadi bukti adanya konversi perubahan pengetahuan *tacit* Bupati Jembrana (tentang konsep ideal sebuah sistem pendidikan yang ingin dibangun) menjadi pengetahuan eksplisit yang selanjutnya dapat dipelajari melalui sejumlah praktik pengelolaan sistem pendidikan yang sudah dihasilkan.

Ketiga, proses kombinasi, yaitu perubahan dari pengetahuan eksplisit yang terpisah ke pengetahuan eksplisit yang tersistem, misalnya melalui pertukaran pengetahuan melalui media, seperti dokumen, pertemuan, percakapan telepon atau komunikasi melalui jaringan komputer. Seperti dijelaskan I Gede Sunarya (Kepala SMP Negeri 4 Mendoyo), I Nyoman Suwandia (Kepala SMA Negeri 2 Negara), dan I Nengah Alit (Kepala Sekolah SMKN 1 Negara), dalam proses kebijakan Sekolah Kajian, pertukaran pengetahuan melalui proses kombinasi dilaksanakan ketika Bupati Jembrana secara langsung berkomunikasi ke para Kepala Sekolah

baik melalui telepon maupun dialog langsung ketika meninjau jalannya proses belajar mengajar.

Keempat, proses internalisasi, yaitu perubahan dari pengetahuan eksplisit ke pengetahuan *tacit*. Pengetahuan eksplisit tersebut sudah dikodifikasi dalam bentuk manual (baik berupa barang cetakan, suara dan video) dan dapat disebarluaskan untuk digunakan secara luas melalui proses internalisasi. Penulisan pengalaman, ide dan strategi Bupati Jembrana dalam berbagai buku yang diterbitkan dan dijual bebas menjadi contoh konversi pengetahuan di lingkungan Pemkab Jembrana melalui mekanisme internalisasi.

5.2.3. Pembangunan Kebijakan Adaptif Melalui Jalur-jalur Adaptif (*Adaptive Path*) pada Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Proses pengembangan kebijakan Sekolah Kajian dapat menjadi salah satu contoh kemampuan Pemkab Jembrana dalam membangun kebijakan publik yang adaptif. Proses Kebijakan Sekolah Kajian, mulai dari tahap formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, sampai evaluasi kebijakan; menjadi jalur atau *path* yang memungkinkan terjadinya *dynamic capabilities*. Melalui kebijakan ini, serangkaian pemilihan keputusan, proses eksekusi, adaptasi serta inovasi kebijakan dihasilkan.

Jika dikaitkan dengan konsep Bitar,⁴⁶³ kebijakan adaptif yang dapat dijadikan *path* pembangun *dynamic capabilities* di Jembrana terjadi jika *path* tersebut menjadi unsur pengungkit (*leveraging*) baik untuk individu, organisasi maupun elemen-elemen organisasi (sumberdaya, *skills*, sistem, struktur, dan budaya), yang memungkinkan terjadinya proses pembelajaran, sehingga organisasi secara kolektif menghasilkan daya saing berkelanjutan dengan terus menerus membangun, mempertahankan dan memperbaharui kemampuannya. Pemkab Jembrana menciptakan jalur-jalur yang mampu mengungkit kebijakan yang dihasilkan sehingga membuktikan kemampuan Pemkab Jembrana membangun serangkaian kebijakan adaptif (*adaptive policy*) untuk menyesuaikan perubahan internal dan eksternal organisasi secara terus menerus.

⁴⁶³ Jad Bitar, 2004,p. 6.

Dari aspek formulasi kebijakan, Sekolah Kajian dibangun Pemkab Jembrana sebagai wadah transformasi untuk menterjemahkan nilai dasar pelayanan pendidikan di Jembrana di masa mendatang, yaitu memberikan persamaan dan kompetisi dalam pelayanan pendidikan. Melalui pengembangan Sekolah Kajian diharapkan terhapusnya perbedaan antara sekolah unggulan dan sekolah non-unggulan di Jembrana, sebab sistem yang diberlakukan di Sekolah Kajian tersebut nantinya diharapkan dapat diberlakukan di seluruh Jembrana. Berbeda dengan sekolah unggulan, Sekolah Kajian tidak hanya bertujuan sekadar meluluskan siswa dengan nilai akademik tinggi. Lulusan Sekolah Kajian juga dibekali keterampilan khusus, seperti kesenian, olah raga, dan keterampilan sebagai bekal untuk memasuki dunia kerja sesuai dengan perkembangan yang terjadi di tingkat nasional dan internasional. Lulusan Sekolah Kajian juga diharapkan memiliki perilaku dan budi pekerti yang baik antara lain disiplin, sehingga dapat berperan penting dalam kehidupan masyarakat.

Dengan merumuskan dan menetapkan tujuan ideal yang hendak dicapai Sekolah Kajian di masa depan, menunjukkan kemampuan Pemkab Jembrana dalam berpikir ke depan (*thinking ahead*). Untuk itu Pemkab Jembrana melakukan berbagai studi banding ke Pondok Pesantren Gontor Ponorogo dan Pondok Pesantren Tebu Ireng Jombang Jawa Timur, ke SMA Taruna Nusantara di Magelang Jawa Tengah dan ke sejumlah institusi pendidikan di Jepang. Kemampuan Pemkab Jembrana menarik pelajaran dari berbagai wilayah di luar Jembrana untuk disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat Jembrana membuktikan kemampuan berpikir *thinking across*.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan tersebut, Pemkab Jembrana mengimplementasikan sejumlah langkah-langkah nyata sehingga kegiatan yang dilaksanakan Sekolah Kajian terukur kemajuannya apakah sesuai dengan tujuan awal pendirian sekolah tersebut atau belum. Berkaitan dengan strategi untuk mengoptimalkan operasional pelaksanaan pendidikan Sekolah Kajian, Pemkab Jembrana dan tenaga pelaksana di lapangan merumuskan ulang berbagai kegiatan yang sebelumnya telah dilakukan dalam pengelolaan pendidikan di Jembrana. Kemampuan perumusan ulang sistem dan prosedur yang

telah dijalankan tersebut berarti mendorong berjalannya kemampuan *thinking again* sehingga proses pendidikan dapat lebih efektif.

Sejumlah kebijakan mendasar yang ditempuh Pemkab Jembrana sehingga proses pendidikan Sekolah Kajian berjalan efektif adalah membangun pegawai yang berkemampuan baik di tingkat lapangan seperti guru, Kepala Sekolah, pengawas Sekolah, maupun pejabat di lingkungan Pemkab. Pembangunan pegawai yang berkemampuan mencakup sejumlah langkah strategis, yaitu membangun sistem rekrutmen dan seleksi pegawai (dengan menerapkan sistem modern, misalnya sejumlah *assessment test* yang melibatkan sejumlah Perguruan Tinggi), merancang sistem pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi pegawai, membangun sistem penggajian dan insentif, serta merancang sistem *reward* dan *punishment* untuk menegakkan disiplin kepegawaian.

Langkah strategis kedua yang dilaksanakan Pemkab Jembrana adalah mengefektifkan pengelolaan dana sehingga nilai uang yang dibelanjakan memiliki nilai lebih melalui sejumlah langkah yaitu restrukturisasi organisasi, serta mengurangi terjadinya kebocoran akibat praktik KKN. Sejumlah kebijakan yang dibuat untuk memangkas potensi penyalahgunaan keuangan adalah dengan menetapkan standarisasi harga sesuai dengan kondisi riil di Jembrana, merancang sistem *block grant* sistem pembangunan dengan melibatkan Komite Sekolah (masyarakat atau wali murid), bukannya sistem tender terbuka sehingga biaya pembangunan dapat ditekan.

Kebijakan strategis lain adalah berkaitan proses *monitoring* dan evaluasi baik dilakukan oleh Pemkab Jembrana, dalam hal ini Suku Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata maupun oleh Bawasda. Agar proses pembelajaran berjalan dbaik dan terus menerus, proses koordinasi dan komunikasi terus dijalankan oleh Pemkab Jembrana ke tenaga-tenaga pendidik di lapangan, termasuk melibatkan Bupati Jembrana secara langsung. Dari uraian temuan penelitian di atas, menjawab proposisi keempat penelitian yang menguraikan: “Jika organisasi publik mampu membangun *dynamic capabilities (thinking ahead, thinking again, dan thinking across)*, maka kondisi tersebut diwujudkan dalam bentuk serangkaian *adaptive policy* (kebijakan adaptif), yaitu kebijakan-kebijakan publik yang memungkinkan organisasi memperbaharui kemampuannya sebagai

respon atas perubahan lingkungan internal dan eksternal secara terus menerus; melalui pembangunan jalur yang adaptif (*adaptive path*).”

Perumusan dan implementasi kebijakan adaptif, seperti dijelaskan Pratikno,⁴⁶⁴ semakin relevan dengan kecenderungan paradigma pemerintahan akhir-akhir ini dimana sebuah pemerintahan dituntut untuk semakin terbuka dan inklusif. Itu artinya harus dapat menciptakan situasi sehingga muncul interaksi intensif antara pemerintah dengan pelaku bisnis dan komponen *civil society*. Seperti dijelaskan R.A.W Rhodes (1996) dalam Pratikno,⁴⁶⁵ gagasan-gagasan baru model administrasi publik di atas mengandung pengertian perlunya mengadopsi prinsip-prinsip pengelolaan sektor swasta sebagai metode baru pengelolaan sektor publik dan menekankan pentingnya aplikasi manajemen profesional, misalnya standar pengukuran kinerja yang eksplisit, berorientasi pada hasil, berorientasi pada kepuasan pelanggan, dan mampu menimbang arti nilai uang. Konsep tersebut juga diimplementasikan di Kabupaten Jembrana melalui sejumlah kebijakan adaptif (Lihat bagian pembangunan *able people* dan *agile process*)

5.2.4. Pembangunan *Dynamic Governance* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Kemampuan Pemkab Jembrana menghasilkan kebijakan-kebijakan adaptif dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan sebagai wujud dari kemampuan membangun *dynamic capabilities*, mendorong tercapainya sebuah tata kelola pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*) di wilayah tersebut. Bukti fenomena tersebut adalah dikembangkannya kebijakan, peraturan, dan struktur organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan sosio-ekonomi dan perilaku sosial di sebuah wilayah sehingga berbagai kebijakan pelayanan pendidikan dapat menunjukkan peningkatan kinerja. Sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan inovatif diputuskan, mulai dari kebijakan bebas SPP, pemberian bea siswa, Wajib Belajar 12 tahun, sampai pembangunan Sekolah Kajian. Kebijakan pelembagaan melalui pembuatan Peraturan Daerah sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan

⁴⁶⁴ Pratikno (2007), hal. 7.

⁴⁶⁵ *Ibid.* hal. 9

diputuskan untuk menjamin keberlanjutan kebijakan tersebut pasca kepemimpinan Bupati Winasa.

Pemkab Jembrana melaksanakan reformasi administrasi publik berdasarkan konsep Dror, yaitu dengan melaksanakan penyesuaian struktur Pemkab Jembrana agar menunjukkan kinerja lebih baik. Reorganisasi struktur pemerintahan yang lebih ramping dan kaya fungsi tersebut juga diikuti dengan pemberdayaan pegawai mulai dari tahap rekrutmen dan pembangunan kapasitas kepegawaian sehingga menjadi *able people*. Jika ditinjau dari konsep Hahn-Been Lee, reformasi administrasi yang dilaksanakan Pemkab termasuk dalam kategori reformasi kinerja dengan tujuan untuk menghasilkan peningkatan kualitas pelayanan yang telah ditentukan.

Sejumlah kebijakan dirancang untuk menghasilkan proses yang *agile* dalam pemerintahan di Jembrana, antara lain berkaitan dengan *flexibility* penggunaan anggaran sehingga dapat meningkatkan nilai anggaran yang ada. Di sisi lain, Pemkab Jembrana mendorong dicapainya standarisasi harga dari tiap proyek sesuai dengan standar harga pasar yang berlaku di Jembrana. Kebijakan ini membuat pelaksanaan proyek di Jembrana relatif dapat menekan praktik penyalahgunaan wewenang akibat praktik korupsi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan juga didorong melalui cara mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan fisik melalui sistem *blog grant* bukannya sistem tender terbuka. Kelompok masyarakat sipil diberdayakan melalui penggalangan opini di media dan pendirian berbagai LSM.

Ilustrasi di atas menggambarkan *dynamic governance* di Jembrana yang diistilahkan oleh Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook⁴⁶⁶ sebagai *adaptive governance*. Kebijakan pelayanan pendidikan yang dihasilkan Pemkab Jembrana meningkatkan akselerasi pembangunan secara terus menerus setelah meningkatkan dan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial ekonomi sebagai hasil interaksi antara masyarakat, kelompok bisnis dan pemerintah. Melalui pembangunan kebijakan yang mendorong terjadinya *agile process*

⁴⁶⁶ Steve Hatfield-Dodds, Rohan Nelson and David C. Cook, *Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy*, 2007, Paper presented at the ANZSEE Conference, Noosa Australia, 4-5 July 2007.

kepemerintahan, Pemkab Jembrana mengembangkan nilai-nilai moral seperti dikemukakan Caiden. Nilai-nilai yang dapat megembangkan aspek moral masyarakat inilah, diperlukan untuk suksesnya proses reformasi administrasi publik. Kebijakan melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan serta ditetapkannya sejumlah kebijakan pro masyarakat, termasuk di sektor pendidikan menunjukkan telah diimplementasikannya nilai-nilai demokrasi di wilayah tersebut.

Seperti dijelaskan Dahl,⁴⁶⁷ dua konsep mendasar penyusun demokrasi yang dapat ditemukan di Jembrana adalah adanya aspek kedaulatan dan partisipasi masyarakat. Kondisi ini juga sejalan dengan pandangan Runierse bahwa penerapan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan selanjutnya mempengaruhi peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan sekaligus menjamin keadilan sosial serta Hak Asasi Manusia.⁴⁶⁸

Kebijakan Pemkab Jembrana untuk menekan praktik korupsi melalui standarisasi harga proyek dan pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi contoh adanya indikasi penerapan nilai-nilai *good governance* di wilayah tersebut. Kedua mekanisme tersebut, seperti dijelaskan Ndue,⁴⁶⁹ mampu mendorong dihasilkannya *accountability*, transparansi, dan partisipasi dalam pemerintahan. Ketiga aspek tersebut merupakan indikator penting untuk dihasilkannya sebuah *good governance* di wilayah tertentu.

Fenomena yang terjadi di Jembrana menolak teori yang dikemukakan Mohammad Mohabbat Khan⁴⁷⁰ yang menyimpulkan bahwa negara-negara berkembang, khususnya di kawasan Asia Selatan yang relatif demokratis ternyata gagal menerapkan reformasi administrasi di negara-negara tersebut. Salah satu faktor kegagalan adalah adanya ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintahnya karena reformasi masyarakat sipil belum menjadi agenda penting.

⁴⁶⁷Dahl dalam Paul N. Ndue, 2001, p.1.

⁴⁶⁸Qadir *et al* dalam Paul N. Ndue, *Democratization, Good Governance, and Administration Reform in Africa*, (26th AAPM Annual Roundtable Conference, Whitesands Hotel, Mombasa, Kenya 7th -11th March, 2005).p.1.

⁴⁶⁹Paul N. Ndue, 2005.p.5.

⁴⁷⁰ Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 39- 41.

Kondisi di Jembrana juga membantah kajian Gunnar Myrdal⁴⁷¹ yang menyimpulkan adanya fenomena *weak state* (masyarakat yang lemah) di Asia Selatan dan Asia Tenggara. Istilah *weak state* tersebut dihasilkan untuk menggambarkan kondisi masyarakat atau negara dimana kebijakan yang telah ditetapkan kerap kali tidak dapat dilaksanakan di lapangan bila kebijakan tersebut tidak melibatkan semua kepentingan komponen masyarakat yang ada di negara atau wilayah tersebut.⁴⁷²

5.2.4.1. Institusionalisasi Nilai-nilai Budaya dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Proposisi kelima penelitian menjelaskan: “Bila organisasi publik mampu membangun kebijakan yang adaptif, maka menghasilkan sebuah *dynamic governance* (tata kelola pemerintahan yang dinamis) karena program dan kegiatan pemerintahan yang ada disesuaikan melalui institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung terbangunnya kemampuan organisasi agar proaktif menghasilkan jalur-jalur adaptif secara terus menerus.” Analisis berikut menguraikan sejumlah temuan deskripsi kualitatif di Kabupaten Jembrana yang dapat menjelaskan pembangunan *dynamic governance* setelah berhasil melaksanakan kebijakan adaptif secara terus menerus.

Dari pengamatan selama penelitian menjelaskan bahwa kemampuan Pemkab Jembrana mengelola kebijakan pelayanan pendidikan yang adaptif tidak lepas dari dukungan nilai-nilai budaya (*culture*) yang melingkupi masyarakat Jembrana. Kondisi empiris di Jembrana, seperti telah diuraikan sebelumnya, sejalan dengan kajian Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook⁴⁷³ tentang karakteristik sebuah pemerintahan yang adaptif yang memiliki kemiripan fenomena dengan di Jembrana. Berdasarkan konsep Neo dan Chen, nilai-nilai budaya yang dijadikan pegangan rakyat Jembrana mencakup kepercayaan (*belief*) dan nilai-nilai (*values*)

⁴⁷¹Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, (New York: Pantheon), 1968, p. 66.

⁴⁷²Huntington dalam Mark Turner and David Hume, *Governance, Administration, and Development. Making the State Work*, (MacMillan Press Ltd.: London, 1997), p.48.

⁴⁷³Steve Hatfield-Dodds, Rohan Nelson and David C. Cook, *Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy*, 2007, Paper presented at the ANZSEE Conference, Noosa Australia, 4-5 July 2007.

yang dibagikan dan dipegang secara umum sebagai nilai-nilai dan kepercayaan bersama.⁴⁷⁴

5.2.4.1.1. Posisi Unik Masyarakat Jembrana di Antara Masyarakat Bali

Dari hasil wawancara yang dilaksanakan peneliti, semua informan penelitian tidak sepakat bahwa keberhasilan Pemkab Jembrana dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan pendidikan semata-mata karena aspek budaya masyarakat Bali yang didominasi oleh kepercayaan Agama Hindu. Seperti dijelaskan I Gusti Ngurah Bagus,⁴⁷⁵ budaya Bali bisa diidentifikasi dari suatu kelompok manusia yang terikat oleh kesadaran atau kesatuan budaya, melalui ikatan satu bahasa yang sama yaitu Bahasa Bali dan umumnya beragama Hindu Bali.

Posisi masyarakat Jembrana di tengah masyarakat Bali secara keseluruhan memang unik. Ditinjau dari sudut pandang historis, daerah Jembrana memang termasuk daerah ‘pinggiran’ dalam konteks pengembangan kebudayaan di Bali. Kepala Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata I Nyoman Suryadi menguraikan sisa-sisa budaya kerajaan ketika Bali masih dikendalikan oleh sejumlah kerajaan lokal sudah berakhir. Berbeda dengan kondisi di Tabanan, Klungkung, atau di Karang Asem; Suryadi mengatakan puri-puri sebagai peninggalan jaman kerajaan telah dihancurkan bersamaan dengan peristiwa G 30 S PKI. Di Jaman Kerajaan, urai Suryadi, wilayah Jembrana menjadi tempat ‘pembuangan’ dari para elit politik kerajaan lokal, seperti di Klungkung, Tabanan, atau Karang Asem yang kalah dalam perpolitikan lokal. Bupati Winasa bahkan mengakui keterbelakangan citra Jembrana. Sebelum dia menjabat Bupati dan masih aktif bekerja di Denpasar, ia kerap kali diminta tolong koleganya untuk mendapatkan pembantu asal Jembrana jika pulang ke kampung halamannya. Dari segi Pendapatan Asli Daerah (PAD), nilai yang dihasilkan Pemkab Jembrana jauh lebih kecil dibandingkan Kabupaten lain di Bali. Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana I Gede Gunadnya menjelaskan nilai PAD Kabupaten Jembrana pada

⁴⁷⁴ Neo and Chen, p.25-26.

⁴⁷⁵I Gusti Ngurah Bagus, 2004, *Kebudayaan Bali, Dalam Koentjaraningrat, 2004. Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Jembatan), hal.286.

tahun 2008 nilainya mencapai sekitar Rp 15 milyar, jauh lebih kecil dibandingkan Kabupaten Badung atau Kodya Denpasar yang mencapai ratusan milyar rupiah akibat dukungan sektor pariwisata.

Keunikan posisi Jembrana terus berlangsung hingga sekarang. Situasi dan kondisi unik Kabupaten Jembrana dibanding Kabupaten di Bali lainnya inilah yang mendorong pembangunan atau institusionalisasi budaya baru berupa nilai dan kepercayaan baru yang dapat mendorong percepatan pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan. Kendati sebagian besar penduduk Jembrana beragama Hindu (sekitar 70 persen), kultur budaya Bali yang melingkupi wilayah ini relatif kurang kental dibandingkan Kabupaten lain di Bali Tengah dan Timur.

Bupati Winasa menyarankan aspek budaya masyarakat Bali yang didominasi agama Hindu, disarankan jangan digunakan semata-mata untuk menganalisis proses kebijakan pelayanan publik di Jembrana. Ini mengingat kenyataan bahwa komposisi masyarakat Jembrana juga diisi oleh masyarakat Muslim yang mencapai 30 persen. Di wilayah ini bahkan terdapat gereja Katolik terbesar di Nusa Tenggara yang dibangun di daerah Palasari. Bagi Winasa, keberhasilan pembangunan pelayanan pendidikan, semata-mata karena ia berhasil mengimplementasikan filosofi hidup yang ia terjemahkan dalam konsep 'persamaan dan kompetisi.' Itu artinya adanya penanaman atau institusionalisasi nilai-nilai dan kepercayaan baru di tengah masyarakat yang dapat mendorong pembangunan *dynamic capabilities* di wilayah tersebut.

5.2.4.1.2. Identifikasi Budaya sebagai Pendorong *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Jembrana

Pengembangan budaya baik berupa nilai-nilai dan kepercayaan yang mendorong *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan didasari oleh posisi unik Jembrana yang memiliki keterbatasan ekonomi dan posisi sosial di tengah arus utama budaya masyarakat Bali. Posisi inilah yang memicu Jembrana bergerak maju dengan mengadaptasi budaya yang kondusif untuk terciptanya kemajuan tersebut. Beberapa nilai-nilai dan kepercayaan menonjol yang diidentifikasi selama penelitian adalah penanaman rasa bangga sebagai warga

Jembrana; kejujuran, integritas pribadi, anti-korupsi, dan transparansi; disiplin dan penanaman etos kerja keras.

Seperti dijelaskan sebelumnya, untuk mendorong tercapainya *agile process* maka Pemkab Jembrana telah membangun sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang dapat dikategorikan sebagai wujud dari praktik reformasi administrasi. Nilai-nilai tersebut diimplementasikan agar organisasi dapat lebih *agile* dalam melaksanakan proses organisasi sehingga sejalan dengan strategi reformasi administrasi yang telah dilaksanakan di Jembrana. Penghargaan atas nilai efisiensi dikembangkan sejalan kebijakan penyusunan pola standarisasi harga terhadap barang dan jasa sesuai dengan mekanisme harga di Jembrana. Sementara pengembangan nilai-nilai yang menghargai prinsip *meritocracy* mendukung upaya pembangunan *able people* di wilayah tersebut.

Walaupun demikian, nilai-nilai tradisional masyarakat Bali masih dipegang teguh. Nilai-nilai juga berperan penting, terutama dalam membangun kebersamaan, toleransi, sikap saling menghormati, semangat tolong menolong, dan gotong royong. Sifat-sifat tersebut berguna untuk melancarkan proses komunikasi dan koordinasi sehingga kebijakan publik yang telah diputuskan dapat dieksekusi dengan baik di lapangan.

I Gusti Ngurah Bagus,⁴⁷⁶ menguraikan budaya masyarakat Bali dilihat sebagai kelompok-kelompok kerabat patrilineal yang mengikat orang Bali berdasarkan prinsip keturunan. Juga ada pula bentuk kesatuan-kesatuan sosial yang didasarkan atas kesatuan wilayah desa yang diperkuat dengan kesatuan adat, upacara-upacara keagamaan yang disebut 'Banjar', yang dikepalai oleh seorang kepala yang disebut 'Klian Banjar'. Sistem kemasyarakatan lainnya yang masih dipegang masyarakat Jembrana adalah sistem 'Subak' yaitu para pemilik atau penggarap sawah-sawah yang menerima air irigasinya dari bendungan-bendungan yang diurus dalam satu 'Subak' yang wilayahnya bisa saja terdiri atas beberapa banjar. Nilai-nilai lain adalah gotong royong antar individu, dan antar keluarga

⁴⁷⁶I Gusti Ngurah Bagus, 2004, *Kebudayaan Bali, Dalam Koentjaraningrat, 2004. Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Jembatan), hal.286.

untuk kegiatan pertanian, perbaikan kampung atau upacara dan perayaan keagamaan.⁴⁷⁷

Nilai-nilai budaya yang dikembangkan dalam proses kebijakan publik di Jembrana, menunjukkan proses pembangunan *strong culture*. Jenis budaya inilah yang diperlukan mendorong proses perubahan dan menjadi salah satu ciri penting organisasi dinamis. Kotter dan Haskett dalam Kasali⁴⁷⁸ menjelaskan *strong culture* dalam organisasi memiliki dua ciri menonjol yang ditemui dengan mudah di Jembrana. Pertama, adanya kesamaan tujuan (*goal alignment*), artinya semua orang bergerak pada irama yang sama. Itu berarti semua pegawai mulai dari *level* tertinggi sampai terbawah memilih metode bekerja dengan nilai-nilai yang relatif sama atau konsisten.

Kedua, para pegawai memiliki motivasi kerja yang tinggi. Kondisi inilah yang memungkinkan institusi dengan *strong culture* lebih mudah mencapai keberhasilan dalam bekerja karena didukung oleh karyawan-karyawan yang bermotivasi tinggi. Perasaan dihargai, lingkungan kerja yang menyenangkan, atau nilai-nilai kondusif, bisa memacu motivasi pegawai. Kebiasaan-kebiasaan yang berlaku seperti pengambil keputusan, penghargaan terhadap individu atau memunculkan kebanggaan pribadi bisa memacu mereka bekerja tanpa diawasi.

Jika dikaitkan dengan Teori Patologi Birokrasi yang dikemukakan Heady,⁴⁷⁹ maka praktik pemerintahan di Jembrana menolak teori tersebut karena budaya yang dikembangkan di Jembrana sebagian berbeda dengan ciri-ciri fenomena patologi birokrasi Haedy yang menggambarkan kondisi birokrasi di negara-negara berkembang. Budaya di Jembrana memang masih terkesan paternalistik, namun di sisi lain hubungan antara pejabat dengan masyarakatnya relatif tidak berjarak. Kesenjangan harapan dan kenyataan hasil sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang diberikan ke masyarakat relatif tidak terlalu lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan

⁴⁷⁷ *Ibid*, hal. 297-298.

⁴⁷⁸ Rhenald Kasali, 2005, *Pidato Ilmiah: Korporatisasi dan Transformasi Kultural: Sebuah Upaya Membentuk Karakter Bangsa Melalui 'Korporat' yang Sehat*. Disampaikan pada acara wisuda Pascasarjana Universitas Indonesia, Kampus UI-Depok, 5 Februari 2005, (Jakarta: Program Studi Ilmu Manajemen Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi UI), hal.16.

⁴⁷⁹ *Ibid*.hal.11-12.

kenyataan. Sedangkan untuk memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya, maka nilai-nilai yang dikembangkan adalah keterbukaan dan accountability kinerja publik dengan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan atau mewadahnya melalui forum LSM dan media.

5.2.4.2. Aspek Politik dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Proposisi penelitian menguraikan: “Jika pembangunan *dynamic governance* bertujuan memperkuat kapasitas pemerintahan dengan beradaptasi terhadap lingkungannya secara terus menerus, maka proses tersebut adalah sebuah reformasi administrasi publik. Oleh karena itu, pembangunan *dynamic governance* perlu memperhatikan aspek politik akibat berkaitan dengan kekuasaan, yaitu berhubungan dengan kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan yang direncanakan.”

Montgomery dan Caiden menguraikan proses reformasi administrasi hakekatnya berkaitan dengan masalah politik karena bersinggungan dengan kekuasaan. Temuan di Jembrana memperhatikan pengaruh aspek politik termasuk faktor kepemimpinan dalam pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* proses kebijakan publik. Seperti diuraikan dalam pembahasan pembangunan *dynamic governance* sebelumnya, sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang telah dihasilkan Pemkab Jembrana sebagai hasil pembangunan *dynamic capabilities*, hakekatnya bertujuan untuk memperkuat kapasitas pemerintahan sehingga dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan definisi reformasi administrasi Caiden, ada tiga aspek yang dapat dijadikan petunjuk utama apakah sebuah kebijakan merupakan sebuah reformasi administrasi atau tidak. Pertama, kebijakan publik yang diambil sarat dengan tujuan pengembangan moral. Kedua, kebijakan publik bukan terjadi dengan sendirinya namun ada upaya-upaya sistematis dan sengaja untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasinya sehingga kebijakan tersebut dapat memenuhi kepuasan rakyat. Ketiga, adanya resistensi administrasi.

Ditinjau dari adanya sasaran yang sarat dengan pengembangan nilai-nilai berdimensi moral lebih baik yang dapat dicapai masyarakat, sejalan dengan

konsep reformasi Caiden,⁴⁸⁰ maka kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana termasuk reformasi administrasi karena proses perubahan yang dicanangkan mendorong tercapainya nilai-nilai lebih baik, dalam hal ini nilai-nilai demokrasi dan *good governance*, antara lain transparansi, *accountability*, dan partisipasi masyarakat. Sedangkan jika dilihat dari sudut pandang adanya resistensi, berdasarkan pandangan Montgomery,⁴⁸¹ dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana juga ditemui adanya tantangan (*challenge*) dari berbagai pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut, baik dari masyarakat, elit politik dan bahkan dari lingkungan birokrasi sendiri. Akibat adanya resistensi itulah, reformasi administrasi membutuhkan adanya dukungan kekuasaan (*power*) sehingga proses tersebut juga harus memperhatikan aspek politik.⁴⁸²

Kondisi pembangunan *dynamic capabilities* di Jembrana tersebut berbeda dengan model yang dikembangkan Neo dan Chen di Singapura karena model Neo dan Chen belum cukup memasukkan aspek politik dan aspek kepemimpinan dalam kaitannya dengan proses reformasi administrasi. Selain itu, Teori Neo dan Chen belum mengkaji pendekatan proses kebijakan publik sebagai satu proses dinamis yang melibatkan sebuah proses kebijakan publik mulai dari proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Temuan penelitian di Jembrana sebaliknya menunjukkan bahwa proses kebijakan pelayanan pendidikan yang menunjukkan *dynamic capabilities* Pemkab Jembrana justru sarat dengan dimensi politik, seperti dikatakan Nakamura dan Smallwood, yaitu bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan) saling mempengaruhi dalam seluruh aspek kehidupan dan bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik.⁴⁸³

Proses kebijakan publik, seperti dijelaskan Nakamura dan Smallwood, merupakan proses kompleks yang melibatkan hubungan yang saling berkaitan dan saling bergantung antara satu bagian dengan bagian lainnya dari proses formulasi,

⁴⁸⁰ Gerald E. Caiden, 1969, p.65.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁸² *Ibid.*, p.66.

⁴⁸³ Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, 1980, p. 2.

implementasi maupun evaluasi kebijakan.⁴⁸⁴ Proses kebijakan publik perumusan sangat terkait dengan faktor politik, yaitu bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan dapat saling mempengaruhi dan bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik.⁴⁸⁵ Analisis berdasarkan data deskripsi kualitatif berikut menguraikan sejumlah temuan penelitian di lapangan yang mengkaitkan adanya proses dukungan aktor-aktor (*stakeholder*) dan pola-pola hubungan antar aktor tersebut, yang dapat mendorong terjadinya kebijakan publik yang adaptif di Kabupaten Jembrana.

5.2.4.2.1. Hubungan antar Aktor dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Seperti dijelaskan Austin dalam Turner dan Hulme,⁴⁸⁶ aspek politik yang mempengaruhi proses kebijakan publik mencakup hubungan pemerintah dengan masyarakat, legitimasi pemerintahan, tipe regim penguasa, ideologi, kondisi elit dan kelas masyarakat, hubungan internasional, dan institusi. Mark Turner dan David Hume⁴⁸⁷ kemudian mengatakan aspek organisasi proses pembangunan tidak dapat direduksi semata-mata menjadi masalah teknis, karena sistem manajemen, teknis administrasi, dan desain organisasi bukanlah fenomena bebas nilai. Aspek lingkungan organisasi penting diperhatikan, sehingga faktor politik adalah aspek yang harus diperhitungkan ketika melakukan analisis dan praktik administrasi.

Kekuasaan dan otoritas dapat dilihat dalam hubungan antar anggota organisasi dan antara anggota organisasi dengan lingkungan eksternal organisasi. Berkaitan dengan dinamika para aktor yang terlibat proses kebijakan publik di Jembrana, maka aspek hubungan antar aktor yang terlibat juga penting dianalisis. Hubungan antar aktor yang perlu digarisbawahi dalam proses kebijakan publik, khususnya kebijakan pelayanan pendidikan adalah berkaitan antara unsur eksekutif, legislatif dan unsur masyarakat sipil. Hubungan antar para aktor tersebut terus mengalami dinamisasi naik turun.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, 1980, p. 21.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, 1980, p. 2.

⁴⁸⁶ Mark Turner and David Hume, 1997, p.26.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, p. 2-4.

Adanya hubungan yang sempat kurang harmonis antara eksekutif dan legislatif tersebut diakui Wakil Bupati. Oleh karena itu, salah satu cara untuk mencegah kegagalan kebijakan publik yang telah diputuskan adalah menjaga agar konflik antara eksekutif dan legislatif tidak sampai menjalar di jajaran birokrasi. Kondisi tersebut perlu ditekankan, karena antara dirinya dengan Bupati Winasa saat penelitian dilaksanakan justru berseberangan dari sisi partai politik. Wakil Bupati lebih jauh menjelaskan:

“Kami tidak ingin masyarakat kami tercerai berai dan menjadi korban. Kalau kami turun ke bawah dalam hubungan kerja ketika kami ke desa-desa, kami tetap bersama-sama dengan Beliau sebagai Bupati. Itu pun tidak kita tunjukkan kepada masyarakat bahwa kami berbeda, kami tetap bersatu. Tapi, di luar jam tugas, kami mensosialisasikan ke masyarakat, anggaplah seperti kampanye untuk memilih kader kami yang terbaik, yaitu Pak Mangku (Mangku Pastika, Gubernur Bali terpilih, peneliti), kami pastikan kami laksanakan. Itu jalannya biasa-biasa saja. *Nggak* ada hal-hal yang mungkin merugikan masyarakat.

Hal-hal itu, saya rasa *ya* lihat sendiri saja. Kami datang ke masyarakat bahwa kami sama-sama kalau itu tugas pemerintah. Tetapi, kalau tugas partai untuk mencari suara kami masing-masing. Pak Winasa jalan untuk mencari dukungan diri sendiri. Kami sebagai Wakil Bupati mencari dukungan untuk kader kami. Itu sudah dijalanin hampir berapa bulan. Beliau tidak mempersoalkan tapi kita sama-sama tidak menggunakan fasilitas pemerintah. Kami pun menggerakkan bantuan itu ke masyarakat bersama-sama. Kalau ada pemberian bantuan, kita sama-sama menurunkan. Beliau mengatakan bantuan ini dari APBD bukan tujuannya untuk memilih atau tidak. Tidak ada hal khusus.”

Berkaitan dengan fenomena kuatnya faktor Winasa yang mendorong *dynamic capabilities* di Jembrana, tidak mengagetkan Neo. Melalui telepon, ia mengatakan formulasi kebijakan yang baik saja tidak cukup, jika gagal dilaksanakan dan diadaptasikan di lapangan. Kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik baru memiliki makna jika berhasil dieksekusi di lapangan sehingga mendapatkan empati dan respon positif dari masyarakat. Pada tahapan demikian, jelas Neo, maka yang berperan adalah kepercayaan (*believe*) dan nilai-

nilai (*value*) rakyat, bukan lagi kepentingan partai politik. Lebih jauh Neo menguraikan sebagai berikut:⁴⁸⁸

“Yeah..., I’m not surprise. And I think they’re in the same... also what we have found. In this case, the political party is not the key. Because at the end, only people’s culture is a level. And, we talk about people’s values and believes. They may say something,... That think strongly involved. Then you’re not to win that,...”

Apa yang terjadi di Jembrana sesuai dengan kajian Peter dalam Farazmand⁴⁸⁹ yang menekankan pentingnya sumberdaya manusia sebagai penggerak penting reformasi administrasi. Peter merumuskan model pendekatan purposif (*top-down*) yang menekankan bahwa reformasi administrasi sektor publik lebih disebabkan peran aktor tertentu sebagai pemimpin, yaitu elit lokal, individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas. Para elit inilah yang mampu membangun ide untuk mereformasi serta mereorganisasi sektor publik.

5.2.4.2.2. Hubungan Dukungan dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Penelitian juga membangun proposisi yang menjelaskan bahwa proses kebijakan publik terkait dengan faktor politik sehingga pembahasan proses kebijakan (formulasi, implementasi dan evaluasi) tidak dapat dilepaskan dari faktor politik, yaitu bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan dapat saling mempengaruhi dalam seluruh aspek kehidupan, serta bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik. Temuan data kualitatif di lapangan berikut menjelaskan adanya proses hubungan politik yang dapat mendorong terjadinya kebijakan publik yang adaptif di Kabupaten Jembrana.

Dari ilustrasi pasang surut hubungan Bupati Winasa dengan kekuatan politik yang ada di Jembrana, yang diwakili melalui komposisi parpol di DPRD Jembrana, terlihat bagaimana Bupati Winasa menjalin hubungan dengan pihak-

⁴⁸⁸ Wawancara Telepon Boon Siong Neo pada 24 September 2008.

⁴⁸⁹ Ali Farazmand, 2002, p.3.

pihak eksternal yang dapat mempengaruhi kebijakan yang ia buat termasuk kebijakan pelayanan pendidikan. Apa yang terjadi di Jembrana sesuai pandangan Nakamura dan Smallwood, yang menjelaskan kebijakan publik dipengaruhi aktor-aktor dan lingkungan (*environment*) masing-masing, baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.⁴⁹⁰

Keberhasilan Pemkab Jembrana melaksanakan kebijakan pelayanan pendidikan dipengaruhi hubungan-hubungan politik antar para aktor dalam tiap lingkungan proses kebijakan. Dalam konteks perumusan atau pembuatan kebijakan pelayanan pendidikan, Pemkab Jembrana harus dapat menyakinkan lingkungan DPRD dan masyarakat agar kebijakan dapat diterima sehingga dieksekusi menjadi kebijakan di lapangan.

Agar perencanaan kebijakan berhasil, Nakamura dan Smallwood menjelaskan adanya sejumlah hal yang bisa berpotensi menjadi penghambat, yaitu dari sisi internal yaitu dari kemampuan internal organisasi eksekutif dan dari sisi eksternal yaitu bagaimana eksekutif berhasil menyakinkan pihak-pihak eksternal baik legislatif maupun masyarakat. Jika menganalisis proses perencanaan kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, nampak eksekutif memiliki keahlian dalam proses perumusan kebijakan mulai penyusunan visi dan misi yang selanjutnya diturunkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan rencana pembangunan tahunan. Kondisi ini bertolakbelakang dengan kondisi di DPRD Jembrana. Sementara itu, Pemkab Jembrana justru berhasil merumuskan dengan jelas tujuan akhir yang akan dicapai dalam pelayanan pendidikan termasuk cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Hal itu ditunjukkan dengan disusunnya sejumlah indikator yang akan dicapai, misalnya didekati dari Angka Partisipasi Kasar, penurunnya tingkat *drop out*, peningkatan nilai Ujian Akhir Nasional dan sebagainya.

Pemkab Jembrana secara proaktif mengkomunikasikan rencana kebijakannya ke masyarakat melalui media dan LSM. Kondisi inilah yang menyebabkan Pemkab Jembrana berhasil mengatasi tantangan yang dilakukan DPRD khususnya pada awal masa pemerintahan Bupati Winasa dimana ia naik menjadi Bupati tidak didukung oleh kekuatan partai mayoritas. Langkah

⁴⁹⁰Nakamura dan Smallwood, 1980, p. 21-23.

Bupati Jembrana untuk memperlancar kebijakannya semakin mulus memasuki periode kedua pemerintahannya setelah dia dapat memperluas koalisi politik karena didukung oleh PDI-P sebagai partai mayoritas di DPRD. Kondisi ini tentu saja membuat koalisi pemerintahan di DPRD semakin stabil sehingga tingkat konsensus dalam menjalin koalisi semakin tinggi untuk menghasilkan keputusan yang disepakati bersama.

Dalam proses pelaksanaan atau implementasi kebijakan, Nakamura dan Smallwood mengidentifikasi tiga faktor pengaruh kunci, yaitu: 1) aktor dan arena, 2) struktur organisasi dan norma birokrasi, serta 3) jaringan komunikasi dan mekanisme kepatuhan (*compliance*).⁴⁹¹ Para aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan mencakup: pembuat kebijakan, pelaksana formal kebijakan, kelompok-kelompok penghubung (*intermediaries*), petugas administratif, pelaku lobi, individu-individu berpengaruh, konsumen atau target sasaran kebijakan, media massa, dan kelompok kepentingan lainnya.⁴⁹²

Berdasarkan kajian dan observasi peneliti, aspek Pemkab Jembrana telah menunjukkan adanya indikasi kemampuan untuk membangun kemampuan sehingga dapat menghasilkan kebijakan pelayanan pendidikan yang dapat dilihat dari aspek kemampuan membangun pegawai yang *able* serta serangkaian proses yang *agile*. Proses-proses itu berlangsung baik dalam kaitan internal Pemkab Jembrana maupun kaitan hubungan atau koordinasi Pemkab dengan instansi Pemerintah Propinsi, Pemerintah Pusat maupun masyarakat.

Ketika ada kelompok-kelompok atau aktor yang mencoba untuk menolakan arahan-arahan kebijakan dengan berbagai alasan, komponen kritis dalam jaringan dapat dipertahankan kepatuhannya dengan sejumlah mekanisme sehingga implementasi kebijakan tetap berjalan. Amitai Etzioni dalam Nakamura dan Smallwood mengamati proses kontrol yang dilakukan oleh suatu organisasi dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori analisis yaitu:⁴⁹³ 1) dengan kekuatan fisik atau koersif, misalnya menggunakan mekanisme ancaman berupa surat peringatan atau sanksi, 2) dengan kekuatan materi atau daya guna, misalnya berupa gaji,

⁴⁹¹ Nakamura dan Smallwood, 1980, p. 45.

⁴⁹² *Ibid*, 1980, p. 53-54.

⁴⁹³ Nakamura dan Smallwood, 1980, p. 59-60.

komisi dan keuntungan lainnya, dan 3) kekuatan simbolik berupa alokasi dan manipulasi simbolik penghargaan dan *deprivation*, seperti *prestige*, *esteem*, *love* dan *acceptence*.

Langkah-langkah yang dikemukakan Amitai tersebut, telah diimplementasikan di jajaran internal Pemkab Jembrana untuk mensukseskan kebijakan pelayanan pendidikan. Sedangkan untuk mengatasi peluang ancaman dari faktor eksternal, Pemkab Jembrana menjawab dengan serangkaian program dan kegiatan pendidikan yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Kemampuan Pemkab Jembrana dalam menyusun proses yang *agile* dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan pendidikan tersebut juga mencakup aspek *monitoring* dan evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan yang memiliki dimensi politik pada dasarnya melibatkan pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dalam proses kegiatan tersebut. Dalam sebuah lingkungan yang demokratis, para pembuat kebijakan dipilih oleh masyarakat atau konstituennya. Perilaku politik mereka pun umumnya berkaitan dengan upaya memenuhi aspirasi konstituennya. Sifat dasar ini pulalah yang akan dibawa oleh para pembuat kebijakan jika mereka terlibat dalam proses evaluasi kebijakan.

Jika menganalisis proses evaluasi kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, Pemkab Jembrana telah mengoptimalkan peran pengawasan internal, yaitu Bawasda. Badan ini tidak hanya bertugas untuk mencari-cari kesalahan tetapi secara proaktif diharapkan dapat turut mendorong terjadinya proses inovasi kebijakan, misalnya dengan secara proaktif mendorong pelaksana dan perencana kebijakan untuk dapat berinovasi menjalankan tugas mereka masing-masing tanpa melanggar hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan dari aspek eksternal, Pemkab Jembrana melibatkan DPRD dalam proses *monitoring* dan evaluasi kebijakan melalui mekanisme yang berlangsung di DPRD. Pemkab juga melibatkan masyarakat, khususnya media massa dan LSM selain adanya hasil konkrit dari pelaksanaan kebijakan pendidikan yang sebenarnya dapat dinilai sendiri oleh masyarakat Jembrana. Melalui cara-cara inilah, baik DPRD maupun masyarakat luas diharapkan dapat mendukung tujuan dan cara untuk mencapai tujuan kebijakan-kebijakan pelayanan pendidikan yang telah dibuat dan dilaksanakan oleh Pemkab Jembrana.

Sejumlah LSM termasuk yang bergerak di bidang advokasi kebijakan pendidikan bermunculan di Jembrana pasca reformasi. Beberapa diantaranya adalah *Bali Education Watch* dan *Jembrana Forum*. Bahkan Bupati Winasa sebelum terpilih menjadi Bupati juga menjadi salah satu Ketua LSM yang bertujuan untuk mengadvokasi proses pembangunan di Jembrana. Benih-benih pembangunan kapasitas masyarakat sipil yang kuat telah disemaikan di daerah tersebut.

Salah satu LSM yang konsisten menyuarakan perbaikan sistem pendidikan secara terus menerus di Jembrana, yang akhirnya diperluas ke seluruh wilayah Bali adalah *Bali Education Watch*. Latar belakang pendirian LSM yang dibuat pada tahun 2002 adalah mencoba memperbaiki proses perbaikan sistem pendidikan di Jembrana. Lebih jauh I Komang Wiasa mengatakan:

“Latar belakang karena kebobrokan di dunia pendidikan. Itu bukan tempat *meminterkan* orang, tapi pembodohan. Banyak yang tidak tahu metodologi. Metode pembelajaran yang memperhatikan anak sebagai subjek sangat terbatas. Sifatnya monopoli guru. Dari sisi pendidikan guru, yang belum S1 juga masih banyak. Penyimpangan di dunia pendidikan itu, susah orang melihat. Baru sekarang orang melihat ada dana BOS yang diselewengkan. Makanya diberi manajemen peningkatan mutu berbasis sekolah, tetapi sekolah tidak pernah punya inisiatif untuk jadi pusat mutu. Selalu menunggu petunjuk dari atas. Makanya ya diakalilah oleh Kepala Sekolah, bikin ulangan umum bersama. Ada titipan duit di situ, pemungutan sekian persen untuk Kepala Sekolah.

Itu yang ingin kita perhatikan. Harapan kami memang lewat pendidikan ini, perbaikan bangsa ini akan terjadi jadi filosofinya. Hanya ibarat air yang bersih, jangan dikotori dunia pendidikan. Pendidikan itu seperti air yang bening, sumber mata air. Jangan coba dikotori oleh siapapun, apalagi oleh kalangan pendidik itu sendiri. Jadi, itu latar belakang *Bali Education Watch*.”

Dari aspek teoritis, apa yang telah dilaksanakan Pemkab Jembrana dalam menjalankan kebijakan publik membuktikan pemerintahan di wilayah tersebut relatif telah membangun sebuah masyarakat yang kuat (*strong state*), bukannya masyarakat yang lemah (*weak state*) seperti dikemukakan Gunnar Myrdal⁴⁹⁴ yang digunakan untuk menggambarkan kondisi masyarakat atau negara dimana kebijakan yang telah ditetapkan kerap kali tidak dapat dilaksanakan (*enforced*) di

⁴⁹⁴Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, (New York: Pantheon), 1968, p. 66.

lapangan bila kebijakan tersebut tidak melibatkan semua kepentingan komponen masyarakat. Pemkab Jembrana sebaliknya berhasil mengatasi sejumlah hambatan yang umumnya terjadi di negara-negara Asia Selatan, dimana antara agenda demokratisasi ternyata tidak sejalan dengan reformasi administrasi seperti dikemukakan Mohabbat Khan.⁴⁹⁵

Ada tiga hal yang berhasil dilaksanakan oleh Pemkab Jembrana. Pertama, Pemkab Jembrana berhasil mengatasi adanya hambatan dari birokrat senior dan para politisi yang ingin mempertahankan *status quo*. Dampak dari fenomena ini adalah dihilangkannya fenomena politisasi urusan publik, dikurangnya praktik korupsi, salah urus pengelolaan urusan publik, dan inefisiensi. Langkah Pemkab melaksanakan restrukturisasi organisasi yang lebih ramping dan kaya fungsi, adanya standarisasi harga proyek, dan intensifikasi peran dan fungsi Bawasda menjadi kata kunci untuk mengatasi masalah di atas.

Kedua, adanya politisi dan institusi partai yang relatif semakin berkualitas sejalan dengan proses demokratisasi yang sedang berjalan yang dapat mengimbangi kekuasaan birokrasi yang sangat besar. Sebagai konsekuensi dari fenomena tersebut adalah dihindarinya kecenderungan terjadinya kerjasama antara politisi dengan aparat birokrasi. Terakhir, yang tidak kalah penting adalah adanya kepedulian masyarakat terhadap pemerintahnya baik melalui media dan LSM. Masyarakat semakin sadar atas hak-haknya dan semakin terlibat dalam proses kebijakan publik yang langsung berkaitan dengan kehidupan mereka sehari-hari.

Selain mendorong pemberdayaan masyarakat, Bupati Winasa juga mendorong tumbuhnya LSM-LSM yang dijadikannya sebagai mitra pembangunan. Sejak 2001, di Jembrana memang tumbuh banyak LSM. Salah satunya adalah *Bali Education Watch* yang didirikan tahun 2002 dengan fokus untuk mengawal kebijakan pendidikan di Bali termasuk di Jembrana. Fokus kajian LSM ini adalah melakukan kajian dan diskusi publik untuk membicarakan masalah-masalah pendidikan mulai dari sisi kebijakan, teknis pendidikan sampai

⁴⁹⁵ Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 39- 41.

memonitor penyalahgunaan kewenangan dan dana pendidikan, misalnya dana BOS.⁴⁹⁶

Kondisi yang terjadi di Jembrana di atas, mendukung pandangan sejumlah ahli, antara lain: Khan,⁴⁹⁷ Ndue,⁴⁹⁸ dan Caiden dalam Khan,⁴⁹⁹ yang menegaskan adanya keterkaitan antara konsep demokrasi dengan proses reformasi administrasi. Kedua konsep bertujuan untuk meningkatkan pembangunan kapasitas organisasi publik. Baik demokrasi maupun reformasi administrasi membutuhkan *accountability* dan transparansi untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik di tengah masyarakat. Cara-cara Pemkab Jembrana membangun keterbukaan dan *accountability* dengan melibatkan media dan LSM dalam proses kebijakan publik, menjadi salah satu aspek penting untuk mengurangi hambatan dan tantangan politik yang muncul di lapangan.

5.2.4.2.3. Aspek Kepemimpinan dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Proposisi penelitian menjelaskan bahwa karena hakekat pembangunan *dynamic governance* sebagai perwujudan implementasi reformasi administrasi adalah proses politik, maka membutuhkan adanya dukungan kekuasaan agar perubahan yang direncanakan dapat mengatasi kemungkinan resistensi yang muncul. Jika pembangunan *dynamic governance* berkaitan dengan aspek politik, agar proses kebijakan publik yang direncanakan dapat dieksekusi dengan baik, maka dibutuhkan kepemimpinan yang kuat. Artinya, pemimpin tersebut dapat terus mendorong perubahan sekaligus dapat mengatasi kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan.

Deskripsi kualitatif penelitian menguraikan temuan faktor kepemimpinan Bupati Jembrana yang dinilai menjadi pemicu (*leverage*) dalam proses pembangunan kebijakan pelayanan pendidikan yang adaptif di Jembrana. Kebijakan publik tersebut selanjutnya mendorong terjadinya kemampuan *thinking*

⁴⁹⁶Hasil Wawancara dengan Komang Wiasa, Ketua Yayasan Bali Education Watch, di Hotel Jimbarwana, Negara, Kab. Jembrana pada 28 Agustus 2008, 19:00-20:00 WITA.

⁴⁹⁷Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 36-37.

⁴⁹⁸ Paul N. Ndue, 2005, p. 6-7.

⁴⁹⁹Mohammad Mohabbat Khan, 2001, p. 38

ahead, thinking again, dan thinking across. Temuan tersebut mendukung kajian sejumlah ahli sebelumnya.

Pengalaman Neo dalam mengkaji *dynamic capabilities* terhadap pemerintahan di Singapura juga melihat pentingnya sikap dari pemimpin sebagai faktor yang dapat merangsang proses dinamis pelayanan pendidikan lebih jauh, juga dapat ditemui pada kasus di Jembrana. Kepemimpinan Bupati Jembrana mendukung karakteristik seperti dikemukakan Caiden,⁵⁰⁰ yang menjelaskan kepemimpinan yang dapat mendorong reformasi administrasi harus memiliki sejumlah karakteristik kuat, antara lain memiliki keahlian kemasyarakatan, menjadi sosok yang penuh ide, sekaligus menjadi penjaga nilai-nilai spiritual masyarakat. Pemimpin juga harus memiliki kemampuan mempublikasikan ide-idenya kepada masyarakat, melaksanakan propaganda, membangun ideologi sekaligus menjadi seorang filosof. Karakteristik kepemimpinan yang kuat inilah yang terus menerus dapat menarik lebih luas dan menyakinkan pemimpin lainnya untuk melakukan reformasi secara tidak langsung. Seperti dijelaskan Kasim⁵⁰¹ mengemukakan kepemimpinan yang kuat dan visioner adalah yang mampu menggerakkan dinamika perubahan masyarakat. Kepemimpinan yang diperlukan adalah yang mampu mengoperasionalkan visi dan memimpin upaya pencapaian visi tersebut, mampu menciptakan *sense of urgency*, mempunyai integritas pribadi yang tinggi, serta mampu mencari alternatif strategi yang dapat berperan sebagai pengungkit (*leverages*). Bennis dan Burt dalam Murphy⁵⁰² mengemukakan penetapan visi organisasi menjadi konsep sentral yang dapat menjelaskan tingkatan kepemimpinan seorang pemimpin.

Dalam konteks Jembrana, keberhasilan Pemkab menjalankan kebijakan pembebasan biaya pendidikan dari tingkat SD ke SMA dimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten paling rendah dibandingkan delapan Kabupaten lain di Bali, tidak lepas dari inisiatif dan komitmen pemimpinnya, yaitu Bupati Winasa. Hal tersebut diakui oleh Kepala Bappeda Kabupaten Jembrana I Gede

⁵⁰⁰ Caiden, 1969, p. 66.

⁵⁰¹ Kasim, 2008, hal. 6.

⁵⁰² JJ Murphy. 2008.

Gunadnya. Ia menjelaskan di Kantor Bappeda, Kabupaten Jembrana, Negara Kabupaten Jembrana, Bali, 13 Agustus 2008, 10:00-12:00 WITA sebagai berikut:

“Apa yang dibawa oleh Jembrana murni inovasi seorang figur pemimpin, Pak. Semestinya kalau yang lainnya (Pemkab lain, peneliti) ikut seperti Jembrana, justru jauh lebih bisa. Jembrana dengan keterbatasan PAD-nya mampu kenapa yang lain tidak. Beliau (Bupati Winasa, peneliti) mempunyai komitmen bahwa pemerintah ada bermanfaat untuk rakyatnya, yang salah satunya dalam bidang pendidikan. Beliau mengatakan pada tingkat SD, SMP dan SMA, merupakan program pemerintah memberikan akses kemudahan. Begitu tamat SMA, silahkan. Kalau hanya tamat SMP, mereka tidak bisa mengakses peluang apakah menjadi anggota dewan yang terhormat, Lurah, Kepala Desa, Kepala Dusun, atau menjadi bekerja di swasta. Untuk sempurna kan susah, namun Jembrana dengan PAD Rp 15 milyar per tahun ternyata mampu, dibandingkan dengan tetangga kami Kabupaten Buleleng yang memiliki PAD Rp 45 milyar yang belum bisa memberikan kemudahan kepada masyarakatnya. Nah, itu kan kembali kepada komitmen dan keberanian figur pemimpin, Pak.”

Sepuluh tahun lalu, Profesor Winasa memutuskan untuk kembali membangun daerah kelahirannya, Jembrana, agar dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat di sana, dengan memutuskan ikut dalam proses pencalonan Bupati. Bupati Winasa berperan besar dalam *thinking ahead* karena berperan besar sebagai inspirator yang melandasi pembuatan formulasi kebijakan pelayanan pendidikan, mulai dari penyusunan visi-misi pembangunan di Jembrana yang memfokuskan pada tiga hal, yaitu sektor pendidikan, kesehatan dan daya beli. Kemampuan Winasa dalam merumuskan tujuan besar pembangunan masyarakat Jembrana tidak lepas dari kemampuannya melihat tantangan dan peluang yang terjadi di masa depan yang kemungkinan besar dihadapi masyarakat Jembrana. Winasa memiliki kepekaan terhadap sinyal-sinyal yang terjadi di masa datang, mampu merumuskan sejumlah skenario yang akan dituju di masa datang, kritis terhadap kemungkinan situasi dan kondisi yang akan terjadi, sekaligus mampu merumuskan sejumlah asumsi yang dapat dipilih di masa mendatang.

Kesempatan Bupati Winasa lebih leluasa berprakasa mengelola pemerintahan disebabkan adanya peluang yang datang dari eksternal organisasi karena bersamaan dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru dan

digantikan dengan Orde Reformasi yang kemudian mendorong dipraktikannya administrasi publik yang lebih memberikan ruang lebih seimbang kepada masyarakat sipil dan sektor swasta dalam pemerintahan. Itu sejalan dengan agenda desentralisasi lebih luas kepada daerah otonom menyusul digantikannya UU No. No.5/1974 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat. Seperti dikemukakan Perencana Madya Bappeda I Nyoman Sunata, Bupati Winasa memaknai agenda Otonomi Daerah bukan sebagai pelimpahan kewenangan tetapi pelimpangan pelayanan yang lebih baik ke masyarakat.

Dalam level implementasi visi misi menjadi program dan kebijakan pelayanan pendidikan di lapangan, peran Bupati Winasa tidak kalah besarnya. Bupati lah yang berperan penting dalam proses berpikir *thinking again* ketika mengkaji secara kritis kebijakan pendidikan yang telah ditempuh pemerintahan sebelumnya. Kemampuan untuk men-*challenge* terhadap kebijakan yang ada tersebut ditunjukkan dengan meredefinisi ulang fokus tujuan pendidikan di Jembrana dengan fokus melakukan pembangunan pada tiga hal yaitu persamaan kesempatan pendidikan sampai setingkat SMA untuk setiap penduduk di Jembrana, peningkatan kualitas pendidikan, dan peningkatan relevansi pendidikan terhadap pasar kerja. Kemampuan untuk memandang secara kritis dan men-*challenge* kebijakan yang telah ditempuh sekaligus menawarkan kebijakan baru yang lebih adaptif, menunjukkan kemampuan Winasa menerapkan *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking again*.

Pendirian Sekolah Kajian mulai dari level SMP, SMA, dan SMK di Jembrana yang tujuan utamanya adalah menghasilkan lulusan yang tidak hanya pandai dalam nilai akademis tetapi sekaligus memiliki budi pekerti luhur, disiplin, kerja keras, dan memiliki *life skill*; tidak lepas dari gagasan Bupati Winasa setelah ia melihat berbagai macam sistem pendidikan yang pernah ia alami sepanjang kehidupannya. Sekolah Kajian merupakan wahana dari Winasa

dan para teknokrat pendidikan di Jember untuk menghasilkan lulusan yang dicita-citakan tersebut. Sistem Sekolah Kajian adalah implementasi dari proses pembelajaran dari berbagai institusi pendidikan di luar Jember, yaitu institusi Pondok Pesantren di Tebu Ireng dan Gontor, SMA Taruna Nusantara, dan lembaga pendidikan di Jepang.

Kenyataan ini membuktikan kemampuan Winasa dalam membangun *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking across*. Hal tersebut membuktikan Winasa mampu belajar dari institusi lain di luar Jember. Tidak hanya itu, Winasa juga berhasil meyakinkan masyarakat Jember atas sistem dan pengetahuan di luar Jember tersebut bagus untuk diimplementasikan di wilayah tersebut. Ia juga mampu untuk men-*challenge* sistem yang berlaku di institusi di luar Jember tersebut agar dapat disesuaikan dengan konteks dan situasi di Jember sehingga secara perlahan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat Jember.

Dari kajian peneliti, kunci keberlanjutan pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan dapat dihasilkan melalui sistematisasi proses, antara lain berkaitan dengan proses pengembangan pegawai (*Human Resources Process*) sehingga secara terus menerus dapat meningkatkan kapasitas pegawai menjadi semakin *able*. Hal ini dapat dipahami karena peningkatan kapasitas *HR process* dapat dilaksanakan secara terus menerus dengan memanfaatkan sistem umpan balik yang ada. Dari tiga dimensi kemampuan berpikir yang dapat mendorong terjadinya *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan di Jember, tampak bahwa kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* yang melekat pada sosok Bupati Winasa yang selanjutnya mendorong terjadinya implementasi kemampuan berpikir *thinking again* dalam kebijakan pelayanan pendidikan di *level* aparat birokrasi dan tenaga pelaksana pendidikan di lapangan.

Dalam perkembangannya, kemampuan *thinking again* yang sudah ada, belum mendorong jajaran birokrat di *level* di bawah Bupati untuk berpikir konsep strategis jangka panjang yang biasanya erat kaitannya dengan kemampuan *thinking ahead* dan *thinking again*. Asumsi dan analisis ini sejalan dengan temuan penelitian dari hasil *survey* yang menunjukkan kepemimpinan Bupati

Winasa yang kuat masih berperan sentral mendefinisikan kemampuan *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*, berkaitan dengan proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana.

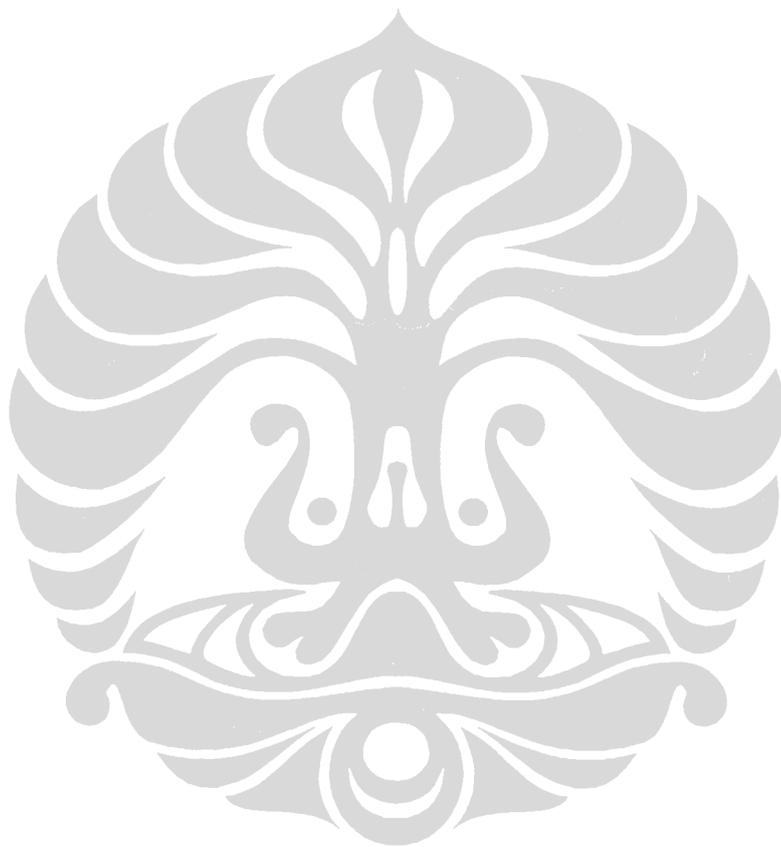
Dominannya peran Bupati Winasa dalam proses kebijakan publik, khususnya dalam perencanaan penentuan tujuan jangka panjang kebijakan publik disikapi kritis sejumlah informan penelitian, antara lain Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Jembrana (PDI-P) I Putu Dwita SPt dan penggerak LSM Komang Wiasa Ketua Yayasan *Bali Education Watch* (LSM atau Tokoh Masyarakat). Majunya pemikiran Bupati, dinilai belum diimbangi oleh *level* pejabat di bawahnya. Wiasa yang juga menjadi wiraswastawan di Negara tersebut mengatakan, pelaksana teknis pengelolaan pendidikan di bawah Bupati belum mampu berpikir visioner ke depan. Salah satunya tampak dengan belum mampunya mereka membuat cetak biru perencanaan pembangunan pendidikan jangka panjang. Lebih jauh Wiasa menguraikan:

Masyarakat tahunya tentang pendidikan *kan* sekolah, yaitu bagaimana anak orang dilayani dengan *bener* di sekolah. *Kan* begitu. *Nggak* peduli siapa jadi Kepala Dinas. Mau jadi apa, persetan itu, yang penting di sekolah anak saya dapat perlakuan yang benar. *Kan* begitu. Tidak ada jam kosong. Makanya di sinilah, birokrasi di *level* ini yang di Dinas, tidak paham. Mereka tidak paham kewenangan di dalam konteks standar pelayanan minimum pendidikan. *Nggak* ada rambu-rambu standar pelayanan minimum di bidang pendidikan. Itu sudah dikeluarkan oleh Mendiknas,

.....misalnya Angka Partisipasi Kasar SD di Jembrana itu sudah 100%, itu artinya apa? Jadi pemerintah kabupaten itu berani menawarkan apa kepada masyarakat, tentang pelayanan minimum dibidang pendidikan. Contohnya, cetak biru tentang wajah pendidikan Jembrana mau kemana? Ini mestinya dilaksanakan oleh Dinas pendidikan ini.... Saya belum melihat itu. Bapak kalau datang ke Jembrana misalnya, kebijakan sudah *ok*, dari Bupati sudah ada kebijakan sekolah gratis, yang disubsidi. Tetapi, apa yang bisa dibawa pulang? Kemana arah pendidikan di Jembrana nanti? Karena, tugas Bupati dengan tugas sekolah *kan* beda.

Pandangan Wiasa di atas, jika dikaitkan dengan hasil kajian analisis kuantitatif model statistik persamaan SEM memiliki hubungan yang erat. Temuan kuantitatif menunjukkan pembangunan *able people* dalam proses kebijakan publik di Jembrana sudah mampu mendorong terjadinya proses *thinking again*, tetapi masih belum mampu mendorong kemampuan *thinking ahead* dan

thinking across dimana kemampuan kedua dimensi ini lebih melekat pada sosok Bupati Winasa.



BAB 6

SIMPULAN DAN SARAN

6.1. Simpulan

Penelitian berjudul: “Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali),” menghasilkan sejumlah simpulan atas temuan penelitian sebagai berikut:

6.1.1. Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Pembangunan *able people* dan *agile process* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana berpengaruh terhadap pengembangan *dynamic capabilities* di daerah tersebut. Berdasarkan uji persamaan struktural SEM menunjukkan pembangunan *able people* baru berhasil mendorong terjadinya *dynamic capabilities* dari dimensi *thinking again*, belum menghasilkan dimensi *thinking ahead* dan *thinking across*. Selain itu, sejumlah program dan kegiatan yang mendorong *agile process* kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana telah mendorong kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across*, tetapi belum mampu mendorong tercapainya kemampuan *thinking again*. Temuan penelitian yang terjadi pada proses kebijakan pelayanan pendidikan Kabupaten Jembrana tersebut, berbeda dengan kajian Neo dan Chen yang membangun model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam pemerintahan di Singapura, dimana baik variabel *able people* dan *agile process* berpengaruh terhadap ketiga dimensi *dynamic capabilities*.

Temuan penelitian di Jembrana juga menunjukkan hubungan antar unsur penyusun *dynamic capabilities* ternyata tidak bersifat sirkuler seperti di Singapura, artinya hubungan dimensi *dynamic capabilities* tidak dimulai dari pembangunan kemampuan *thinking ahead* kemudian bergerak ke *thinking again*, *thinking across* dan kembali ke *thinking ahead*; tetapi pembangunan *dynamic*

capabilities justru bermula dari kemampuan *thinking again* yang selanjutnya mendorong kemampuan *thinking across* dan *thinking ahead*.

6.1.2. Model Persamaan Struktural SEM yang Paling Cocok untuk Proses Kebijakan Pelayanan Bidang Pendidikan

Modifikasi terhadap model yang paling cocok untuk menggambarkan *dynamic capabilities* proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana adalah pada jalur hubungan atau pengaruh antara variabel: i) *able people* terhadap *thinking again*, ii) *agile process* terhadap *thinking ahead*, iii) *agile process* terhadap *thinking across*. Pola hubungan ini sama dengan model struktur pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* seperti temuan simpulan pertama di atas. Sementara itu untuk model persamaan struktural yang dianggap paling cocok adalah pada jalur hubungan atau pengaruh antara variabel: *thinking again* terhadap *thinking ahead* dan *thinking again* terhadap *thinking across*.

Temuan dari analisis *competing models* SEM pada model pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* adalah bahwa *thinking again* merupakan landasan terjadinya peningkatan terhadap *thinking across* dan *thinking ahead*. Temuan ini memberikan pengertian bahwa *thinking again* merupakan kunci terjadinya *dynamic capabilities*. Lebih detail dapat digambarkan bahwa *thinking again* atau kemampuan untuk memahami dan mengevaluasi strategi, kebijakan, dan program yang ada, dan mendesain ulang untuk mendapatkan capaian yang berkualitas yang lebih baik, yang diindikasikan dengan indikator *understanding* dan *probing*, *reviewing* dan *analyzing*, *redesigning*, dan *implementing* menjadi kunci perubahan, yaitu pada: i) variabel *thinking across* atau kemampuan untuk belajar dari pihak-pihak lain di luar batasan-batasan tradisional Kabupaten Jembrana, untuk mendapatkan ide dan gagasan lebih baik yang dapat disesuaikan sehingga menghasilkan kebijakan dan program baru dan inovatif yang dapat diuji-cobakan dan diinstitutionalisasi (yang diindikasikan dengan indikator *searching* dan *researching*, *discovering* dan *experimenting*, *evaluating*, dan *customizing*); dan ii) variabel *thinking ahead* atau kemampuan mengidentifikasi perkembangan masa depan dan memahami

implikasinya terhadap risiko dari strategi dan kebijakan saat ini (yang diindikasikan dengan indikator *exploring* dan *anticipating*, *perceiving* dan *testing*, *strategizing*, dan *influencing*).

6.1.3. Deskripsi Pembangunan *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Berdasarkan metode deskriptif kualitatif dengan wawancara mendalam, simpulan hasil temuan penelitian proses pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana diuraikan sebagai berikut:

- a. Penelitian telah mengidentifikasi sejumlah perilaku Pemkab Jembrana yang mencerminkan kemampuan pembangunan *dynamic capabilities* baik dari dimensi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Perilaku-perilaku tersebut diterjemahkan dalam sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang telah berjalan efektif, efisien, dan responsif. Perilaku tersebut mencakup tiga hal. Pertama, 'Kemampuan Mengidentifikasi Masa Depan' (*thinking ahead*). Kedua, 'Kemampuan Konfrontasi dengan Realita Aktual' (*thinking again*). Ketiga, 'Kemampuan Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain' (*thinking across*),
- b. Hasil observasi penelitian mendukung temuan uji persamaan struktural SEM yang menyimpulkan bahwa kemampuan Pemkab Jembrana mengimplementasikan *thinking ahead* dan *thinking across* lebih didominasi peran Bupati I Gede Winasa dan masih menunjukkan adanya kesenjangan kemampuan antara Bupati Winasa dengan para aparatnya dalam aspek *dynamic capabilities*. Kendati demikian, untuk menjalankan kebijakan yang telah diputuskan, pegawai pada tingkatan di bawah Bupati Winasa telah memiliki kemampuan *thinking again* karena berhasil mengeksekusi dan mengevaluasi kebijakan di lapangan dengan baik,
- c. Sejalan dengan temuan uji persamaan struktural SEM, penelitian kualitatif juga menjelaskan hubungan antar variabel *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana bersifat tidak sirkuler. Hubungan antar variabel *dynamic capabilities* tidak dimulai dari *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* melainkan berawal dari

thinking again yang kemudian mendorong *thinking ahead* dan *thinking across*, setelah berhasil mengevaluasi kebijakan yang ada. Kemampuan *thinking ahead*, berupa kebijakan mem-Perda-kan sejumlah kebijakan publik misalnya, terjadi setelah Pemkab Jembrana berhasil melaksanakan *thinking again* kebijakan pelayanan pendidikan yang telah dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Jembrana, antara lain kebijakan pendidikan bersubsidi dari tingkat TK sampai SMA (dikenal sebagai pendidikan gratis), kebijakan pemberian bea siswa, dan kebijakan Wajib Belajar 12 tahun.

6.1.4. Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Dalam pengembangan model, dipilih kebijakan Sekolah Kajian untuk mengkaji program dan kegiatan lain yang berkaitan dengan pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan publik di Jembrana. Dari kajian pengembangan model dengan metode kualitatif SSM yang ditunjang hasil uji persamaan struktural SEM dan metode deskriptif kualitatif melalui wawancara mendalam, selanjutnya dapat ditarik sejumlah simpulan sebagai berikut:

- a. Simpulan pengembangan model konseptual dengan metode kualitatif SSM, menunjukkan terbangunnya *dynamic capabilities* (dari dimensi *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*) dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana. Hasil model tersebut mendukung temuan uji persamaan struktural SEM. Hasil perbandingan antara model konseptual dengan kondisi nyata di lapangan menunjukkan, *dynamic capabilities* yang telah dihasilkan dalam proses pelaksanaan kebijakan Sekolah Kajian adalah dari aspek *thinking again*. Adapun kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* relatif masih kurang dan diidentifikasi terpusat pada inisiatif Bupati Jembrana,
- b. Kenyataan adanya *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan, mengindikasikan Pemkab Jembrana memiliki ciri sebagai organisasi pembelajar, karena adanya konversi pengetahuan (*knowledge*) dalam organisasi, yaitu adanya interaksi antara pengetahuan *tacit* (implisit)

dan pengetahuan eksplisit, dan terjadinya proses konversi pengetahuan individu ke pengetahuan organisasi, lalu dari pengetahuan organisasi kembali menjadi pengetahuan individu dan seterusnya. Adapun sumber *knowledge* dominan yang terjadi dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana lebih diperankan oleh Bupati Jembrana. Empat proses konversi pengetahuan di Jembrana ditempuh melalui empat cara, yaitu sosialisasi, eksternalisasi, kombinasi, dan internalisasi,

- c. Proses pengembangan *dynamic capabilities* kebijakan Sekolah Kajian mulai tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan; dapat menjadi salah satu contoh kemampuan Pemkab Jembrana membangun sebuah kebijakan publik yang adaptif. Melalui kebijakan tersebut serangkaian pemilihan keputusan, proses eksekusi, adaptasi serta inovasi kebijakan dapat dihasilkan,
- d. Kemampuan Pemkab Jembrana menghasilkan kebijakan adaptif dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan mendorong tercapainya sebuah *dynamic governance* (tata kelola pemerintahan yang dinamis) di wilayah tersebut. Adanya kebijakan, peraturan, dan struktur organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan sosio-ekonomi dan perilaku sosial membuktikan adanya praktik *dynamic governance* ini. Kondisi ini, mampu meningkatkan kinerja pelayanan pendidikan yang kemudian mendorong penyebaran nilai demokrasi dan diimplementasikannya prinsip-prinsip *good governance* (khususnya aspek *accountability*, transparansi, dan partisipasi masyarakat) dalam kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana,
- e. Kemampuan Pemkab Jembrana mengelola kebijakan pelayanan pendidikan yang adaptif berkaitan dengan adanya dukungan aspek budaya yang melingkupi masyarakat Jembrana, mencakup kepercayaan (*belief*) dan nilai-nilai (*values*) yang dibagikan dan dipegang secara umum sebagai nilai-nilai dan kepercayaan bersama. Nilai dan kepercayaan yang dapat mendorong *dynamic capabilities*, sehingga mendorong terjadinya masyarakat yang kuat dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan,

ditentukan oleh keunikan posisi Jembrana yang relatif ‘miskin’ dan lebih multi kultur dibandingkan Kabupaten lain di Bali,

- f. Proses kebijakan pelayanan pendidikan (formulasi, implementasi, dan evaluasi) yang menghasilkan *dynamic capabilities* di Jembrana dipengaruhi aspek politik, yaitu bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses tersebut saling mempengaruhi dan bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik. Dari aspek pelaksanaan kebijakan, Pemkab Jembrana harus meyakinkan DPRD dan masyarakat agar kebijakan dapat diterima sehingga dapat dieksekusi di lapangan. Dari aspek proses perencanaan kebijakan, bertolakbelakang dengan kondisi di DPRD Jembrana, Pemkab Jembrana justru berhasil merumuskan dengan jelas tujuan akhir yang akan dicapai dalam pelayanan pendidikan termasuk cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Pemkab Jembrana secara proaktif mengkomunikasikan rencana kebijakannya ke masyarakat melalui media dan LSM. Kondisi inilah yang menyebabkan Pemkab Jembrana berhasil mengatasi tantangan yang dilakukan DPRD khususnya pada awal masa pemerintahan Bupati Winasa ketika tidak didukung oleh kekuatan partai mayoritas di DPRD,
- g. Faktor kepemimpinan Bupati Winasa menjadi pendorong terjadinya *dynamic capabilities* di Jembrana. Akibat kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* yang melekat pada sosok Bupati Winasa lah yang selanjutnya mendorong implementasi kemampuan berpikir *thinking again* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di level aparat birokrasi dan tenaga pelaksana pendidikan di lapangan.

6.2. Implikasi Teoritis dan Praktis

Berdasarkan sejumlah simpulan yang bertujuan untuk menjawab empat pertanyaan disertasi di atas, maka penelitian ini menghasilkan sejumlah implikasi teoritis maupun implikasi praktis yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

6.2.1. Implikasi Teoritis

Pertama, konsep *dynamic capabilities* Neo dan Chen untuk mengkaji *dynamic capabilities* di Singapura, dapat digunakan sebagai model untuk mengkaji terjadinya proses pembangunan *dynamic capabilities* proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, melalui kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Kemampuan *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* selanjutnya menjadi pendorong terbangunnya berbagai kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*) sehingga dapat dihasilkan sebuah pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*).

Kedua, temuan uji persamaan struktural SEM ditunjang hasil kajian pengembangan model tentang pengaruh *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, menolak model *dynamic capabilities* Neo dan Chen yang mengkaji praktik pemerintahan di Singapura. Berbeda dengan di Singapura, pembangunan *able people* di Jembrana baru mendorong *thinking again*, belum mendorong *thinking ahead* dan *thinking across*. Selain itu, pembangunan *agile process* di Jembrana mendorong *thinking ahead* dan *thinking across*; belum mendorong *thinking again*. Sedangkan hubungan antar unsur penyusun *dynamic capabilities* di Jembrana ternyata tidak bersifat sirkuler (dari *thinking ahead* ke *thinking again* ke *thinking across* dan kembali ke *thinking ahead*), tetapi bermula dari kemampuan *thinking again* yang selanjutnya mendorong kemampuan berpikir baik *thinking across* dan *thinking ahead*.

Perbedaan pola pengembangan model tersebut akibat dominannya faktor kemampuan kepemimpinan Bupati Jembrana I Gede Winasa dalam memerankan pembangunan *dynamic capabilities* proses kebijakan publik. Kondisi ini berbeda dengan di Singapura, dimana aktor yang berperan untuk mendorong terjadinya *dynamic capabilities* sudah terjadi di setiap level dalam pemerintahan. Kendati model pembangunan *dynamic capabilities* Neo dan Chen tidak berlaku sepenuhnya di Jembrana, namun itu sudah cukup untuk mendorong tercapainya *dynamic capabilities* di sana. Pemkab Jembrana telah mampu membangun sejumlah ide-ide baru sehingga dapat terus menerus memperbaharui kemampuan organisasi yang ada melalui sejumlah kebijakan publik yang telah dihasilkan.

Adanya dominasi faktor kepemimpinan Bupati Jembrana sekaligus membantah konsep Lewin *et al.* dalam Bitar yang menjelaskan bahwa pembangunan kapabilitas organisasi bukan dipengaruhi oleh keterampilan individu dalam organisasi tetapi melekat pada sejumlah elemen organisasi yang saling berkaitan dengan kemampuan individual di dalam organisasi tersebut. Sebaliknya, kondisi di Jembrana memperkuat pandangan sejumlah ahli yang menjelaskan bahwa proses reformasi administrasi dapat didorong melalui kepemimpinan yang kuat, seperti model *purposive (top-down)* Peter dalam Farazmand atau konsep reformasi Caiden yang menekankan pentingnya elit lokal dan individu yang memiliki kekuasaan dan otoritas sebagai penggerak ide untuk mereformasi serta mereorganisasi sektor publik. Dari temuan penelitian pembangunan *dynamic capabilities* di Kabupaten Jembrana di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep pembangunan *dynamic capabilities* yang awalnya digali dari konsep administrasi bisnis jika diimplementasikan ke organisasi publik harus memperhatikan aspek politik pengambilan keputusan dan kepemimpinan.

Ketiga, proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana telah mengembangkan nilai-nilai moral yang menjadi salah satu prasyarat reformasi administrasi Caiden. Sejumlah kebijakan yang memiliki muatan moral antara lain kebijakan untuk menekan praktik korupsi melalui standarisasi harga proyek dan pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menjadi contoh indikasi penerapan nilai-nilai *good governance* di wilayah tersebut, karena mendorong *accountability*, transparansi, dan partisipasi dalam pemerintahan. Adanya peningkatan partisipasi masyarakat dalam urusan pembangunan juga menjadi bukti tumbuhnya nilai demokrasi di wilayah tersebut.

Fenomena di Kabupaten Jembrana tersebut sekaligus menolak teori yang dikemukakan Mohammad Mohabbat Khan yang menyimpulkan bahwa negara-negara berkembang, misalnya negara di kawasan Asia Selatan yang relatif demokratis ternyata gagal menerapkan reformasi administrasi di negara-negara tersebut. Salah satu faktor kegagalan adalah adanya ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintahnya karena reformasi masyarakat sipil belum menjadi agenda penting. Kondisi di Jembrana juga membantah kajian Gunnar Myrdal yang menyimpulkan adanya fenomena *weak state* (masyarakat yang lemah) di Asia

Selatan dan Asia Tenggara. Berdasarkan temuan penelitian di Jembrana membuktikan bahwa keberhasilan pelaksanaan reformasi administrasi yang dilaksanakan di masyarakat yang sedang berkembang (jika memakai ukuran dari Hahn-Been Lee) mampu mengembangkan nilai-nilai demokratisasi masyarakat setelah terjadi penguatan kapasitas masyarakat di wilayah tersebut.

Keempat, nilai-nilai budaya yang dikembangkan melalui agenda reformasi administrasi proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana sehingga dapat menghasilkan kebijakan adaptif, mendorong tumbuhnya *strong culture* di daerah tersebut. Budaya inilah yang diperlukan untuk mendorong proses perubahan dan menjadi salah satu ciri penting organisasi yang dinamis. Sejalan dengan pandangan Kotter dan Haskett dalam Kasali, *strong culture* menonjol yang dapat ditemui di Jembrana adalah kesamaan tujuan (*goal alignment*) dan motivasi kerja yang tinggi antar aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik di Jembrana.

Situasi *strong culture* yang melingkupi tata kelola pemerintahan di Kabupaten Jembrana tersebut berarti menolak Teori Patologi Birokrasi yang dikemukakan Heady, yang mengkaji fenomena patologi birokrasi di negara-negara berkembang. Masyarakat Jembrana didominasi budaya Hindu memang masih paternalistik, namun di sisi lain hubungan antara pejabat dengan masyarakatnya relatif tidak berjarak. Kesenjangan harapan dan kenyataan hasil sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang diberikan ke masyarakat relatif tidak terlalu lebar antara apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan. Sedangkan untuk memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya, maka nilai-nilai yang dikembangkan adalah adanya keterbukaan, *accountability*, dan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan melalui forum LSM dan media.

Kelima, penelitian di Kabupaten Jembrana menunjukkan proses kebijakan pelayanan pendidikan yang menghasilkan *dynamic capabilities* berkaitan erat dengan aspek politik. Temuan pembangunan *dynamic capabilities* dalam proses pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana mendukung konsep Nakamura dan Smallwood, yang menekankan perlunya memperhatikan aspek politik dalam proses kebijakan publik mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi.

Pembangunan *dynamic capabilities* proses kebijakan publik di Kabupaten Jembrana tersebut berbeda dengan model yang dikembangkan Neo dan Chen di Singapura karena model Neo dan Chen belum cukup memasukkan aspek politik dan aspek kepemimpinan dalam kaitannya dengan proses reformasi administrasi. Selain itu, konsep Neo dan Chen belum mengkaji pendekatan proses kebijakan publik sebagai satu proses dinamis mulai dari proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

6.2.2. Implikasi Praktis

Implikasi praktis dari temuan penelitian disertasi yang ditujukan ke Pemkab Jembrana mencakup beberapa hal. Pertama, temuan penelitian menunjukkan telah terbangunnya *able people* dan *agile process* yang selanjutnya mendorong *dynamic capabilities*, yaitu kemampuan berpikir *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, maka situasi ini mendorong masyarakat Jembrana memahami hak-haknya sebagai warga negara. Saat ini masyarakat Jembrana semakin sadar atas kebijakan-kebijakan mana yang berkualitas atau mana kebijakan yang kurang berkualitas. Implikasi dari situasi ini adalah akan semakin memperkuat proses pembangunan *dynamic capabilities* kebijakan publik lebih lanjut kendati Bupati Winasa, yang menjadi aktor kunci dalam menggulirkan proses *dynamic capabilities*, tidak lagi menjabat sebagai Bupati untuk periode ketiga. Masyarakat yang semakin sadar atas hak-haknya inilah yang selanjutnya akan mendorong pemerintahan bergerak ke arah pembangunan *dynamic capabilities* secara terus menerus karena pemerintahan memiliki kepentingan untuk mendapatkan dukungan langsung dari rakyat jika ingin efektif menjalankan pemerintahan.

Kedua, baik temuan uji persamaan struktural SEM maupun hasil observasi deskripsi kualitatif; melalui metode SSM menunjukkan kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* pengelolaan Sekolah Kajian belum mencakup semua level pelaku atau aktor yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut. Peran Bupati Winasa masih sentral dalam penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan, termasuk dalam menetapkan sasaran, dan indikator capaian ideal yang harus dihasilkan kebijakan pelayanan pendidikan. Oleh karena itu, ke depan

perlu dihasilkan adanya sebuah sistem penyusunan skenario dan perencanaan masa depan yang lebih melibatkan *stakeholders* lebih luas sehingga dihasilkan konsep sistem pendidikan yang lebih efisien, efektif, dan responsif di Jembrana yang lebih melibatkan seluruh aspek publik di Jembrana, baik dari unsur pemerintah di tiap tingkatan, unsur swasta, dan unsur masyarakat sipil.

Selain ditujukan ke Pemkab Jembrana, implikasi praktis penelitian juga ditujukan ke Pemerintah Pusat. Kemampuan Pemkab Jembrana berpikir dinamis dalam pengelolaan dana dengan membuat standarisasi harga atas proyek-proyek pembangunan sesuai dengan harga di Jembrana, selanjutnya berimplikasi terhadap strategi inovatif dalam pengalokasian dana yang lebih *flexible* dan tepat sasaran. Berkat efisiensi penggunaan biaya inilah, ditunjang dengan tertutupnya potensi kebocoran akibat ditutupnya peluang praktik korupsi, menyebabkan dana yang digunakan untuk pembangunan menjadi lebih banyak yang dikerjakan, antara lain diwujudkan dengan kegiatan peremajaan sarana dan prasarana sekolah di wilayah Jembrana baik dari tingkat SD, SMP, dan SMA. Keputusan Pemkab Jembrana tersebut kerap kali berbenturan dengan peraturan yang berlaku, karena tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan proyek-proyek yang datangnya dari pusat atau Propinsi, sehingga tidak jarang Pemkab Jembrana menolak proyek-proyek tersebut karena tidak mengizinkan Pemkab menggunakan standar harga yang berlaku di Jembrana. Ke depan perlu dipikirkan untuk memberikan peluang inovasi pengelolaan administrasi publik di daerah dengan lebih menyelaraskan perundang-undangan dan peraturan yang berlaku antara daerah dan pusat sehingga kegiatan inovasi tersebut tidak terhambat.

6.3. Saran

Temuan penelitian proses kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana Bali membuktikan, bahwa pembangunan *able people* dan *agile process* organisasi publik belum sepenuhnya berhasil mendorong tercapainya *dynamic capabilities* dalam konteks *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*, telah menghasilkan kebijakan yang adaptif. Agar temuan di Jembrana ini semakin kuat maka perlu diuji di bidang lain dan dicari pengaruh langsung kepemimpinan terhadap *dynamic capabilities*.

Penelitian disertasi ini juga bisa menjadi awal dilaksanakannya penelitian-penelitian lanjutan berkaitan dengan penggalan kemampuan kognitif berpikir *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across*. Penelitian di Jembrana mengkaji kemampuan *dynamic capabilities* dari pelaku kebijakan berdasarkan sejumlah atribut yang dapat diukur dari perilaku yang diwujudkan dari kebijakan yang telah dihasilkan, pengalaman, dan pengetahuan para informan penelitian. Penelitian ini masih belum mengkaji lebih dalam tentang personal atribut dari para informan sehingga dapat menjawab lebih jauh bagaimana dan kenapa proses pembangunan *dynamic capabilities* tersebut dapat berjalan.

Oleh karena itu, beberapa penelitian lanjutan, dari berbagai sudut pandang teori dan konsep masih relevan dan penting dilaksanakan untuk memperkuat temuan pembangunan *dynamic capabilities* ini. Penelitian lanjutan yang masih terbuka lebar untuk dapat dilaksanakan antara lain berkaitan dengan karakteristik setiap aktor kunci yang terjadi di dalam organisasi publik sehingga dapat mendorong terbangunnya *dynamic capabilities* sebuah organisasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anderson, James A. (1975). *Public Policy Making: Basic Concept in Political Sciences*. New York: Praeger University Series.
- Bagus, I Gusti Ngurah. (2004). *Kebudayaan Bali*. Dalam Koentjaraningrat. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Jembatan.
- Berner, Georg. (2004). *Management in 20XX*. Erlangen:Publicis Corporate Publishing.
- Bratakusumah, D.S., dan Solihin, D. (2002). *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Byham, William C. (1996). *Developing Dimension-Competency-Based Human Resources System*. Bridgeville: DDI.
- Byham, William C., and Moyer, Reed P. (1996). *Using Competenceies to Build a Successful Organization*. Bridgeville:DDI.
- Byham, William C.; Smith, Audrey B. and Matthew Paese J. (2002). *Grow Your Own Leader*. New Jersey: Prentice Hall.
- Caiden, Gerald E. (1969). *Administrative Reform*. Allen Lane The Penguin Press: London.
- Checkland, P. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Checkland, P., and Scholes, J. (1990). *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Clarke, Thomas., and Clegg, Stewert. (1998). *Changing Paradigm. The Transformation of Management Knowledge for the 21st Century*. Suffolk : Harper Collins Publisher.
- Cochran, Charles., and Malone, Eloise F. (1995). *Public Policy Perspective and Choices*. New York.
- Creswell, J.W. *Research Design. Qualitative and Quantitative Approach*. California: Sage Publication.
- Dror, Yehezkel. (1976). Strategies for Administrative Reforms. In Ann F. Leemans. *The Management of Change in Government*. (The Hague:Martinus Nuhoff).
- Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second edition, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Dye, Thomas R. (1978). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dwiyanto, Agus. (2003). Perspektif Akademis terhadap Permasalahan Implementasi dan Resolusi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-undang No. 22/ 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999. Dalam Desi Fernanda dan Kawan-kawan. 2003. *Desentralisasi Pemerintahan NKRI: Implementasi dan Revitalisasi*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara – Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah.

- Farazmand, Ali (Eds.). (2002). *Administrative Reform in Developing Nation*. Westport:Connecticut.
- Farazmand, Ali (Eds.). (1991). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York : Marcel Decker, Inc.
- Ferdinand, Augusty. (2002). *Structural Equation Modelling dalam Penelitian Manajemen*. Semarang: BP UNDIP.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Gerston, L.N. (1992). *Public Policy Making in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. New York : M.E. Sharp Inc.
- Grindle, M.S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Baltimore: Princetown University Press.
- Grindle, M.S., and Thomas, J.W. (1995). *Public Choices and Policy Changes: The Political Economy Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Guba, E.G. (Eds.). (1990). *The Paradigm Dialog*. California: Sage Publications.
- Guba, E.G., and Lincoln, Yvonna S. (1994). Competing Paradims in Qualitative Research, In Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln (Eds.). *Hadbook of Qualitative Research*. California: Sage Publications.
- Hidayat, L. Misbach. (2007). *Reformasi Administrasi – Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ingraham, Patricia W., and Romzek, Barbara S. (1994). *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Irawan,P. (2000). *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Irawan,P. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Kasali, Rhenald. (2005). *Pidato Ilmiah: Korporatisasi dan Transformasi Kultural: Sebuah Upaya Membentuk Karakter Bangsa Melalui ‘Korporat’ yang Sehat*. Disampaikan pada acara wisuda Pascasarjana Universitas Indonesia, Kampus UI-Depok, 5 Februari 2005. Jakarta: Program Studi Ilmu Manajemen Program Pascasarjana Fakultas Eknomi UI.
- Kettl, Donald F. (1994). Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization. In Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek. *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Light, Paul C. (1994). Creating Government That Encourages Innovation. In Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek, *New Paradigm for Government. Issue for the Changing Public Service*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Lindbloom, Charles E. (1952). *The Science of Muddling Through – Public Administration Review 19*. No. 2 /195. In Harold J. Leavitt et al. *Redings in Managerial Psychology*. 4th ed. Chicago: The University Chicago Press.
- Lincoln, Y. dan Guba, E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, California: Sage Publications.

- Lester, James P., and Stewart Jr, Joseph. (2000). *Public Policy - An Evolutionary Approach*, Second edition. Belmont: Wadsworth – Thomas Learning.
- Maani, Kambiz E. dan Cavana, Robert Y. (2000). *Systems Thinking Modelling – Understanding Change and Complexity*. New Hampshire : Prentice Hall.
- Miles, Matthew B., dan Huberman, Michael A. (1992). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Terjemahan Tjetjep R. Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Maruyama, Geoffrey M. (1998). *Basic Structural Equation Modelling*. London: Sage Publications.
- Muladi dan Sujatno, Adi. (2008). *Traktat Kepemimpinan Nasional*, Graha Pena: Jakarta.
- Mustopadidjaja, A.R. (2002). *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nakamura, Robert T., dan Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin Press.
- Neo, Boon Siong., and Chen, Geraldine. (2007). *Dynamic Governance –Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing. Co. Pte. Ltd.
- Osborne, D., and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Osborne, D., and Plastrik, Peter. (1997). *Banishing Bureaucracy. The five Strategies for Reinventing Government*. New York : A Plume Book.
- Parsons, W. (1996). *Public Policy: An Introduction to Theory and Practice of Public Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Patton, M. (2001). *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2nd Ed. Newbury Park: Sage Publications. 1990. In Heater A. Reed, *Ukrops's as a Learning Organization: Senge's Five Disciplines Realized in a Medium-Sized Company*, Dissertation. University of Virginia.
- Reed, Heather. (2001). *Ukrops's as a Learning Organization: Senge's Five Disciplines Realized in a Medium-Sized Company*. Dissertation . University of Virginia.
- Rist, Ray C. (1995). *Policy Evaluation. Linking Theory to Practice*. Brookfield:An Elgar Reference Collection.
- Rogers, Robert W. (2006). *Realizing the Promise of Performance Management*. Bridgeville: DDI Press.
- Schumacker, Randall E., and Lomax, Richard G. (1996). *A Beginner's Guide to Structural Equation Modelling*. New Jersey:Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Senge, Peter M. (2006). *The Fifth Discipline – The Art & Practices of The Learning Organization*. New York: Currency Doubledays.
- Sekaran, Uma. (1992). *Research Methods for Business*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Shermon, Ganesh. (2004). *Competency Based HRM*. New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company Ltd.

- Simon, Herbert. (1960). *Decision Making and Organizational Design*. In D.S. Pugh (Eds.). *Organization Theory*. Great Britain: Pinguin Education.
- Sitinjak, Tumpal J.R. (2006). *Lisrel*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). *Globalization and Its Discontent*. New York: W.W. Norton Company.
- Sujak, Abi. (2004). *Efektivitas Pendekatan Berpikir Sistem dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Disertasi. Jakarta: PSIA-UI.
- Supriyadi, Anwar (Eds.). (2004). *Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*, Edisi ke-2. Jakarta: LAN-RI.
- Tabachnick, B.G., and Fidell, L.S. (1996). *Using Multivariat Statistics*. New York: Harpoer Collings College Publisher.
- Ulrich, Dave., and Lake, Dale. 1990. *Organization Capability*. New York : John Willey & Sons.
- Tashakkori, Abbas., and Teddlie, Charles. (2003). *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research*. Sage Publication:London.
- Tashakkori, Abbas., and Teddlie, Charles. (1998). *Mixed Methodology. Combining Qualitative and Quantitative Approaches, Applied Social Research Methods Serries Volume 46*. Sage Publications : London.
- Veitzhal, Rivai., dan Mohd. Basri, Ahmad Fawzi. (2005). *Performance Appraisal – Sistem yang Tepat untuk Menilai Kinerja Karyawan dan Meningkatkan Daya Saing Perusahaan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Vietor, Richard H. K. (2007). *How Countries Compete – Strategy, Structure, and Government in the Global Economy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Weimer, David L., and Vining, A.R. (2005). *Policy Analysis: Concept and Practice 2nd ed.* New Jersey: Prentice Hall.
- Winasa, I Gede. (2006). *Kalau Mau Pasti Bisa*. Denpasar-Bali:Panakom Publishing.

Artikel Jurnal, Majalah, Internet, dan Sumber-sumber Lain

- 4Sight, Digital. “*Digital-Era Policy Making*”. 2000.< www.digital-4sight.com>.
- Abdussyukur, M. “Reformasi Birokrasi Publik di Era Otonomi Daerah dalam Menghadapi Persaingan Bebas.” *Jurnal Forum Inovasi*. September – November. 2003.
- Akwei, Cynthia A. “The Process of Creating Dynamic Capabilities.” *British Journal of Management*. 2008. <<http://www.google.com/search?q=cache:67b1awz4nugJ:www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/isrc/documents/TheprocessofcreatingdynamiccapabilitiesBJMsubmission30thSeptember.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=6&gl=id>>.
- Anonim. “*Inovasi Tata Kelola Pemerintahan di Kabupaten Jembrana Bali*.” 2007.<<http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&id=91&catid=6>>.
- Anonim. “Pendidikan Gratis di Jembrana Bali.” *Suara Merdeka Online*, Minggu, 17 April 2005. <<http://www.suaramerdeka.com>>.

- Atmoko, A.W. "Multimetodologi: Jembatan Praksis Ilmu Administrasi." *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Vol. VI, No. 2. Maret-Agustus. 2006.
- Barzelay, M. dan Gallego, Raquel. "From 'New Institutionalism' to 'Institutional Processualism': Advancing Knowledge about Public Management Policy Change." Presented at a Conference on Third Generation Reform in Brazil and Other Nations, Organized by the International Public Management Network and the Escola Brasileira de Administração Pública e Empresa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. November 2004.
- Bertucci, Guido.; Nencini, Riccardo.; and Cecchetti, Enrico. "Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery." Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency and United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2004.
- Bezza, Bruno. "Dynamic Capabilities, Growth and Long-Term Competitiveness of European Firms: a Diagnosis and The Implications for EU Policies." Faculty of Political Science. D.U. of Industrial Relations University of Florence at Prato. 1999. <http://www.google.com/search?q=cache:OTWNM3t2ysQJ:www.lem.sssup.it/Dynacom/files/D18_0.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id>.
- Bitar, Jad. "A Contingency View of Dynamic Capabilities." La Chaire de management stratégique international. Montréal:Walter-J.Somers H.E.C. 2004.
- Bowornwathana, Bidhya., and Poocharoen, Ora-orn. "Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters." Chulalongkorn University, Thailand. 2008.
- Brandenburg, Peter. *Evaluating Next-Generation Environmental Policy Tools: Adaptive Management in the Bureau of Land Management*. 2005. Master's Thesis. Massachusetts Institute of Technology. May 2005. <http://209.85.175.104/search?q=cache:W47lXsmFY7EJ:nwcos.org/Resources/AM%2520Materials/Brandenburg_AM_summary.pdf+process+of+adaptive+policy&hl=id&ct=clnk&cd=12&gl=id>.
- Chiu Kai-ting, Michael. "The Significance of a Value-Driven Competency-Based Performance Management System: Key Issues with Reference to Developments in the Hong Kong Police Force." *Asian Journal of Public Administration* Vol. 24./No. 2/December 2002.
- Chau, Dao Minh. "Administrative Reform in Vietnam: Need and Strategy." *Asian Journal of Public Administration*. Vol. 19, .No. 2. December 1997.
- Cherp, Aleg., and Antypas, Alexos. "Dealing with Continues Reform: Towards Adaptive EA Policy System in Country in Transition." *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. Vol. 5, No. 4, December 2003.
- Effendi, Sofian. "Reformasi Administrasi." Ceramah pada 'Re-entry Workshop Strategic Management of Local Authorities'. Diselenggarakan oleh Badan Diklat Depdagri). 21 Juli 2000.
- Effendi, Taufik. "Langkah Implementasi Reformasi Administrasi Publik. Pembelajaran dari Pengalaman Republik Korea." Makalah Menteri

- Pendayagunaan Aparatur Negara pada Seminar tentang Reformasi Administrasi Publik, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. 2006.
- Fjeldstad, Odd-Helge. “*Decentralisation and Corruption.*” A Review of the literature, Utstein Anti-Corruption Resource Centre. 2003.
- Hardjosoekarto, Sudarsono. “Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah.” *Jurnal Administrasi Negara*. Vol. II No. 02 Maret. 2002.
- Hatfield-Dodds, Steve., Nelson, Rohan., and Cook, David C. “*Adaptive Governance: An Introduction, and Implications for Public Policy.*” Paper presented at the ANZSEE Conference. Noosa Australia, 4-5 July 2007.
- Hoessein, Bhenyamin. “Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.” *Jurnal Bisnis dan Birokrasi* No.1/Vol.I/Julii/2000.
- Hoessein, Bhenyamin. “Kebijakan Desentralisasi.” *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II. No.02. Maret. 2002.
- Hudon, Pierre André. “*The Effects of Administrative Reforms on the Activities of Advocacy Groups.*” Department of Political Science University of Ottawa: Canada. September 2008.
- Hulland, *et al.* “Use of Causal Models in Marketing Research: A Review”. *International Journal of Research in Marketing*. Vol. 13, 1996, p. 181-1997.
- Kartasasmita, Ginandjar. “*Revitalisasi Administrasi Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan.*” Disampaikan pada acara Wisuda Ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara Jakarta, 3 November 2007.
- Kasim, Azhar. “Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia.” *Jurnal Bisnis & Birokrasi*. No.1/Vol.1/ Juli/ 2000.
- Kasim, Azhar. “Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan”. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* – No.3/Volume IX/ 2001. Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. 2001.
- Kasim, Azhar. “*Integritas Sektor Publik: Kupasan Teoritik dan Praktik.*” Dipresentasikan di Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan.” Departemen Hukum dan HAM pada tanggal 11 November 2008. Jakarta
- Keith, Sisson., Arrowsmith, Jim., and Marginson, Paul. “*All Benchmarkers Now? Benchmarking and the ‘Europeanisation’ of Industrial Relations.* 2008 <<http://www.themanager.org/Knowledgebase/Management/Benchmarking.htm>>.
- Khan, Mohammad Mohabbat. “*Problem of Democracy: Administrative Reform and Corruption.*” The paper was presented at the Norwegian Association for Development Research Annual Conference on The State Under Pressure in Bergen, Norway from 5-6 October 2000. Published in BISS Journal, 22, (1) 2001.
- Komara, Rudiati *Perubahan Sistem Administrasi di Indonesia dan Tantangannya*, Rudiati Komara’s Weblog. <<http://rudiatko.wordpress.com/2009/03/06/perubahan-sistem-administrasi/>>. 2009.

- Konov, Alexey. "Working Group on Public Sector Quality Public Service and Administrative Reforms in Russia." State University – Higher School of Economics: Moscow, Russian Federation. 2008.
- Kyro, Paula. "Revising the Concept and Forms of Benchmarking." *Benchmarking: An International Journal* Vol. 10 No. 3. 2003.
- Lee, Hahn-Been. Bureaucratic Model and Administrative Reforms. In. Ann F. Leemans. *Development and Change. An Administrative Reform: An Overview*. (Institut of social Studies : The Haque, 1976).
- Leemans, Ann F. *The Management of Change in Government*. (Martinus Nijhoff: The Haque, 1976),
- Lopes, M.E. "Soft Systems Methodology An Application to a Community Based Association." *Proceedings Fielding Graduate Institute Action Research Symposium*. Alexandria, VA July 23-24. 2001.
- Maqsood, T., Finegan, Andrew D., and Walker, Derek H.T. "Five case studies applying Soft Systems Methodology to Knowledge Management." 2008. <http://www.constructioninnovation.info/images/pdfs/Research_library/ResearchLibraryA/Refereed_Conference_papers/Five_Case_Studies.pdf>.
- Mohamad, Ismail. "Pelayanan Publik dalam Era Desentralisasi." Makalah disampaikan dalam acara Seminar: 'Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi', yang diselenggarakan oleh Bappenas, pada tanggal 18 Desember 2003, di Kantor Bappenas, Jakarta Pusat.
- Mugabi, Edward. "Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies." In Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti. *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*. Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2004.
- Murphy, J.J. "The Vision and Mission of the Organisation Paradigm." 2008. <<http://www.negotiationtraining.com.au/articles/strategising-visioneers/>>.
- Ndue, Paul N. "Democratization, Good Governance, and Administration Reform in Africa." 26th AAPM Annual Roundtable Conference. Whitesands Hotel, Mombasa, Kenya 7th -11th March. 2005.
- Penger, Sandra and Metka Tekavcic. *Slovenian case of strategic change management in the public sector: Towards the Lisbon Strategy*. Original scientific paperUDC: 332.05: 65.01: 336.279(497.4), *Zb. rad. Ekon. fak. Rij.* • 2008 • vol. 26 • sv. 2 • 301-324.
- Pettus, Michael L., Kor, Yasemin Y., and Mahoney, Joseph T., "A Theory of Change in Turbulent Environments: The Sequencing of Dynamic Capabilities Following IndustryDeregulation." 2008. <http://www.google.com/search?q=cache:AyPRB6FGWqcJ:www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/070100.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=16&gl=id>.
- Pratikno. "Governance dan Krisis Teori Organisasi." *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*. November 2007. Vol. 12. No. 2. Yogyakarta: MAP UGM.

- Safin, Willian J. The Problem of Development Administration. In. Ali Farazmand (Eds.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, (Marcel Dekker, Inc : New York).
- Sand, Kjell., and Nordgård, Dag Eirik., “*Comparison of Nordic Benchmarking Methods.*” 2008. <<http://www.themanager.org/Knowledgebase/Management/Benchmarking.htm>>.
- Sarong, Frans. “*Belajar Pelayanan dari Jembrana.*” Kompas, 22 September 2006. <http://www.google.com/search?q=cache:YMn4XKOGnY4J:aparaturnegara.bappenas.go.id/data/paper_makalah/Pelayanan%2520Publik/BELAJAR%2520PELAYANAN%2520DARI%2520JEMBRANA.pdf+kabupaten+jembrana&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id>.
- Sudrajat, Agus. “*Membangun Model Pelayanan Publik yang dapat Memenuhi Keinginan Masyarakat.*” 2007. <http://www.goodgovernancebappenas.go.id/konsep_files/makalah%20pelayanan%20publik.htm>.
- Tamin, Feisal. “Pengembangan SDM Aparatur dalam Meningkatkan Kerja Birokrasi.” *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No. 02/Vol. X/Mei/2002. Jakarta: Jurusan Ilmu Administrasi. FISIP-UI.
- Tarigan, Antonius. “Human Resources Management Reform. Studi Kasus: International Comparison in Human Resource Management Reform (United Kingdom, Australia, New Zealand, & Malaysia).” *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No. 02/Vol. X/Mei/2002. Jakarta: PSIA- Fisip UI.
- Underwood, Jim. “*Action Research and Evaluation on Line. Session 13: Soft Systems Methodology.*” October 4th, 1996. <<http://www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/areol/areol-session13.html>>.
- UNDP. *Public Administration Reform Practice Note.* (2009). <http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf>.
- Wahab, Solichin Abdul. “Globalisasi dan Pelayanan Publik dalam Perspektif Teori Governance.” *Jurnal Administrasi Negara* . Vol II. No. 1, September 2001.
- Walker, Warren E., Rahman, S. Adnan., and Cave, Jonathan. “*Adaptive Policies, Policy Analysis, and Policy Making.*” 2001. <<http://www.sciencedirect.com/science?ob=ArticleURL&udi=B6VCT41S-BG4T7&user=10&rdoc=1&fmt=&orig=search&sort=d&view=c&acct=C000050221&version=1&urlVersion=0&userid=10&md5=0968a17ac21fe6505d70063709a8df6e>>.
- Wekwete, Kadmiel. Decentralization and Development: an Overview. In Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti. “*Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery.*” Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2004.
- Winasa. I.G. “*Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Umum di Kabupaten Jembrana.*” Makalah Rapat Regional “Pengawasan dalam Upaya Percepatan Pemberantasan Korupsi”, Hotel Sahid Raya, Denpasar, 8-9 November 2006.
- Wang, Manchuan., “*An Overview of Public Administrative Reform in China:*

- Experiences and Prospects.*” Department of Public Administration and Policy China National School of Administration : China. 2008.
- Wood, Eric. “*Aligning Innovation for Dynamic Capabilities and Sustainable Growth in South African Manufacturing.*” Annual Forum at Glenburn Lodge, Muldersdrift. 18 – 20 September. 2000. <<http://www.google.com/search?q=cache:jtvWGhzyvkMJ:www.tips.org.za/files/388.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=19&gl=id>>.
- Xiao, Ian Fu. “*Foreign Direct Investment, Absorptive Capacity and Regional Innovation Capabilities: Evidence from China.*” Department of International Development University of Oxford, 2007. <<http://www.google.com/search?q=cache:vqc8tx7Os74J:www.oecd.org/dataoecd/44/23/40306798.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=31&gl=id>>.
- Xiyu, He. “*Dynamic Capabilities for Expansion in China: The Case of Samsung Electronics in Monitor Industry.*” 2004. <<http://www.google.com/search?q=cache:HoDQssKdwsQJ:www.kaib.or.kr/archives/20046/13.pdf+dynamic+capabilities+of+local+government&hl=id&ct=clnk&cd=29&gl=id>>.

Perundang-undangan, Peraturan-peraturan, dan Dokumen Pemerintahan Lainnya

- Indikator Kinerja Pemerintah Kabupaten Jembrana Tahun 2008.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Instruksi Bupati Jembrana No: 1 Tahun 2006 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di Kabupaten Jembrana.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Jembrana Tahun 2007.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Kepala Daerah kepada DPRD 2007.* Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008.
- Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) Kepala Daerah kepada DPRD 2006.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2007.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2005.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Penjabaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 – 2010 untuk Tahun Anggaran 2009.* Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Bupati Jembrana Nomor: 31 tahun 2006 tentang Uraian Tugas Dinas*

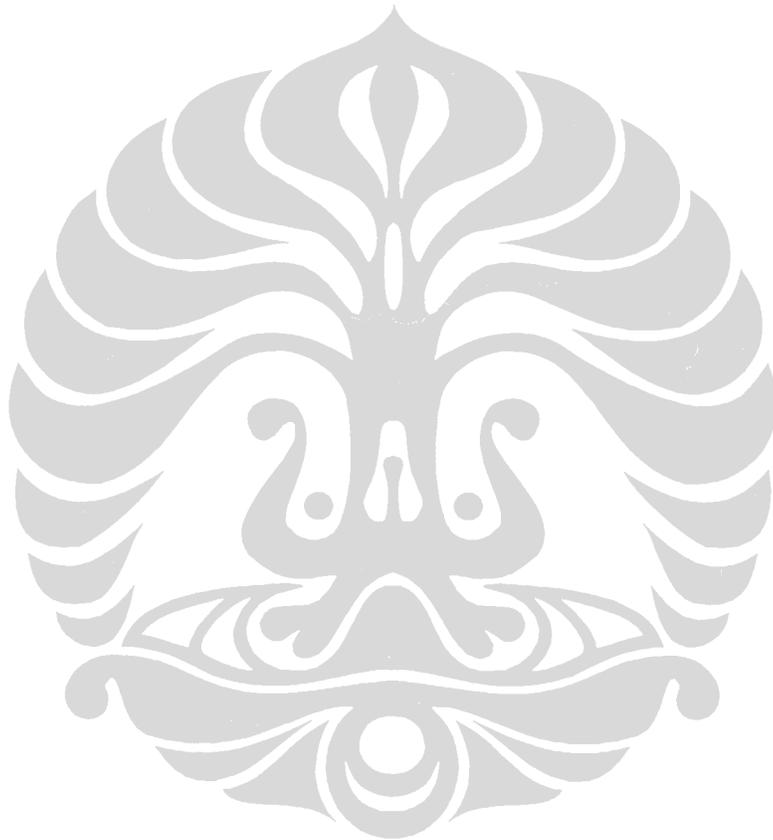
- Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Bupati Jembrana Nomor: 49 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Bupati Jembrana Nomor: 50 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Bupati Jembrana Nomor: 51 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun*. Negara : Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2003 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana*. Negara : Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 12 tahun 2007 tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Desa dan Kelurahan*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun*. Negara: Pemerintah Kabupaten Jembrana. 2008.
- Profil Buku Jembrana 2007*. Negara: Bappeda Kabupaten Jembrana. 2007.
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2006-2025*. Negara : Bappeda Kabupaten Jembrana. 2008.
- Rencana Tindak Lanjut Rencana Aksi Daerah Pemberantasan Korupsi (RAD-PK) Kabupaten Jembrana 2007 -2010*. Tim Koordinasi Monitoring dan Evaluasi (Monev). Negara : Kabupaten Jembrana. 2008.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana tahun 2009*. Negara: Bappeda Kabupaten Jembrana. 2008.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2008*. Negara: Bappeda Kabupaten Jembrana. 2008.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2007*. Negara: Bappeda Kabupaten Jembrana. 2008.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006*.

Negara: Bappeda Kabupaten Jembrana. 2008.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.



LAMPIRAN 1

Sasaran Pendidikan dalam RPJMD Tahun 2006-2010 dan Program dalam RPJMD Tahun 2006 - 2010

Sasaran Pendidikan dalam RPJMD Tahun 2006-2010

Dalam RPJMD Kabupaten Jember tahun 2006-2010 sasaran bidang pendidikan diformulasikan sebanyak 15 (limabelas) sasaran yang dijelaskan seperti berikut.

1. Menurunnya secara berarti jumlah penduduk berusia 15 ke atas yang buta huruf,
2. Meningkatnya secara nyata persentase penduduk yang dapat menyelesaikan program Wajib Belajar 12 tahun,
3. Meningkatnya APK dan APM,
4. Angka DO yang terus menurun,
5. Lama belajar rata-rata di atas 7 tahun,
6. Relevansi lulusan dengan lapangan kerja mencapai 75 %,
7. Pendidikan dasar sembilan tahun yang antara lain diukur dengan Wajib Belajar,
8. Meningkatnya proporsi anak yang terlayani pada pendidikan anak usia dini,
9. Meningkatnya proporsi penduduk yang mengikuti jenjang pendidikan menengah dan pendidikan tinggi,
10. Meningkatnya angka melanjutkan lulusan SMP/MTs/SMP/SMPLB ke jenjang pendidikan menengah,
11. Menurunnya rata-rata lama penyelesaian pendidikan dengan menurunnya angka mengulang kelas,
12. Meningkatnya keadilan dan kesetaraan pendidikan antar kelompok masyarakat termasuk antara penduduk perkotaan dan pedesaan serta antara penduduk laki-laki dan perempuan,
13. Meningkatnya proporsi pendidikan formal dan non formal memiliki kualifikasi minimum dan sertifikasi sesuai dengan jenjang kewenangan mengajar yang disesuaikan pula dengan perkembangan jumlah peserta didik,
14. Meningkatnya kualitas hasil belajar yang diukur dengan meningkatnya persentase siswa yang lulus evaluasi hasil belajar,
15. Meningkatnya hasil penelitian, pengembangan dan penciptaan ilmu pengetahuan dan teknologi oleh perguruan tinggi sesuai dengan kebutuhan pembangunan serta penyebarluasan dan penerapannya pada masyarakat.

Program Dalam RPJMD Tahun 2006-2010

Dalam RPJMD Kabupaten Jember tahun 2006-2010 telah dirumuskan 10 (sepuluh) program pembangunan bidang pendidikan di Kabupaten Jember.

1. Program pendidikan usia dini,
2. Program Wajib Belajar pendidikan 9 tahun dan rintisan Wajib Belajar 12 tahun,
3. Peningkatan mutu tenaga pendidikan,
4. Peningkatan sarana dan prasarana dengan pola *block grant*,
5. Sekolah Kajian,
6. Program pengembangan dan keserasian kebijakan pemuda,
7. Program pembinaan dan peningkatan partisipasi pemuda,
8. Program pengembangan kebijakan dan manajemen olah raga,
9. Program pembinaan dan pemasyarakatan olah raga, dan
10. Program peningkatan sarana dan prasarana olah raga.

Sumber: Bappeda Kabupaten Jember (2008)

LAMPIRAN 2
Tabel Peningkatan Mutu dan Relevansi Kelulusan Siswa di
Kabupaten Jembrana

No.	Level Kegiatan	Jenis Kegiatan	Prestasi
I. Nasional			
		Simposium nasional tentang pembelajaran tahun 2002	Peringkat 7
		Olimpiade bidang Matematika tingkat SMP tahun 2002	Peringkat 1
		Olahraga usia dini tahun 2004	Peringkat 3
II. Propinsi Bali			
		Olimpiade bidang Matematika, Biologi, Fisika di tingkat SMP tahun 2002	Finalis
		Olimpiade Matematika, Fisika, Kimia, Biologi dan komputer pada tingkat SMA sebanyak 12 orang siswa pada 2002	Finalis
		Olimpiade Matematika, Fisika, Kimia, Biologi dan komputer pada tingkat SMA sebanyak 1 orang siswa pada 2003	Finalis
		Olimpiade Matematika, Fisika, Kimia, Biologi dan komputer pada tingkat SMA sebanyak 7 orang siswa pada 2004	Finalis
Lomba Siswa Berprestasi:			
	- Tingkat SD	Juara II Putri 2001, Juara II Putra 2001, Juara III Putri 2002, dan Juara III Putra 2002	
	- Tingkat SMP	Juara II Putri 2001, Juara I Putra 2001, Juara III Putra 2002, Juara III Putri 2002, Juara III Putri 2003, Juara III Putra 2003, Juara III Putri 2004, Juara III Putra 2004, Juara I Putra 2006, dan Juara II Putri 2006	
	- Tingkat SMA	Juara II Putra 2001, Juara II Putri 2001, Juara III Putra 2002, Juara II Putri 2002, Juara II Putri 2003, Juara III Putra 2003, Juara III Putri 2004, dan Juara III Putra 2004.	
Lomba Guru , Kepala Sekolah dan Pengawas Berprestasi			
	- Guru TK	Juara II 2002, Juara III 2003, Juara I 2006, dan Juara III 2007	
	- Guru SD	Juara II 2001 dan Juara III 2002	
	- Guru SMP	Juara II 2002, Juara II 2004, Juara III 2005, dan Juara I 2007	
	- Guru SMA	Juara I 2005, Juara III 2006, dan Juara IV 2007	
	- Kepsek SMA	Juara III 2007	
	- Pengawas TK/SD	Juara I 2007	
	- Pengawas SMP	Juara II 2007	
	- Pengawas SMA	Juara I 2007	

Sumber: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
(LKPJ) Bupati Jembrana Tahun 2007, Bappeda
Kabupaten Jembrana (2008)

LAMPIRAN 3

Lima Alternatif *Linkages* dalam Implementasi Kebijakan

1. <i>Classical Technocracy</i>		
Pembuat Kebijakan (Lingkungan I)	Pelaksana Kebijakan (Lingkungan II)	Potensi Pertentangan
<ul style="list-style-type: none"> • Pembuat Kebijakan merumuskan tujuan secara spesifik. • Pembuat kebijakan mendelegasikan otoritas teknik kepada pelaksana kebijakan agar pelaksanaan kegiatan dapat mencapai tujuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksana kebijakan mendukung tujuan yang telah dibuat pembuat kebijakan dengan mengimplementasikan cara- cara (<i>means</i>) teknis untuk mencapai tujuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kegagalan teknis dalam proses atau cara-cara mencapai tujuan.
2. <i>Instructed Delegation</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Pembuat kebijakan merumuskan tujuan secara spesifik. • Pembuat kebijakan mendelegasikan otoritas administratif kepada pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan atau cara-cara (<i>means</i>) untuk mencapai tujuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksana kebijakan mendukung tujuan yang telah dibuat pembuat kebijakan dan adanya negosiasi cara-cara yang ditempuh pelaksana administrasi di antara mereka untuk mencapai tujuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kegagalan teknis dalam proses atau cara-cara (<i>means</i>) mencapai tujuan. • Kegagalan negosiasi akibat kompleksnya permasalahan dan kemungkinan adanya jalan buntu.
3. <i>Bargaining</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Pembuat kebijakan merumuskan tujuan, • Pembuat kebijakan membuat kesepakatan (<i>bargain</i>) dengan pelaksana kebijakan terhadap tujuan-tujuan dan atau cara (<i>means</i>) untuk meraih tujuan tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksana kebijakan membuat kesepakatan dengan pembuat kebijakan terhadap tujuan dan atau cara-cara (<i>means</i>) untuk mencapai tujuan tersebut. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kegagalan teknis dalam proses atau cara-cara (<i>means</i>) untuk mencapai tujuan, • Kegagalan akibat adanya kesepakatan yang dibuat jalan buntu, atau tidak dapat diimplementasikan di lapangan, dan • Terjadi kooptasi dan kecurangan (“<i>cheating</i>”).
4. <i>Discretionary Experimentation</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Pembuat kebijakan mendukung tujuan-tujuan yang tidak ditetapkan secara jelas atau abstrak. • Pembuat kebijakan mendelegasikan otoritas diskresi secara luas kepada pelaksana kebijakan untuk melakukan tinjauan ulang atas tujuan dan cara mencapai tujuan (<i>means</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksana kebijakan melakukan definisi ulang atas tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kegagalan teknis dalam proses atau cara-cara (<i>means</i>) untuk mencapai tujuan., • Adanya ambiguitas, • Adanya kooptasi, dan • Adanya <i>accountability</i>
5. <i>Bureaucratic Entrepreneurship</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Pembuat kebijakan mendukung tujuan dan cara untuk mencapai tujuan (<i>means</i>) yang telah dibuat oleh pelaksana kebijakan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelaksana kebijakan membuat tujuan dan cara untuk mencapai tujuan kebijakan, • Hal tersebut dapat mempengaruhi pembuat kebijakan untuk menerima tujuan-tujuan yang telah ditetapkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Potensi kegagalan teknis dalam proses atau cara-cara (<i>means</i>) untuk mencapai tujuan, • Adanya kooptasi, • Tidak adanya <i>accountability</i>, • <i>Policy preemption</i>.

Sumber: Nakamura dan Smallwood (1980)

LAMPIRAN 4
Tabel Proses Pembangunan *State of The Art* Disertasi

A. Teori Reformasi Administrasi				
No.	Ilmuan	Teori	Sintesa Teori	Hubungan dgn Teori Lain
1.	Montgomery (1967)	Sebagai proses politik yang dirancang untuk menyesuaikan hubungan antara birokrasi dengan elemen lain di masyarakat, atau di dalam lingkungan birokrasi itu sendiri.	Adanya proses politik.	Teori Proses Kebijakan Publik, dan Teori Aspek Politik Kebijakan Publik
2.	Caiden (1969)	Tindakan yang disengaja dalam proses transformasi administrasi untuk melawan resistensi.	Adanya tujuan pengembangan moral. Proses transformasi administrasi. Adanya resistensi administrasi	Teori Institusionalisasi Baru, Teori Demokrasi, Teori <i>Governance</i> , Teori <i>Accountability</i> , Teori Transparansi, dan Teori Partisipasi. Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>). Dan Teori <i>Agile Process</i> Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori Aspek Hubungan dalam Proses Kebijakan Publik, dan Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
3.	Caiden (1969)	Tindakan sistematis yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja operasional sektor publik.		Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>
4.	Lee dan Samonte (1970)	Penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional	Adanya ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi.	Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>
5.	Samonte (1970)	Inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi sebagai <i>social agent</i> yang lebih efektif, instrumen yang lebih baik untuk menyelenggarakan demokratisasi politik, keadilan sosial, dan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan unsur terpenting dalam proses <i>nation-building</i> dan pembangunan	Adanya inovasi secara terencana untuk meningkatkan kemampuan sistem administrasi.	Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>) dan Teori <i>Agile Process</i>
6.	Quah (1976)	Proses yang terencana untuk mengadakan perubahan dalam struktur dan prosedur birokrasi publik, serta sikap dan perilaku para birokrat dalam upaya meningkatkan daya guna organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan	Adanya perubahan struktur dan prosedur, serta sikap dan perilaku para birokrat.	Teori Institusionalisasi Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, dan Teori Aspek Politik dalam Proses Pengambilan Keputusan Organisasi Publik
7.	Dror (1976),	Perubahan yang diarahkan pada aspek-aspek mendasar dalam sistem administrasi.	Penekanan atas strategi reformasi administrasi dikaitkan dengan proses kebijakan publik.	Teori Institusionalisasi Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, dan Teori Aspek Politik dalam Proses Pengambilan Keputusan Organisasi Publik
8.	Khan (1980)	Upaya untuk mengadakan perubahan besar dalam sistem birokrasi suatu negeri dengan maksud untuk mengadakan transformasi terhadap praktik-praktik,		Teori Institusionalisasi Proses Teori Proses Kebijakan Publik Teori Aspek Politik dalam Proses Pengambilan Keputusan Organisasi Publik

9.	Chau (1997)	perilaku, dan struktur yang berlaku Reformasi administrasi dilaksanakan melalui tiga proses, yaitu: 1) menganalisis situasi dan sistem administrasi yang sedang berlaku, 2) merumuskan strategi reformasi yang akan ditempuh, dan 3) melaksanakan reformasi administrasi.		Teori Institusionalisasi Proses Teori Proses Kebijakan Publik Teori Aspek Politik dalam Proses Pengambilan Keputusan Organisasi Publik
10.	Chau (1997)	Kajian sistem reformasi administrasi dapat didekati dari tiga dimensi, yaitu: 1) organisasi, 2) institusi, dan 3) sumberdaya manusia (<i>human resources</i>).	Proses perubahan administrasi pemerintahan melalui perubahan organisasi untuk disesuaikan dengan kondisi lingkungan, antara lain melalui pembangunan instrumen hukum dan peraturan yang diperlukan. Pembangunan institusi mencakup tujuan dan instrumen reformasi administrasi secara simultan. Penekanan atas pentingnya pembangunan sumberdaya manusia (<i>human resources</i>).	Teori Desentralisasi Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; dan Teori <i>Adaptive Policy</i> Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i> Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan Organisasi Publik, dan Teori <i>Able People.</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>). Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori <i>Governance</i> (Demokrasi, <i>Accountability</i> , Transparansi, dan Partisipasi), Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
11.	Farazmand (2002)	Reformasi pemerintahan menjadi sesuatu yang sulit dilaksanakan jika ada ketidakpercayaan masyarakat atas legitimasi dan kredibilitas terhadap seluruh sistem pemerintahan.		Teori Institusionalisasi Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Proses Kebijakan Publik
12.	Farazmand (2002)	Di negara berkembang, reformasi administrasi berkaitan dengan proses modernisasi sejalan dengan proses transformasi sosial dan ekonomi masyarakat.		Teori Institusionalisasi Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Proses Kebijakan Publik
13.	Guy Peter (1994) dalam Farazmand (2002)	Kajian reformasi administrasi dapat didekati dari tiga model, yaitu: 1) model <i>purposive (top-down)</i> , 2) model lingkungan (<i>bottom – up</i>), dan 3) model institusional;	Model <i>purposive (top-down)</i> : reformasi administrasi sektor publik disebabkan peran aktor tertentu sebagai pemimpin untuk <i>mendevlop</i> ide untuk mereformasi serta mereorganisasi sektor publik. Model lingkungan (<i>bottom – up</i>): pemerintah dan sistem administrasinya termasuk strukturnya, harus beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang cenderung untuk merubah struktur. Model institusional menekankan pentingnya nilai kolektif, budaya, dan struktur; agar organisasi dapat beradaptasi dengan kondisi yang dinamis.	Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Kebijakan Publik Teori <i>Governance</i> (Demokrasi, <i>Accountability</i> , Transparansi, dan Partisipasi) Teori Kepemimpinan Organisasi Publik Teori Desentralisasi Teori Institusionalisasi Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>
14.	Ndue (2005)	Reformasi administrasi terjadi karena: 1) konflik nilai-nilai yang terjadi antara birokrasi, pegawai publik dan		Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori <i>Governance</i> (Demokrasi, <i>Accountability</i> , Transparansi, dan Partisipasi), dan Teori Kepemimpinan

nilai-nilai yang berkembang di publik, dan 2) adanya kesadaran para politisi dan masyarakat umum bahwa struktur birokrasi yang ada tidak mampu atau gagal mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Organisasi Publik

B. Teori <i>Governance</i>			
No.	Ilmuan	Teori	Hubungan dgn Teori Lain
1.	Frederickson (1997)	Untuk menciptakan keadilan sosial, pendekatan administrasi publik harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial (<i>social equity</i>), masalah kewarganegaraan (<i>citizenship</i>), dan etika (<i>ethics</i>).	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institusionalisasi Baru
2.	Claveland dalam Frederickson (1997)	<i>Governance</i> mencakup <i>government</i> dan lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam pelaksanaan proses yang terjadi di lingkungan publik, antara lain: lembaga <i>quasi-governmental</i> , lembaga swadaya masyarakat non profit, lembaga kontrak dan lembaga bisnis..	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institusionalisasi Proses
3.	Effendi (2000)	Untuk menghasilkan kegiatan produktif di masyarakat maka perlu diperhatikan tiga aspek <i>governance</i> , yaitu: 1) <i>administrative governance</i> , 2) <i>political governance</i> , dan 3) <i>economic governance</i> .	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Proses
4.	Wahab (2001)	Struktur pemerintahan vertikal, birokrasi yang kental, dan wataknya yang intervensionis; menyebabkan pemerintahan gagal beradaptasi dengan lingkungan sehingga memunculkan ketidakpuasan masyarakat.	Teori Reformasi Administrasi, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i>
5.	Patricia W. Ingraham and Barbara S. Romzek (1994)	Organisasi publik di AS tidak mampu mendefinisikan sistem dan prosedur yang tepat, sehingga gagal didukung oleh pegawai yang berkualitas agar mampu menjalankan pengelolaan pemerintahan dengan benar.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Proses, Teori Kepemimpinan Organisasi Publik, dan Teori <i>Able People</i> ; Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>).
6.	Paul C. Light. (1994)	Agar tercipta <i>good governance</i> , pemerintah harus terus menerus melaksanakan inovasi untuk memproduksi lebih banyak sekaligus berhasil memuaskan sebagian besar masyarakat.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Proses; Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), Teori <i>Agile Process</i>
7.	Donald F. Kettl (1994).	Jika pemerintahan gagal meningkatkan kualitas perubahan dan pembelajaran perilaku organisasi, maka efektivitas pemerintahan akan menjadi berkurang.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Proses; Teori <i>Dynamic Governance</i> ; Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>
8.	Dahrendorf, <i>World Development Report</i> , dan Wahab dalam Wahab (2001)	Penyampaian pelayanan publik yang semakin baik kepada sebagian besar masyarakat merupakan salah satu tolok ukur legitimasi atau kredibilitas sekaligus kapasitas politik pemerintah di mana pun.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Proses Kebijakan Publik; Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori <i>Governance</i> (Demokrasi, <i>Accountability</i> , Transparansi, dan Partisipasi), Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
9.	Khan (2001)	Demokrasi maupun reformasi administrasi membutuhkan <i>Accountability</i> dan transparansi untuk mewujudkan kehidupan lebih baik di masyarakat.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Proses Kebijakan Publik; Teori Aspek Politik Kebijakan Publik, Teori <i>Governance</i> (Demokrasi, <i>Accountability</i> , Transparansi, dan Partisipasi), Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
10.	Dahl dalam Khan (2001)	Ide dasar demokrasi adalah adanya penekanan pada aspek kedaulatan dan partisipasi. Ada lima kriteria, sebuah sistem politik dikategorikan demokratis atau tidak, yaitu: 1) adanya sistem pemilihan yang berkualitas, 2) adanya partisipasi yang efektif, 3) adanya pengertian yang mencerahkan (<i>enlightenment of understanding</i>), 4) adanya kontrol terhadap agenda pemerintahan, dan 5) adanya inklusifitas.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Baru

11.	Caiden dalam Khan (2001)	Reformasi administrasi dapat mendorong demokratisasi masyarakat, karena: 1) dapat mengurangi penderitaan masyarakat, 2) mencegah terjadinya peperangan, kekerasan fisik, perusakan sumberdaya alam dan kekayaan budaya secara tidak bertanggungjawab, 3) melindungi hak-hak dan kebebasan individu, 4) menjamin kesetaraan dan keadilan sosial, dan 5) mengurangi pemborosan sumberdaya.	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institusionalisasi Baru
12.	Ndue (2005)	Untuk mendorong terjadinya <i>good governance</i> maka perlu dipenuhi unsur-unsur: 1) adanya <i>accountability</i> , 2) adanya kerangka hukum, 3) adanya keterbukaan informasi, dan 4) adanya transparansi	Teori Reformasi Administrasi Teori Institusionalisasi Baru
13.	Ndue (2005)	Hubungan demokrasi dengan reformasi administrasi bermuara pada <i>good governance</i> , karena ketiga konsep tersebut memiliki kepentingan yang sama yaitu bagaimana meningkatkan pembangunan kapasitas (<i>capacity building</i>) organisasi publik.	Teori Reformasi Administrasi, Teori <i>Dynamic Governance</i> ; dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>
14.	Qadir <i>et al.</i> dalam Ndue (2005)	Penerapan nilai-nilai demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam urusan pemerintahan, keadilan sosial serta Hak Asasi Manusia.	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institusionalisasi Baru
15.	Effendi (2006)	Untuk mendorong <i>good governance</i> di Indonesia, maka disusun sepuluh prinsip dasar, yaitu: 1) kesetaraan, 2) pengawasan, 3) penegakkan hukum, 4) daya tangkap, 5) efektivitas dan efisiensi, 6) partisipasi, 7) profesionalisme, 8) <i>accountability</i> , 9) wawasan ke depan, dan 10) transparansi.	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institusionalisasi Baru

C. Teori Desentralisasi

No.	Ilmuan	Teori	Hubungan dgn Teori Lain
1.	Rondinelli dalam Mugabi (2004)	Desentralisasi adalah pelimpahan atau transfer kewenangan politik dan hukum untuk merencanakan, membuat keputusan dan mengelola fungsi-fungsi publik; diberikan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada lembaga-lembaga pelaksana lain di lapangan.	Teori Reformasi Administrasi
2.	Odd-Helge Fjeldstad (2003)	Melalui agenda desentralisasi, pemerintah lokal dapat lebih dekat menjangkau masyarakat sehingga lebih mudah mengidentifikasi kebutuhan rakyatnya.	Teori Reformasi Administrasi
3.	Hoessein (2002)	Konsep desentralisasi pada hakekatnya sama dengan proses otonomisasi lebih luas ke daerah yang diberikan kepada masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi menjadi sebuah daerah otonom sehingga instrumen desentralisasi dapat dipandang sebagai alat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.	Teori Reformasi Administrasi
4.	Hatta dalam Hoessein (2000)	Desentralisasi yang menghasilkan otonomisasi di daerah, kemudian dapat mendorong terjadinya demokratisasi di daerah sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.	Teori Reformasi Administrasi
5.	<i>The United Nations Department of Economic and Social Affairs, The Regional Council of Tuscany</i> dan CARLE dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti (2004)	Agenda desentralisasi dapat mendorong dihasilkannya masyarakat yang damai dan mendorong terjadinya pembangunan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Proses Kebijakan Publik, dan Teori Aspek Politik Kebijakan Publik
6.	Bertucci, Nencini, dan Cecchetti (2004) dan Mugabi (2004).	Agar instrumen desentralisasi dapat tepat sasaran, maka perlu adanya pemberdayaan masyarakat di tiap level institusi masyarakat	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusionalisasi Proses; Teori <i>Dynamic Governance</i> ; dan Teori <i>Adaptive Policy</i> Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>), dan Teori <i>Agile Process</i>

D. Teori Kebijakan Publik			
No.	Ilmuan	Teori	Hubungan dgn Teori Lain
1.	T.R. Dye (1978)	Kebijakan publik merupakan keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu serta mempunyai akibat-akibat yang dapat diramalkan (<i>predictable impacts</i>).	Teori Reformasi Administrasi
3.	Michael Barzelay dan Raquel Gallego (2004)	Paradigma institusionalisasi baru (<i>New Public Management (NPM)</i>), adalah perubahan (reformasi) pengelolaan kebijakan publik yang memfokuskan pada aspek ideologi, doktrinal dan retorika.	Teori Reformasi Administrasi
4.	Hall dan Taylor dalam Michael Barzelay dan Raquel Gallego (2004)	Paradigma institusionalisasi baru didekati dari sudut kajian ilmu politik, sosiologi organisasi atau teori pilihan rasional individu (<i>rational choice individualism</i>).	Teori Reformasi Administrasi
5.	Michael Barzelay dan Raquel Gallego (2004)	Paradigma <i>institutional processualism</i> menekankan pada kajian sebab akibat untuk memahami proses yang terjadi dalam kebijakan publik, meliputi: 1) pembuatan kebijakan (<i>policy making</i>), 2) proses pembuatan keputusan organisasi (<i>organizational decision making</i>), dan 3) perubahan organisasi (<i>organizational change</i>).	Teori Reformasi Administrasi Teori <i>Dynamic Governance</i> Teori <i>Adaptive Policy</i>
6.	Michael Barzelay dan Raquel Gallego (2004)	Pendekatan <i>institutional processualism</i> menekankan pada alur interaksi sehingga dapat dijelaskan pola hubungan antara keyakinan (<i>belief</i>) dengan tindakan <i>action</i> , yang dipengaruhi konteks yang stabil baik dari sisi organisasi maupun budaya.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, dan Teori Kepemimpinan dalam Proses Kebijakan Publik
7.	Nakamura dan Smallwood (1980)	Kebijakan publik adalah serangkaian instruksi kepada para pembuat kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.	Teori Reformasi Administrasi
8.	Dunn (1994)	Komponen kebijakan publik terdiri atas tiga hal: 1) isi kebijakan publik; 2) <i>stakeholder</i> kebijakan; dan 3) lingkungan kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi
9.	Lester dan Stewart (2000)	Proses kebijakan publik terdiri atas enam tahapan yaitu: (1) <i>agenda setting</i> , (2) perumusan kebijakan (<i>policy formulation</i>), (3) pelaksanaan kebijakan (<i>policy implementation</i>), (4) evaluasi kebijakan (<i>policy evaluation</i>), (5) perubahan kebijakan (<i>policy change</i>), dan (6) penghentian kebijakan (<i>policy termination</i>)	Teori Reformasi Administrasi
10.	Nakamura dan Smallwood (1980) serta Mustopadidjaja (2002)	Proses kebijakan publik mencakup: (1) formulasi kebijakan, (2) implementasi kebijakan, dan (3) evaluasi kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi
11.	Nakamura dan Smallwood (1980)	Proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik sangat terkait dengan faktor politik, yaitu bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan dapat saling mempengaruhi dalam seluruh aspek kehidupan dan bagaimana peran politik ditempatkan berkaitan dalam proses penyelesaian konflik.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
13.	Turner dan Hulme (1997)	Aspek politik yang dapat mempengaruhi proses kebijakan publik mencakup aspek hubungan pemerintah dan masyarakat, legitimasi pemerintahan, tipe rezim penguasa, ideologi, kondisi elit dan kelas masyarakat, hubungan internasional, dan institusi.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, Teori Institutionalisme nilai-nilai, <i>belief</i> , asumsi, dan budaya organisasi.
17.	Pressman dan Wildavski (1973) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Proses kebijakan publik mengintegrasikan proses pembuatan kebijakan dengan pelaksanaan kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik
18.	Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Faktor manusia dan psikologi berperan penting dalam proses kebijakan publik, karena dapat mempengaruhi perilaku pelaksana kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, dan Teori

19.	Mc Laughlin (1975) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Proses kebijakan publik perlu menekankan pentingnya proses resiprokal sebagai proses adaptasi secara mutualisme antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan.	Institusionalisasi nilai-nilai, <i>belief</i> , asumsi, dan budaya organisasi. Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, dan Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
20.	Bardach (1977) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Proses kebijakan publik perlu mengklasifikasikan dan menganalisis adanya variasi yang luas "permainan" atau " <i>games</i> " dari para pelaku pelaksana kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, dan Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
21.	Radin (1977) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Proses kebijakan publik perlu menekankan aspek intrik politik yang melingkupi implementasi kebijakan secara spesifik.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, dan Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
22.	Rein dan Rabinovits (1978) dalam Nakamura & Smallwood (1980)	Proses kebijakan publik perlu menganalisis adanya hubungan sirkuler atau siklus dalam proses implementasi kebijakan, sebagai hasil proses kompetisi antara aspek legal, birokrasi dan konsesus imperatif.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutionalism Proses, Teori Aspek Politik Pengembalian Keputusan Organisasi Publik, dan Teori Kepemimpinan Organisasi Publik
23	Nakamura & Smallwood (1980)	Sebagai sebuah sistem, proses kebijakan publik mencakup tiga fungsi lingkungan yang saling berinteraksi, yaitu lingkungan pembuatan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori <i>Dynamic Governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i>

Teori *Dynamic Governance*, Teori *Adaptive Policy* dan Teori *Dynamic Capabilities*

No.	Ilmuan	Teori	Hubungan dgn Teori Lain
1.	Warren E. Walker, S. Adnan Rahman and Jonathan Cave (2001)	Proses pembangunan kebijakan yang adaptif (<i>adaptive policy</i>) dapat membantu para pengambil keputusan untuk memecahkan masalah masyarakat, berkaitan dengan ketidakpastian yang terjadi di dalam sebuah proses penetapan kebijakan publik masa mendatang.	Teori Reformasi Administrasi
2.	Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook (2007)	Perubahan sebuah sistem sosial organisasi publik masuk dalam kategori adaptif jika sistem yang disusun berhasil mendukung tujuan akhir dari sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, antara lain dapat meningkatkan kepuasan atau kebutuhan masyarakat sasaran.	Teori Reformasi Administrasi
3.	Aleg Cherp and Alexos Antypas (2003)	Kajian kebijakan adaptif mencakup perspektif proses dan struktur.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutional Proses
4.	Neo and Chen (2007)	<i>Dynamic governance</i> adalah hasil peningkatan kapasitas pembangunan jalur yang adaptif (<i>adaptive path</i>) dan kebijakan yang adaptif (<i>adaptive policy</i>) sehingga dapat dihasilkan eksekusi kebijakan yang efektif.	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institutional Proses
5.	Neo and Chen (2007)	<i>Dynamic governance</i> adalah institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung kapabilitas organisasi yang proaktif untuk menghasilkan jalur-jalur yang adaptif (<i>adaptive path</i>).	Teori Reformasi Administrasi dan Teori Institutional Proses
6.	Hatfield-Dodds <i>et al.</i> 2007	Kepemerintahan adaptif terjadi jika dapat meningkatkan akselerasi pembangunan dan kemakmuran suatu negara secara terus menerus, dengan cara meningkatkan dan menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial ekonomi sebagai hasil interaksi antara masyarakat, kelompok bisnis dan pemerintah.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , dan <i>Teori Adaptive Policy</i>
7.	Neo and Chen (2007)	Inovasi pemerintahan sebagai instrumen penting proses dinamisasi perubahan dihasilkan dari pembangunan serangkaian <i>adaptive policy</i>	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , <i>Teori Adaptive Policy</i>
8.	Neo and Chen (2007)	<i>Adaptive policy</i> dihasilkan ketika sebuah pemerintahan membangun kapabilitas dinamis (<i>dynamic capabilities</i>) berupa kemampuan <i>thinking ahead</i> , <i>thinking again</i> dan <i>thinking across</i> .	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institutional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , <i>Teori Adaptive Policy</i>

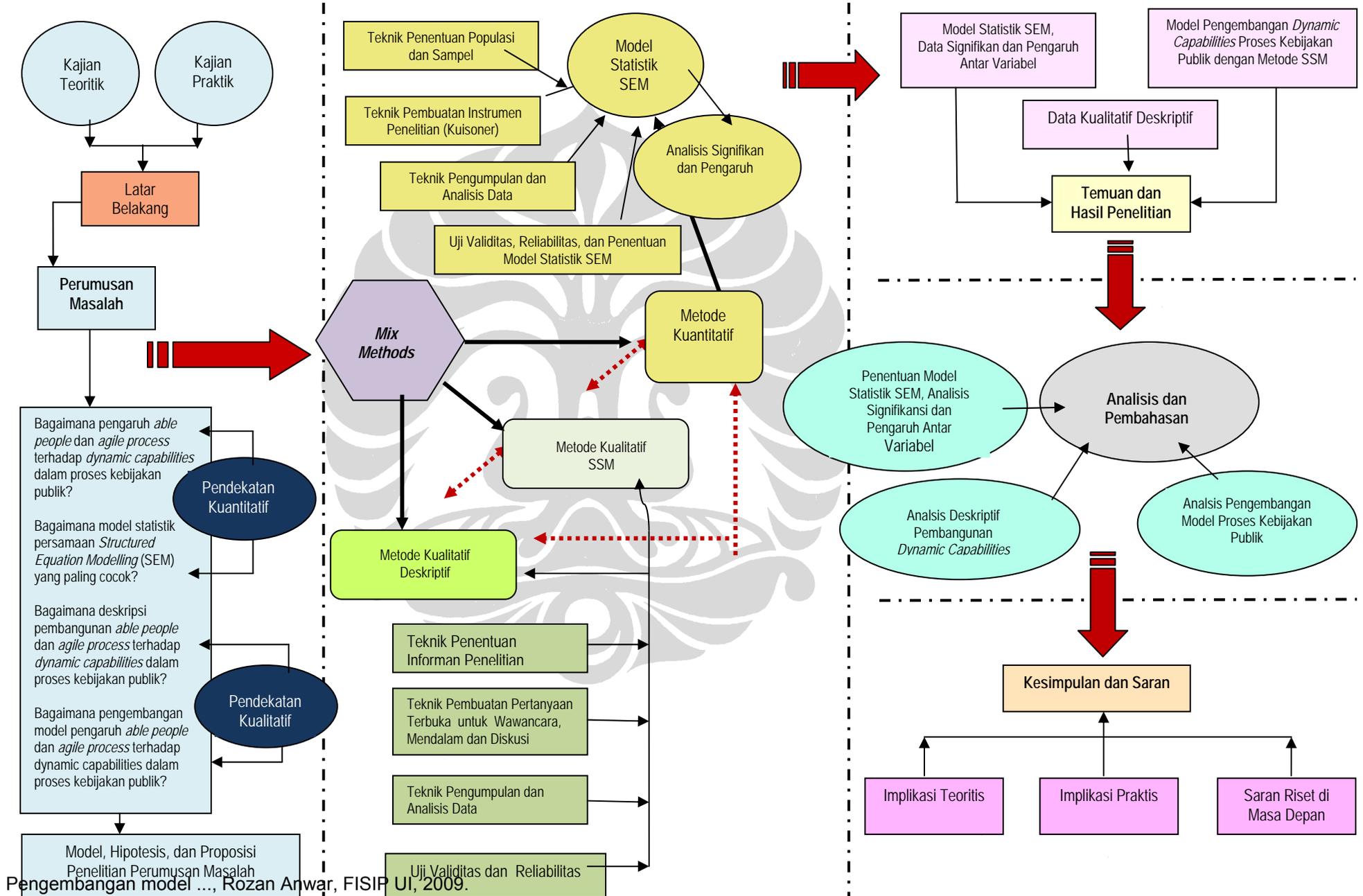
9.	Neo and Chen (2007)	Proses pembangunan <i>dynamic capabilities</i> dapat dilekatkan dalam jalur-jalur (<i>path</i>), kebijakan (<i>policies</i>), pengembangan pegawai (<i>people</i>), dan pengembangan proses dari institusi publik, sehingga menghasilkan serangkaian inovasi pemerintahan, sebagai instrumen penting proses pembangunan <i>dynamic governance</i> .	Teori <i>Dynamic Capabilities</i> ; Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>). Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , Teori <i>Agile Process</i> dan Teori <i>Able People</i>
12.	Neo and Chen (2007)	<i>Dynamic governance</i> tidak dapat dicapai tanpa adanya pengertian dan interdependensi antara budaya dengan <i>capabilities</i> , antara <i>capabilities</i> dengan kemampuan pegawai (<i>people</i>) dan proses yang menjadi sumber dari <i>people</i> tersebut; antara <i>capabilities</i> dan interaksinya dengan lingkungan eksternal, dan antara <i>capabilities</i> dengan kemampuan mengekspresikan ke dalam jalur (<i>path</i>) yang <i>adaptive</i> dengan kebijakan atau <i>policies</i>	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori Adaptive Policy, Teori <i>Agile Process</i> dan Teori <i>Able People</i>
13.	Akwei (2008)	Pembangunan dan pembaharuan <i>dynamic capabilities</i> dapat dihasilkan dari kegiatan secara terus menerus baik dari internal organisasi {melalui inovasi, kegiatan pengembangan pegawai, pembelajaran (<i>learning</i>)}; maupun dari eksternal organisasi melalui proses kerja sama maupun akuisisi dari organisasi lain.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Agile Process</i> dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>).
14.	Teece <i>et al.</i> dalam Bitar (2004)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah kemampuan organisasi untuk mengintegrasikan, membangun dan memetakan ulang (<i>reconfigure</i>) kompetensi internal dan eksternal untuk menghadapi perubahan lingkungan yang cepat.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
15.	Eisenhardt dan Martin dalam Bitar (2004)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah seperangkat kemampuan khusus organisasi untuk mengidentifikasi proses dalam pembangunan produk.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
16.	Zahra dan Gerard dalam Bitar (2004)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah kemampuan organisasi untuk merubah orientasi sehingga dapat memindahkan ulang (<i>redeploy</i>) dan memetakan ulang (<i>reconfigure</i>) sumberdaya atau <i>resources</i> .	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
17.	Winter dan Zollo dalam Bitar (2004)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah pola pembelajaran dan penstabilan kegiatan kolektif organisasi yang secara sistematis telah menyesuaikan kegiatan rutin untuk meningkatkan efektivitas kerja organisasi.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
18.	Bitar (2004)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah kemampuan kolektif organisasi untuk membangun <i>competitive advantage</i> secara berkelanjutan dengan membangun, mempertahankan dan memperbaharui kapabilitasnya melalui pembelajaran secara terus menerus dengan cara meningkatkan kemampuan individu, organisasi, dan elemen lingkungan, seperti <i>resources</i> , <i>skills</i> , sistem, struktur dan budaya.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
18.	Neo dan Chen (2007)	Konsep <i>dynamic capabilities</i> , mencakup sikap (<i>attitude</i>), pengetahuan (<i>knowledge</i>), keterampilan (<i>skill</i>) dan kemampuan mendistribusikan (men- <i>deployed</i>) sumberdaya termasuk kemampuan melakukan koordinasi tugas untuk mencapai hasil akhir yang dibutuhkan, sepanjang periode waktu tertentu melalui serangkaian proses pembelajaran.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
20.	Lewin <i>et al.</i> dalam Bitar(2004)	Pembangunan ketiga kapabilitas di atas dalam organisasi bukan dipengaruhi oleh keterampilan individu tetapi melekat pada sejumlah elemen organisasi yang saling berkaitan dengan kemampuan individual di dalam organisasi tersebut.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i> (Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>)
21.	Neo dan Chen (2007)	<i>Dynamic capabilities</i> adalah pembangunan kapasitas organisasi dalam merubah rutinitas dan sumberdaya atau kapabilitas inti untuk beradaptasi pada perubahan teknologi dan lingkungan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Ahead</i> (Teori Visi dan Misi); Teori <i>Thinking Again</i>

22.	Neo dan Chen (2007)	Tiga kemampuan kognitif yang dapat mendorong pembelajaran sehingga dapat membangun <i>dynamic capabilities</i> organisasi, yaitu: (a) <i>thinking ahead</i> ; (b) <i>thinking again</i> ; dan (c) <i>thinking across</i> .	(Teori Evaluasi Kebijakan); dan Teori <i>Thinking Across</i> (Teori <i>Benchmarking</i>) Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> .
23.	Neo dan Chen (2007)	Kemampuan <i>thinking ahead</i> adalah kemampuan untuk menangkap sinyal awal terhadap proses pembangunan di masa depan yang mungkin dapat berpengaruh terhadap masyarakat suatu negara atau daerah agar tetap relevan dalam kondisi dunia yang ada	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori Pengembangan Visi dan Misi
24.	Senge (2006)	Proses <i>thinking ahead</i> lebih dari melakukan proses perencanaan formal melainkan membentuk budaya untuk selalu mempertanyakan kepercayaan mendasar atau <i>mental model</i> , dan melihat relevansi dengan perubahan yang terjadi di dunia. Hal ini selanjutnya dapat menciptakan kesiapan mental, fleksibilitas, dan keterbukaan yang memungkinkan respon yang cepat pada saat <i>events</i> terungkap.	
25.	Neo dan Chen (2007)	Kemampuan <i>thinking again</i> adalah kemampuan dan kesadaran untuk memikirkan dan membuat ulang (<i>remake</i>) kebijakan-kebijakan fungsional yang telah dijalankan saat ini sehingga dapat menunjukkan kinerja yang lebih bagus.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori Evaluasi Kebijakan
26.	Albaek dalam Rist (1995)	Arti penting evaluasi kebijakan adalah untuk mendapatkan data aktual dan objektif yang dapat digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan untuk diimplementasikan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Thinking Again</i>
27.	Neo dan Chen (2007)	Kemampuan <i>thinking across</i> adalah kemampuan dan keterbukaan lintas wilayah (<i>cross boundaries</i>) untuk mempelajari pengalaman yang telah dijalankan di wilayah lainnya sehingga konsep-konsep dan ide baru tersebut dapat diintroduksikan ke dalam institusi tersebut	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , Teori <i>Benchmarking</i>
28.	Sand dan Nordgård (2008)	<i>Benchmarking</i> adalah proses yang ditempuh organisasi untuk membandingkan efisiensi organisasi dengan organisasi lain secara sistematis dan terus menerus untuk menilai produktivitas, kualitas dan proses yang terjadi di perusahaan tersebut dengan perusahaan lain yang merupakan perusahaan terbaik dalam bidangnya.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , dan Teori <i>Benchmarking</i>
29.	Ahmed dan Rafq dalam Kyro (2008)	<i>Benchmarking</i> adalah proses pembelajaran organisasi, yaitu bagaimana meningkatkan kegiatan, proses dan manajerial organisasi.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i> , dan Teori <i>Benchmarking</i> .
30.	Pettus, Kor, dan Mahone, 2007	Tiga aspek yang dapat mendorong terjadinya <i>dynamic capabilities</i> mencakup: 1) adanya kapabilitas manajerial (<i>managerial capabilities</i>), 2) adanya pembelajaran organisasi, dan 3) adanya fleksibilitas strategi.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori <i>Agile Process</i> , dan Teori <i>Able People</i>
31.	Kogut dan Zander dalam Pettus 2007	Sebuah organisasi yang terus menerus melaksanakan pembelajaran mampu mengelola aset dan sumberdaya organisasi yang statis menjadi dinamis, yang diwujudkan dalam bentuk kemampuan membangun ide-ide baru sehingga dapat terus menerus memperbaharui kapabilitas organisasi yang ada.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> ,
32.	Schein dalam Neo dan Chen (2007)	Penanaman nilai-nilai budaya dalam sebuah organisasi sangat ditentukan oleh nilai-nilai, <i>belief</i> dan asumsi dari pembangun atau pemimpin organisasi tersebut.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , dan Teori Kepemimpinan dalam Organisasi Publik
33.	Neo dan Chen (2007)	Kapasitas untuk melakukan <i>dynamic capabilities</i> dalam melakukan perubahan ini ada pada manusia yang ada di organisasi, terutama pimpinan di sektor publik. Individu yang memiliki kapasitas lahiriah untuk berpikir, berpikir ulang, merasakan, melakukan pilihan, dan membangun kemampuan pribadi dan organisasi untuk berubah.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori Kepemimpinan dalam Organisasi Publik
34.	Byham, Smith, dan Paese (2002)	Kesenjangan akan profil sukses yang diharapkan dengan yang tersedia dapat diminimalisasi dengan pengelolaan sumberdaya manusia yang efektif seperti proses rekrutmen, seleksi, pengembangan, pengukuran kinerja, dan cara mempertahankan <i>talent</i> .	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , dan Teori <i>Able People</i>
35.	Neo dan Chen (2007)	Individu dan proses adalah pengendali utama dari <i>dynamic capabilities</i> , walaupun komitmen dan kompetensi dari pemimpin memegang peranan utama terwujudnya efektivitas pemerintahan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , dan Teori <i>Able People</i>

36.	Garvin Neo dan Chen (2007)	Tiga kategori proses organisasi mencakup : (1) proses kerja atau <i>work processes</i> , (2) proses perilaku <i>behavioral processes</i> , dan (3) proses perubahan atau <i>change processes</i>	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>dynamic governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , dan Teori Agile Process
-----	----------------------------	--	--

Teori Kepemimpinan dalam Reformasi Administrasi			
No.	Ilmuan	Teori	Hubungan dengan Teori Lain
1.	Caiden (1969)	Konsep reformasi administrasi dibedakan dengan konsep perubahan organisasi (<i>change</i>), karena proses reformasi membutuhkan adanya dukungan kekuasaan (<i>power</i>) sehingga reformasi administrasi merupakan proses politik.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori Proses Kebijakan Publik Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, dan Teori Kepemimpinan
2.	Caiden (1969)	Karena hakekat reformasi administrasi adalah proses politik maka penggagas dan pelaksana proses tersebut, adalah para politisi yang memiliki misi. Dengan demikian, proses reformasi memerlukan dukungan kepemimpinan yang kuat agar proses tersebut dapat terus didorong, karena tidak jarang proses tersebut akan mendapat tantangan dari kelompok elite birokrasi atau politisi yang sebelumnya telah menikmati keistimewaan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori Proses Kebijakan Publik Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan
3.	Murphy (2008)	Penyusunan visi dan misi organisasi berkorelasi erat dengan aspek kepemimpinan dalam organisasi karena seorang pemimpin lah yang memiliki kesempatan untuk merumuskan dan mengeksekusi strategi apa yang akan ditempuh organisasi di masa mendatang.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, dan Teori Pengembangan Visi dan Misi.
4.	Bennis dan Burt dalam Murphy (2008)	Penetapan visi organisasi menjadi konsep sentral yang dapat menjelaskan tingkatan kepemimpinan seorang pemimpin.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, dan Teori Pengembangan Visi dan Misi
5.	Muladi dan Sujatno (2008)	Pemimpin (<i>leader</i>) adalah orang yang menjalankan kepemimpinan (<i>leadership</i>); sedangkan 'pimpinan' yang memiliki posisi setingkat manajer sebuah organisasi mencerminkan kedudukan seseorang atau sekelompok orang pada hierarki tertentu dalam suatu organisasi dan mempunyai bawahan.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, dan Teori Pengembangan Visi dan Misi
6.	Neo dan Chen, (2007)	Kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya, selain ditentukan oleh faktor struktur dan proses organisasi yang mencakup faktor budaya dan nilai-nilai sosial yang melekat dalam organisasi, juga ditentukan oleh faktor kualitas kepemimpinan. Hal tersebut dapat dilihat dari aspek nilai-nilai (<i>values</i>), kepercayaan (<i>beliefs</i>) dan mental model aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut sehingga aspek-aspek tersebut diharapkan dapat mendukung proses pembelajaran untuk mengantisipasi perubahan secara terus menerus.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, Teori Pengembangan Visi dan Misi
7.	Kasim (2008)	Pelaku yang mampu memotong lingkaran setan proses organisasi untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah kepemimpinan yang kuat dan visioner.	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, Teori Pengembangan Visi dan Misi
8.	Muladi dan Sujatno (2008)	Di era yang penuh perubahan dan globalisasi, seorang pemimpin harus memenuhi tiga standar, yaitu: 1) pemimpin yang dapat mendorong perubahan (<i>change leadership</i>), dan 2) pemimpin yang mampu menganalisis lingkungan sosial yang kompleks dalam lingkup global (<i>global leadership</i>).	Teori Reformasi Administrasi, Teori Institusional Proses, Teori <i>Dynamic Governance</i> , dan Teori <i>Adaptive Policy</i> , Teori Proses Kebijakan Publik, Teori Aspek Politik Proses Kebijakan Publik, Teori Kepemimpinan, Teori Pengembangan Visi dan Misi

LAMPIRAN 5
Desain Penelitian Metode Gabungan (*Mix Methods*: Kuantitatif dan Kualitatif): "Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan Pemerintahan Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali)"



Lampiran 6

KUESIONER PENELITIAN

Kepada
Bpk/Ibu yang terhormat,

Dalam rangka memenuhi tugas akhir pada program Doktor Ilmu Administrasi FISIP UI, kami bermaksud melakukan penelitian dengan judul: **“Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Pelayanan Bidang Pendidikan Kepemerintahan Kabupaten Jembrana, Propinsi Bali)”**. Kami mohon kesediaan Bapak/Ibu menjadi responden penelitian ini.

Semua jawaban Bapak/Ibu hanya akan digunakan untuk penulisan disertasi dan tidak akan berpengaruh terhadap hal-hal lain di luar disertasi ini, dan segala kerahasiaan data responden beserta jawabannya dijamin oleh peneliti.

Atas bantuan dan kerjasama Bapak/Ibu, kami mengucapkan terima kasih

No.:

PROFIL RESPONDEN

1. Usia & Jenis Kelamin : tahun, L / P
2. Jenjang Pendidikan :
3. Institusi & Jabatan :

PERTANYAAN PENELITIAN:

Pertanyaan-pertanyaan penelitian di bawah ini diarahkan kepada para pejabat dan atau institusi-institusi yang menjadi elemen penting dalam proses kebijakan pelayanan bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana. Empat elemen di dalam proses tersebut adalah: **Bupati, Suku Dinas Pendidikan, DPRD Komisi Pendidikan, dan lembaga-lembaga sekolah dari SD hingga SMA.**

Pertanyaan-pertanyaan menggali persepsi Anda terhadap keempat elemen tersebut baik terarah secara keseluruhan maupun hanya salah satu elemennya sesuai dengan pengalaman atau pengetahuan Anda. Jawaban Anda untuk setiap pertanyaan terentang dari skala 1 (Sangat Tidak Setuju) sampai dengan 5 (Sangat Setuju).

Pilihlah dari skala tersebut sesuai jawaban Anda dengan cara menuliskan angka yang menjadi jawaban Anda pada kotak di depan setiap pertanyaan.

1	2	3	4	5
Sangat Tidak Setuju	Agak Tidak Setuju	Netral	Agak Setuju	Sangat Setuju

1. Able People:

a. Talent Selection

- i. Rekrutmen dan seleksi telah dilaksanakan untuk menjaring dan menjamin terpilihnya pegawai berkualitas tinggi.
- ii. Pemberian beasiswa yang nilainya bermakna telah dilakukan untuk mendapatkan setiap pegawai berkualitas tinggi.

b. People Development

- i. Penilaian kinerja pegawai telah didasarkan pada ukuran-ukuran yang dikaitkan dengan standar pelayanan pendidikan.
- ii. Pengkajian potensi karier pegawai telah dilakukan berkelanjutan.
- iii. Mutasi dan rotasi selalu bertujuan untuk meningkatkan kapabilitas pegawai sehingga dapat menjawab tantangan masa kini dan masa depan.
- iv. Pelatihan pegawai untuk peningkatan keterampilan dan pengetahuan dilakukan sesuai kebutuhan perubahan lingkungan pendidikan dan pemerintahan daerah.

c. Leadership & People Retention

- i. Sistem penggajian dan kompensasi sangat kompetitif jika dibandingkan dengan posisi yang setara di lingkungan pemerintahan kabupaten lain atau swasta.
- ii. Sistem penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) telah disesuaikan dengan pencapaian kinerja pegawai yang bersangkutan.
- iii. Sistem promosi, demosi, dan rotasi atau mutasi telah dijalankan berdasarkan sistem yang jelas dan transparan.

2. Agile Process

a. Anticipating the Future

- i. Isu-isu atau masalah-masalah di bidang pelayanan pendidikan dirumuskan berdasarkan kemungkinan-kemungkinan munculnya masalah-masalah baru di masa depan yang tidak pasti dan sulit diprediksi.
- ii. Strategi-strategi di bidang pelayanan pendidikan selalu dirumuskan dan disiapkan untuk mengatasi sesuai kemungkinan-kemungkinan masalah-masalah baru di masa depan yang tidak pasti dan sulit diprediksi.

b. Allocating Financial Resources

- i. Alokasi dan penggunaan anggaran telah dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggung-jawabkan.
- ii. Perubahan anggaran fleksibel terhadap perubahan lingkungan tanpa mengurangi ketepatan sasaran strategis.

c. Applying Systemic Discipline

- i. Program kerja dari unit-unit kerja dalam pelayanan pendidikan telah fokus dan terintegrasi secara vertikal (misalnya antara: Bupati, Sudin Pendidikan, dan sekolah) dan terintegrasi secara horizontal (misalnya antara Komisi Pendidikan DPRD dan Sudin Pendidikan).

- ii. Unit-unit kerja dalam pelayanan pendidikan terus menerus telah melakukan perubahan kerja untuk memperbaiki kinerja secara berkelanjutan, misalnya dalam: administrasi, komunikasi, dan koordinasi lintas unit.

1	2	3	4	5
Sangat Tidak Setuju	Agak Tidak Setuju	Netral	Agak Setuju	Sangat Setuju

- iii. Unit-unit kerja dalam pelayanan pendidikan terus menerus telah meningkatkan standar kualitas pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, misalnya: standarisasi guru, capaian wajib belajar, dll.

3. *Thinking Ahead*

a. *Exploring & anticipating*: Kemampuan untuk mengidentifikasi dan mengantisipasi kecenderungan perubahan yang terjadi di masa depan yang mungkin berpengaruh signifikan terhadap tujuan kebijakan.

- i. Kemungkinan-kemungkinan perubahan masa depan diidentifikasi hingga 10-15 tahun ke depan.
- ii. Gagasan-gagasan antisipatif selalu dibuat untuk mengatasi masalah sehingga dapat menangkap peluang-peluang yang mungkin akan muncul 10-15 tahun ke depan.

b. *Perceiving & testing*

- i. Ada kesadaran yang tinggi terhadap situasi dan kondisi saat ini yang dapat mempengaruhi capaian tujuan kebijakan atau program yang telah ditetapkan.
- ii. Adanya kesadaran yang tinggi untuk melakukan evaluasi terhadap strategi kebijakan dan program yang sedang dijalankan.

c. *Strategizing*

- i. Kemampuan yang baik dalam membuat pilihan-pilihan strategi yang sesuai untuk mengantisipasi ancaman dan hambatan masa kini dan mendatang yang dapat mempengaruhi kebijakan pelayanan pendidikan.
- ii. Kemampuan yang baik dalam membuat pilihan-pilihan strategi yang sesuai untuk mengeksplorasi peluang masa kini dan mendatang yang dapat mempengaruhi kebijakan pelayanan pendidikan.

d. *Influencing*

- i. Ada kesamaan gagasan di antara pembuat kebijakan kunci dan para pemangku kepentingan dalam memahami munculnya masalah-masalah serius di masa depan.
- ii. Ada kesamaan gagasan di antara pembuat kebijakan kunci dan para pemangku kepentingan dalam menghasilkan strategi-strategi untuk mengantisipasi masalah di masa depan.

4. *Thinking Again*

a. *Understanding & probing*

- i. Memiliki kemampuan yang tinggi untuk memahami arti penting atau makna setiap data yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan.
- ii. Memiliki kemampuan yang tinggi untuk memahami umpan balik terhadap data atau informasi dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan.

b. *Reviewing & analysing*

- | | |
|--|---|
| | i. Memiliki kemampuan tinggi untuk mengkaji dan menganalisis data yang berkaitan dengan pelayanan pendidikan. |
| | ii. Memiliki kemampuan tinggi untuk mengkaji dan menganalisis umpan balik terhadap informasi dari masyarakat berkaitan dengan pelayanan pendidikan. |

1	2	3	4	5
Sangat Tidak Setuju	Agak Tidak Setuju	Netral	Agak Setuju	Sangat Setuju

c. *Redesigning*

- | | |
|--|--|
| | i. Memiliki kemampuan yang tepat untuk mendesain ulang kebijakan dan program pelayanan pendidikan secara parsial atau sektoral atau bagian per bagian untuk mencapai kinerja pelayan pendidikan yang lebih baik. |
| | ii. Memiliki kemampuan tinggi untuk mendesain ulang dalam menyatukan seluruh kebijakan dan program pelayanan pendidikan dari bagian per bagian. |

d. *Implementing*

- | | |
|--|--|
| | i. Memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan dan program pelayanan pendidikan yang lebih baik dari waktu ke waktu sehingga dapat mencapai standar kualitas yang tinggi. |
| | ii. Memiliki kemampuan mengimplementasikan kebijakan dan program pelayanan pendidikan yang hasilnya dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. |

5. *Thinking Across*

a. *Searching & researching*

- | | |
|--|--|
| | i. Memiliki kemampuan mencari ide-ide baru dan segar serta praktik-praktik yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan yang terjadi di luar Kabupaten Jembrana. |
| | ii. Memiliki kemampuan mengkaji ide-ide baru dan segar serta praktik-praktik yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan yang terjadi di luar Kabupaten Jembrana. |

b. *Discovering & experimenting*

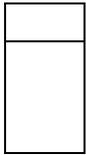
- | | |
|--|--|
| | i. Memiliki kemampuan untuk menghasilkan ide-ide baru dan segar serta praktik-praktik baru-baru yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan. |
| | ii. Memiliki kemampuan untuk mempraktikkan ide-ide baru dan segar serta praktik-praktik baru yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan mencakup apa, mengapa, dan bagaimana mendapatkan pembelajaran. |

c. *Evaluating*

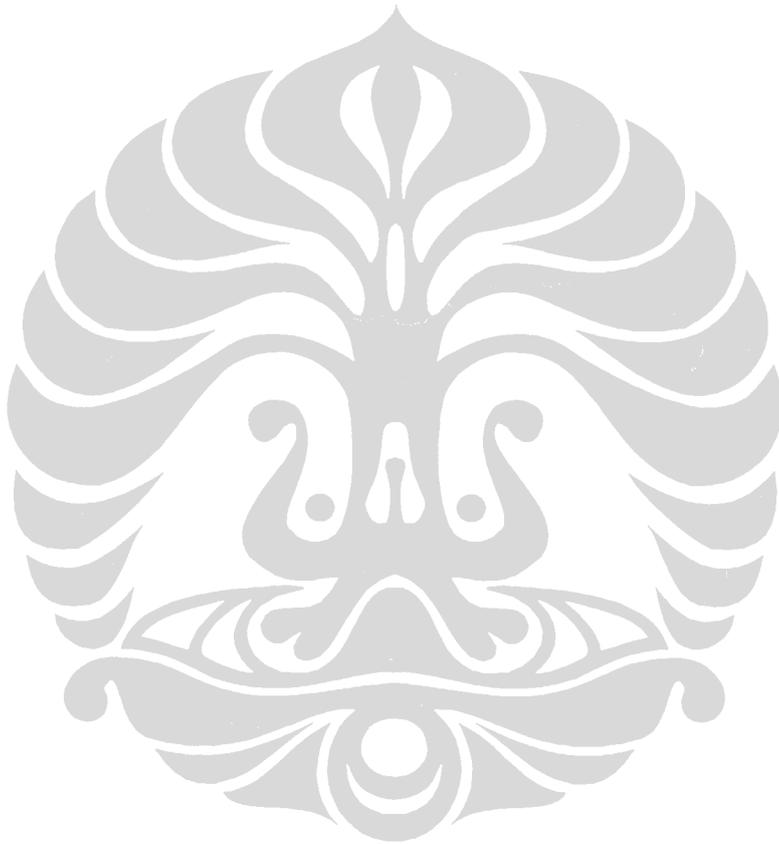
- | | |
|--|---|
| | i. Memiliki kemampuan mengkategorisasi macam-macam ide dan materi apa saja yang berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan disesuaikan dengan konteks lokal sekaligus diterima masyarakat lokal. |
| | ii. Memiliki kemampuan mensintesis atau menemukan kombinasi-kombinasi baru antar ide yang berbeda sehingga dapat dihasilkan kebijakan pelayanan pendidikan yang lebih inovatif untuk menjawab tantangan baru yang muncul. |

d. *Customizing*

- | | |
|--|---|
| | i. Memiliki kemampuan untuk menyesuaikan ide-ide baru dalam kebijakan |
|--|---|



- ii. Memiliki kemampuan menyesuaikan metode atau cara-cara untuk implementasi pelayanan pendidikan agar sesuai dengan kondisi masyarakat lokal.



LAMPIRAN 7

Pedoman Wawancara Mendalam Metode Kualitatif Deskriptif

Sebagai alat bantu wawancara mendalam, penelitian ini perlu menyiapkan perangkat pertanyaan untuk turun ke lapangan. Untuk tujuan penelitian ini, peneliti akan mengajukan standar pertanyaan (*open-ended interview*) sebagaimana dianjurkan oleh Patton.¹ Pertanyaan-pertanyaan disusun dan disampaikan secara berurutan untuk menjamin konsistensi dari setiap responden. Dengan demikian, respons dari informan dapat lebih mudah diperbandingkan, penyajian data yang tepat untuk setiap topik pertanyaan, dan efek-efek atau bias wawancara dapat lebih mudah dikurangi.

Adapun pedoman pertanyaan yang digunakan dalam proses wawancara mendalam untuk mendapatkan deskripsi tentang pembangunan *able people* dan *agile process* terhadap *dynamic capabilities* dalam proses kebijakan publik di Kabupaten Jember pada bidang pelayanan pendidikan dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Apa pengalaman Anda yang menonjol dalam proses kebijakan pelayanan bidang pendidikan di Jember?
2. Bisakah Anda menggambarkan detail pengalaman tersebut?
3. Dari pengalaman tersebut, manakah yang membuat Anda merupakan bagian penting dari seluruh rangkaian proses kebijakan pelayanan bidang pendidikan?
4. Mengapa penting? Apakah ada perubahan mendasar dari cara berpikir Anda terhadap masalah atau isu penting dalam pelayanan pendidikan?
5. Isu atau masalah penting apakah itu?
6. Bagaimana Anda memikirkan masalah tersebut 10-15 tahun ke depan?
7. Bagaimana Anda mengerti masalah tersebut?
8. Apa ukuran dari masalah tersebut?
9. Bagaimana Anda sampai pada cara berpikir tersebut?
10. Bisa dijelaskan bagaimana prosesnya?
11. Bagaimana Anda mencari cara untuk mengatasinya?
12. Apakah Anda mencari cara-cara di luar yang biasanya? Apakah itu? Dari mana itu?
13. Bagaimana Anda menyelesaikan masalah itu dengan melibatkan bagian-bagian penting lain dalam seluruh proses kebijakan pelayanan pendidikan?
14. Bagaimana bentuk kerja sama tersebut? Mohon jelaskan lebih detail aktivitas-aktivitas dalam proses tersebut dari waktu ke waktu?
15. Bagaimana Anda menyesuaikan solusi dari pengalaman yang ada untuk diterapkan di Jember?
16. Apakah bisa dijelaskan lebih detail lagi terhadap penyesuaian tersebut?

¹ M. Patton, *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2nd Ed. (Newbury Park: Sage Publications, 1990), dalam Heater A. Reed, *Ukrops's as a Learning Organization: Senge's Five Disciplines Realized in a Medium-Sized Company*, dissertation (University of Virginia, 2001), hal. 51.

LAMPIRAN 8

Pedoman Wawancara Mendalam Metode Kualitatif SSM

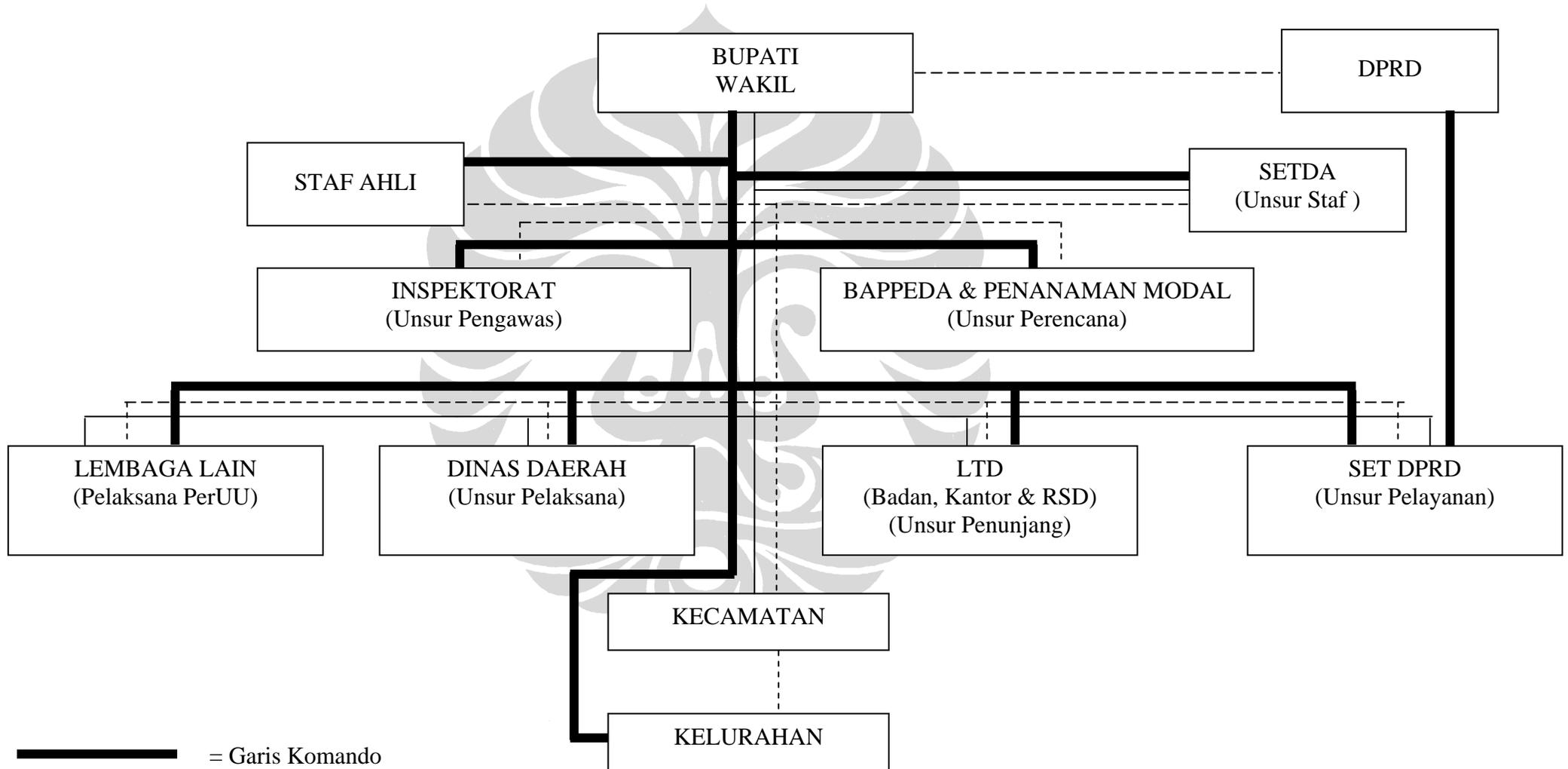
Adapun pertanyaan-pertanyaan untuk *data collecting* dalam SSM dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Apa isu-isu mendasar dalam proses kebijakan pelayanan bidang pendidikan?
2. Manakah dari isu-isu tersebut yang paling mendasar? Mengapa mendasar, bisa dijelaskan lebih mendalam?
3. Apa nilai penting dari masalah tersebut untuk Anda?
4. Apa pemecahan atau perubahan yang perlu dilakukan?
5. Apa harapan Anda terhadap hasil pemecahan masalah tersebut?
6. Siapa saja yang diuntungkan atau dirugikan oleh masalah tersebut?
7. Siapa yang mempunyai wewenang untuk memutuskan pemecahan masalahnya?
8. Siapa saja pemangku kepentingan yang terlibat di dalam masalah tersebut?
9. Apa saja faktor yang menghambat upaya pemecahan masalah?
10. Bagaimana Anda melihat keterkaitan masalah tersebut dengan faktor-faktor lain yang penting?
11. Bagaimana Anda menilai keberhasilan pemecahan yang ada?
12. Apakah pemecahan masalah tersebut didasarkan pada kesepakatan bersama pihak-pihak yang berkepentingan?
13. Bagaimana Anda menilai efisiensi hasil, apa ukurannya?
14. Bagaimana Anda menilai efektivitas hasil, apa ukurannya?
15. Bagaimana menurut Anda hasil pemecahan masalah tidak melanggar etika dan kepatutan?
16. Apakah ada isu atau masalah lain yang terkait dengan masalah yang baru saja Anda jelaskan?
17. Bagaimana keterkaitan tersebut?

LAMPIRAN 9

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Jembrana (I)

Sumber: Perda No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana.



— = Garis Komando

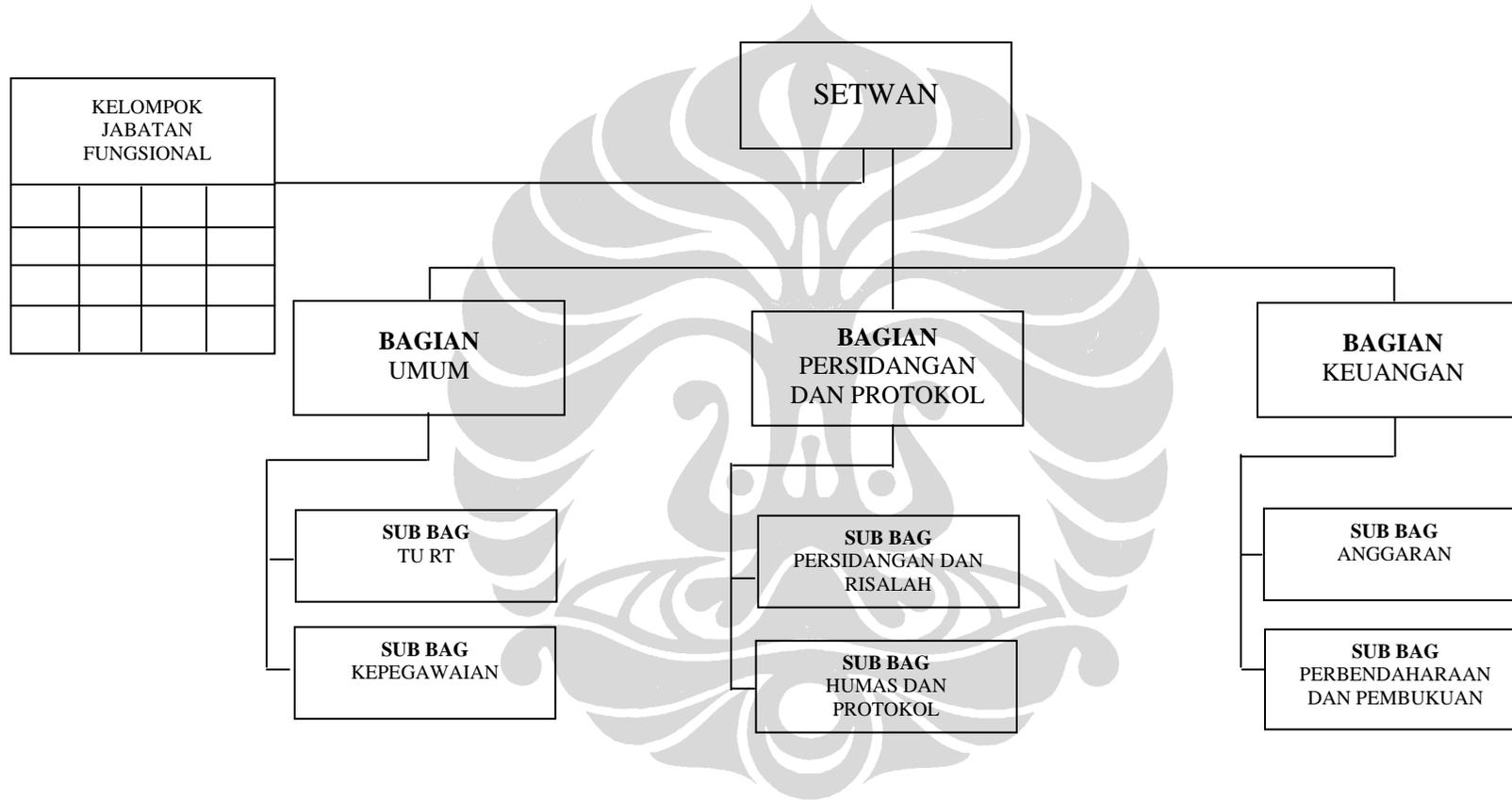
- - - = Garis Koordinasi

— = Garis Pertanggung jawaban

Pengembangan model ..., Rozan Anwar, FISIP UI, 2009.

LAMPIRAN 10

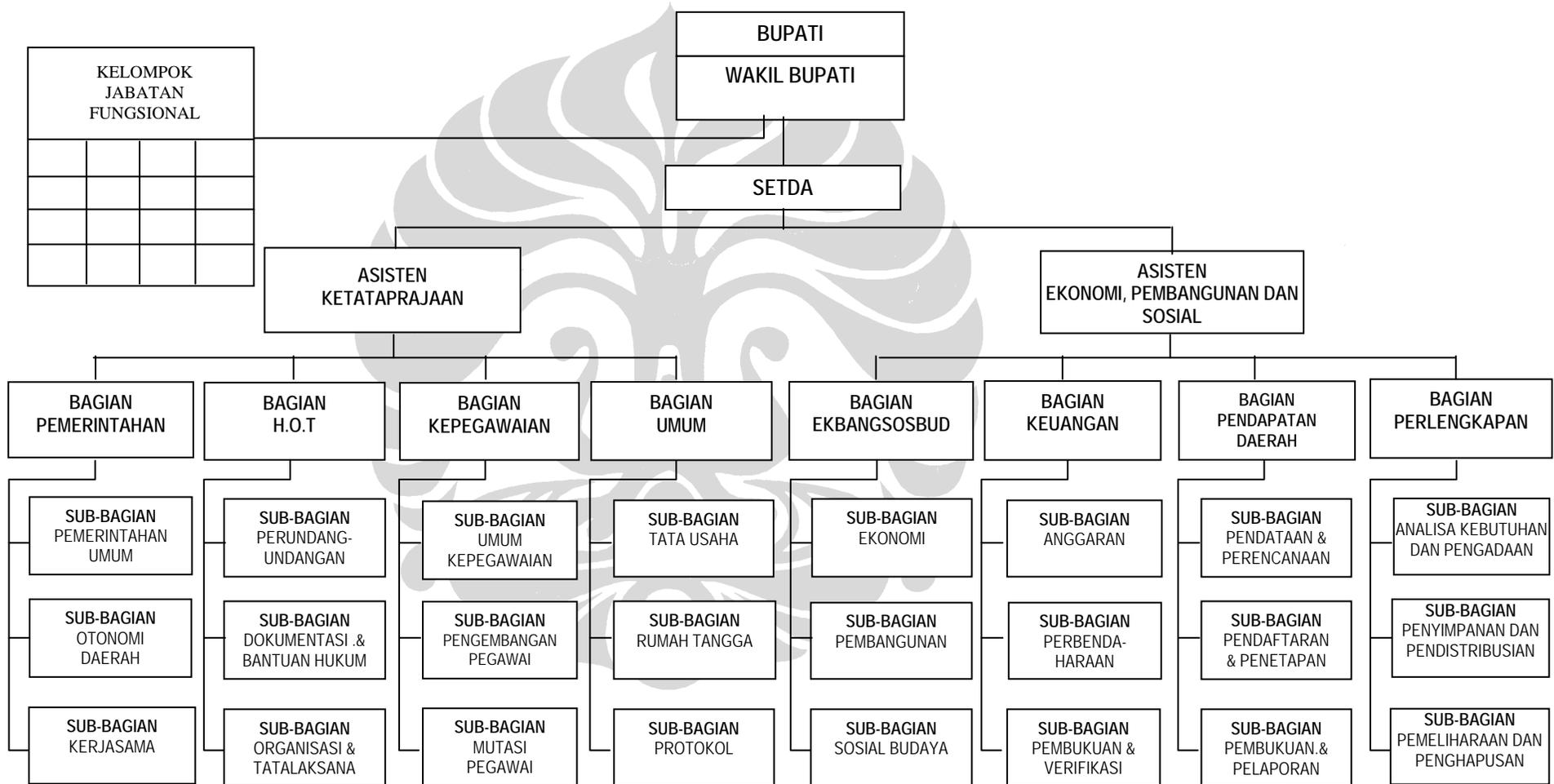
Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jembrana (II)
 Sumber: Perda No. 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana



LAMPIRAN 11

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Jembrana (III)

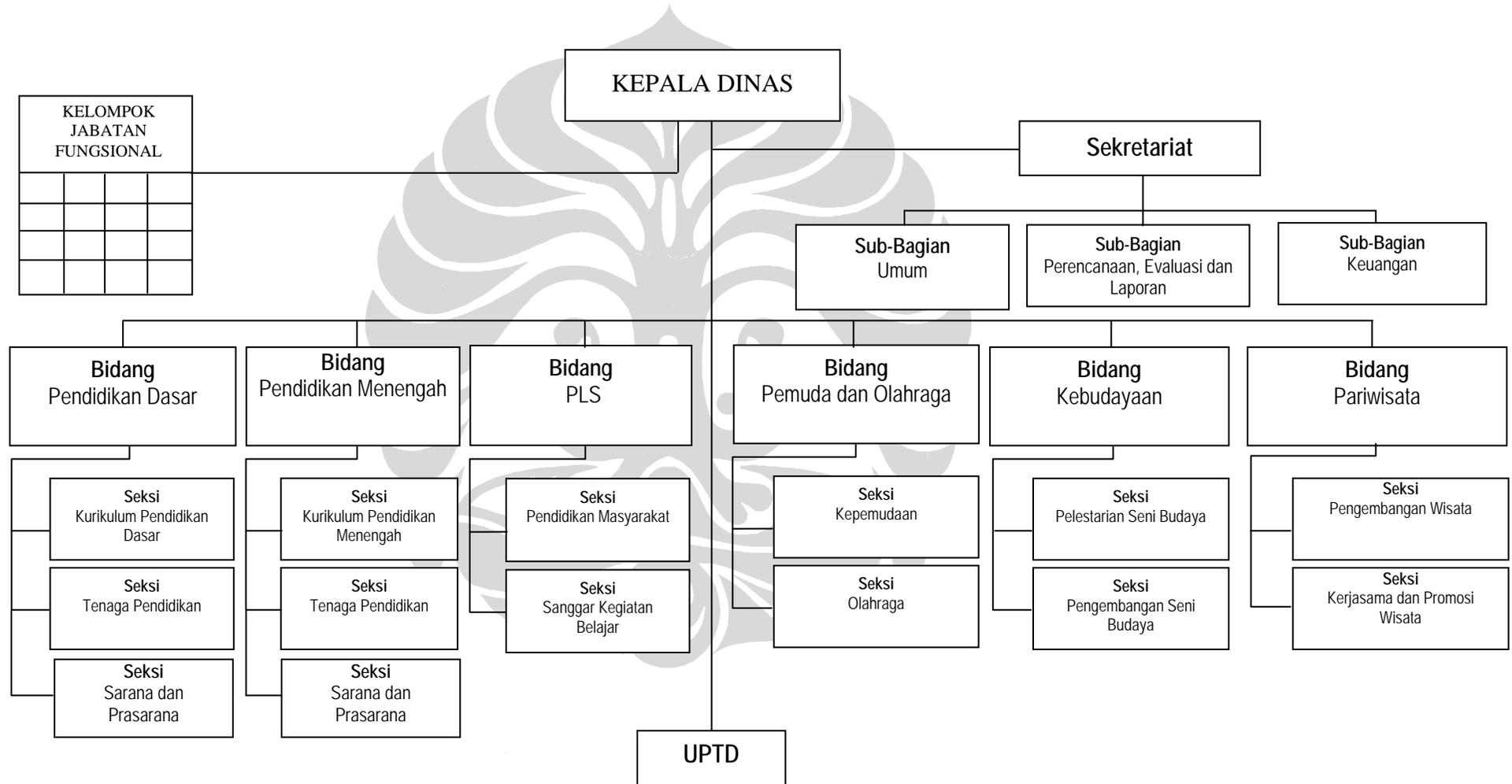
Sumber: Perda No. 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana.



LAMPIRAN 12

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan, Pemuda Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan Kabupaten Jemberana (IV)

Sumber: Perda No. 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jemberana



LAMPIRAN 13

Hubungan Proposisi Penelitian dengan Hasil Penelitian

No	Proposisi	Temuan Riset	Operasionalisasi Temuan	Indikator (Bukti Empiris) ¹	Teori Pembahasan
I.	Pembangunan proses kebijakan publik dapat berjalan efisien, efektif, dan responsif jika organisasi dapat membangun <i>dynamic capabilities</i> . Kebijakan publik yang efisien, efektif, dan responsif tersebut digambarkan sebagai kebijakan yang kaya ide baru, persepsi segar, perbaikan kontinyu, tindakan sigap, adaptasi fleksibel, dan inovasi kreatif.	Dihasilkannya kemampuan <i>thinking again</i> , dan kaitannya dalam pembangunan <i>able people</i>	Analisis kuantitatif, analisis hubungan signifikans dan analisis hubungan pengaruh.	Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM Data sekunder (contoh kebijakan)	Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>)
		Dihasilkannya kemampuan <i>thinking ahead</i> , dan kaitannya dengan pembangunan <i>agile process</i>	Analisis kuantitatif, analisis hubungan signifikans dan analisis hubungan pengaruh.	Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM Data sekunder (contoh kebijakan)	
		Dihasilkannya kemampuan <i>thinking across</i> , dan kaitannya dengan pembangunan <i>agile process</i> .	Analisis kuantitatif, analisis hubungan signifikans dan analisis hubungan pengaruh.	Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM Data sekunder (contoh kebijakan)	
II.	Jika organisasi publik berhasil membangun membangun aktor-aktor atau pelaku yang kapabel (<i>able people</i>) dan menghasilkan proses yang efisien dan responsif (<i>agile process</i>), maka dapat menghasilkan <i>dynamic capabilities</i> dalam proses kebijakan publik, mulai dari tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.	Dihasilkannya proses pembangunan <i>able people</i> melalui pembangunan manajemen HR modern	Kemampuan merekrut dan menseleksi pegawai yang berkualitas.	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif	Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>);
			Kemampuan meningkatkan keterampilan dan pengetahuan pegawai secara terus menerus.	Contoh kebijakan, (strategi & perencanaan dalam perekrutan pegawai, dukungan pegawai yang berkualitas - pengetahuan & keterampilan)	Byham, Smith, dan Paese (teori profil sukses);
				Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan, (strategi perencanaan dan	Byham dan Moyer (teori <i>alignment</i> individu ke organisasi); Robert Rogers (teori kinerja

¹ (Temuan kuantitatif, kualitatif, dan/atau data sekunder)

		pengembangan SDM, standar pengukuran kinerja, dan sistem rotasi)	pegawai); dan Kogut dan Zander dalam Pettus <i>et al.</i> (teori pegawai sebagai sumber modal kapasitas produksi)
	Kemampuan mempertahankan dan menempatkan pegawai kunci (sebagai pemimpin atau <i>leader</i>), sehingga dapat membuat dan mengimplementasikan strategi-strategi yang bermutu.	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif. Contoh kebijakan, (kemampuan membawa perubahan, <i>salary system</i> , dan rekognisi)	
Dihasilkannya proses pembangunan <i>agile process</i> melalui pembangunan manajemen strategis organisasi	Kemampuan <i>Anticipating the Future.</i> (kemampuan pemimpin merepersepsi kemungkinan masalah-masalah baru yang akan muncul di masa depan, yang berpengaruh terhadap strategi yang dihasilkan).	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan, (kemampuan mengakomodasi perubahan; dan peran pemangku kepentingan }	Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>) Gavin dalam Neo dan Chen (teori tiga katagori proses) Pettus, Kor, dan. Mahone (teori tiga aspek pendorong <i>dynamic capabilities</i>) Sanchez <i>dalam</i> Pettus <i>et al.</i> (teori fleksibilitas strategi dan perubahan lingkungan)
	Kemampuan <i>Allocating Financial Resources</i> (kemampuan menyesuaikan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan pengelolaan sumber daya keuangan sesuai daya guna dan relevansi dengan perubahan lingkungan yang terjadi) Kemampuan <i>Applying Systemic Discipline</i> (Kemampuan mengelola sistem - pegawai, sumber daya, dan aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan - dalam unit-unit yang	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan, (efektivitas anggaran, efisiensi, dan penyalahgunaan anggaran) Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan (integrasi tindakan, dan sistem koreksi)	Dror (teori strategi reformasi administrasi)

<p>Dihasilkannya pembangunan <i>thinking across</i> dalam kaitannya dengan pembangunan <i>agile process</i></p>	<p>pada kepentingan tujuan sosio-ekonomis di masa depan)</p> <p>Kemampuan <i>Strategizing</i> (kemampuan mengidentifikasi investasi strategis dan pilihan yang dibutuhkan masyarakat)</p> <p>Kemampuan <i>influencing</i> (kemampuan saling mempengaruhi antar pada pengambil keputusan kunci dengan para pemangku kepentingan untuk memikirkan munculnya masalah-masalah serius di masa depan)</p> <p>Kemampuan <i>searching & researching</i>. (kemampuan untuk mencari ide, gagasan, dan praktik-praktik baru yang dapat diterapkan untuk memecahkan masalah-masalah serupa)</p> <p>Kemampuan <i>discovering & experimenting</i>. (kemampuan menghasilkan dan mempraktikkan ide-ide baru dan segar berkaitan dengan kebijakan pelayanan pendidikan mencakup apa, mengapa, dan bagaimana mendapatkan pembelajaran)</p>	<p>Contoh kebijakan, (kesadaran kesenjangan, dan pelaksanaan uji coba)</p> <p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM, Contoh kebijakan (pilihan strategi antisipatif, dan pilihan strategi eksploitatif)</p> <p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM, Contoh pembangunan hubungan dengan DPRD, (kesaling-tergantungan antar pemangku kepentingan, dan komunikasi antar pemangku kepentingan)</p> <p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM, Contoh kebijakan (kemampuan mencari ide-ide dari luar daerah, dan Kemampuan mengkaji sendiri ide-ide yang terserap dari luar)</p> <p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM, Contoh kebijakan (kemampuan menghasilkan ide-ide dari luar daerah, dan kemampuan implementasi ide-ide yang terserap dari luar)</p>	<p>Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>); dan</p> <p>Teori <i>benchmarking</i> (Sand dan Nordgård; Kyro; Ahmed dan Rafq dalam Kyro; dan Sisson, Arrowsmith, dan Marginson</p>
	<p>Kemampuan <i>evaluating</i> (kemampuan menyimpulkan macam-macam ide, gagasan, dan materi apa saja untuk kebijakan pelayanan pendidikan agar sesuai dengan konteks lokal sekaligus diterima oleh masyarakat)</p>	<p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM, Contoh kebijakan, (Kemampuan menyimpulkan, dan kemampuan sintesis)</p>	

<p>IV. Jika organisasi publik mampu membangun <i>dynamic capabilities</i> (kemampuan <i>thinking ahead, thinking again, dan thinking across</i>), maka dapat diwujudkan dalam bentuk serangkaian <i>adaptive policy</i> (kebijakan adaptif) melalui pembangunan jalur yang adaptif (<i>adaptive path</i>). <i>Adaptive policy</i> dihasilkan melalui kegiatan yang memungkinkan organisasi memperbaharui kapabilitasnya secara terus menerus sebagai respon atas perubahan lingkungan internal dan eksternal.</p>	<p>Dihasilkannya jalur adaptif (<i>adaptive path</i>) yang dapat mendorong terjadinya kebijakan yang adaptif</p>	<p>Kemampuan <i>customizing</i>. (kemampuan menyesuaikan kebijakan dan program pelayanan pendidikan untuk diterapkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jalur adaptif pendorong <i>thinking ahead</i>, • Jalur adaptif pendorong <i>thinking again, dan</i> • Jalur adaptif pendorong <i>thinking across</i> 	<p>Temuan kuantitatif dari persamaan model SEM. Contoh kebijakan, (Penyesuaian gagasan luar dan lokal dalam kebijakan, serta Penyesuaian gagasan luar)</p> <p>Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan (Visi-Misi Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah) Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan (Eksekusi kebijakan yang adaptif untuk menjawab tantangan sejumlah isu internal)</p> <p>Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh kebijakan: (Kejadian-kejadian eksternal yang dapat mendorong pemilihan kebijakan internal yang inovatif)</p>	<p>Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>)</p> <p>Teori <i>dynamic capabilities</i> (Akwei; Teece <i>et al.</i>; Eisenhardt dan Martin; Zahra dan Gerard; Winter dan Zollo; serta Bitar)</p> <p>Teori kapabilitas organisasi (Collin dalam Bitar; Lewin <i>et al.</i> dalam Bitar)</p>
<p>V. Bila organisasi publik mampu membangun kebijakan yang adaptif, maka dapat menghasilkan sebuah <i>dynamic governance</i> (tata kelola pemerintahan yang dinamis) karena program dan kegiatan pemerintahan yang ada disesuaikan secara terus menerus melalui institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung terbangunnya kapabilitas organisasi agar terus menerus proaktif menghasilkan jalur-jalur adaptif .</p>	<p>Ditemukannya proses institusionalisasi budaya yang dapat mendorong terjadinya kebijakan yang adaptif</p>	<p>Prinsip-prinsip atau nilai-nilai dasar (<i>principles</i>)</p> <p><i>Purpose</i></p> <p><i>Position</i></p>	<p>Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh nilai-nilai prinsip-prinsip</p> <p>Data sekunder, dan atau temuan kualitatif Contoh tujuan-tujuan yang akan dicapai</p> <p>Data sekunder,</p>	<p>Neo dan Chen (teori <i>dynamic governance capabilities</i>)</p> <p>Hatfield-Dodds, Nelson, dan Cook (teori <i>adaptive governance</i>)</p> <p>Aleg Cherp dan Alexos Antypas, serta Walker <i>et. al.</i> (teori kebijakan adaptif)</p> <p>Teori budaya (Edgar H. Schein dalam Neo dan Chen; Christopher Early dan Soon Ang dalam Neo dan Chen)</p>

				dan atau temuan kualitatif Contoh posisi unik yang mendorong terjadinya perubahan	
VI.	Pembangunan <i>dynamic governance</i> yang bertujuan untuk memperkuat kapasitas pemerintahan karena dapat beradaptasi dengan lingkungannya secara terus menerus tersebut, pada hakekatnya adalah sebuah proses reformasi administrasi publik. Jika pembangunan <i>dynamic governance</i> merupakan salah satu bentuk reformasi administrasi publik maka pembangunan <i>dynamic governance</i> harus memperhatikan aspek politik akibat berkaitan dengan kekuasaan, yaitu berhubungan dengan kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan yang direncanakan.	Ditemukannya proses dukungan aktor-aktor (<i>stakeholder</i>) yang dapat mendorong terjadinya kebijakan yang adaptif,	Hubungan aktor-aktor dalam proses pengambil keputusan kebijakan publik	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif	Nakamura dan Smallwood, serta Turner dan Hulme (teori kekuatan politik dalam proses kebijakan) Teori reformasi administrasi (Caiden, Montgomery, Chau dan lain-lain)
VII.	Jika pembangunan <i>dynamic governance</i> yang diimplementasikan dalam bentuk proses kebijakan publik berkaitan dengan aspek politik, maka sepanjang proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari hubungan bagaimana antar nilai yang ada di sekitar proses kebijakan tersebut dapat saling mempengaruhi dan menyelesaikan terhadap kemungkinan potensi konflik yang akan muncul.	Ditemukannya proses politik yang dapat mendorong terjadinya kebijakan yang adaptif, dalam proses kebijakan publik	Hubungan aspek politik pengambil keputusan	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif	Nakamura dan Smallwood (teori hubungan dalam proses pengambilan keputusan); Laurence I. Radway dan Arthur A. Maass (Teori tiga diskresi dari pelaksana kebijakan publik) Amitai Etzioni dalam Nakamura dan Smallwood (Teori proses kontrol organisasi)
VIII.	Karena pembangunan <i>dynamic governance</i> yang hakekatnya reformasi administrasi tersebut adalah proses politik, maka membutuhkan adanya dukungan kekuasaan (<i>power</i>) agar perubahan yang direncanakan tersebut dapat mengatasi kemungkinan resistensi yang muncul. Jika pembangunan <i>dynamic governance</i> berkaitan dengan aspek politik, agar proses kebijakan publik yang	Ditemukannya faktor kepemimpinan Bupati yang dinilai dapat menjadi pemicu (<i>leverage</i>) penting dalam proses pembangunan kebijakan yang adaptif	Peran Bupati Winasa dalam kaitan dengan hubungan aspek politik pengambilan keputusan	Data sekunder, dan atau temuan kualitatif	Caiden (Teori peran pemimpin dalam reformasi administrasi); Kasim (Teori kepemimpinan yang kuat dan visioner); Bennis dan Burt dalam Murphy (Teori peran pemimpin dalam penyusunan visi dan misi organisasi)

direncanakan dapat dieksekusi dengan baik, maka dibutuhkan kepemimpinan yang kuat yang dapat terus mendorong perubahan sekaligus dapat mengatasi kemungkinan adanya resistensi terhadap perubahan. Pemimpin yang dapat menggagas dan melaksanakan proses tersebut pada hakekatnya adalah para politisi yang memiliki karakteristik kuat, antara lain memiliki keahlian kemasyarakatan, menjadi sosok yang penuh ide, sekaligus menjadi penjaga nilai-nilai spiritual masyarakat.



LAMPIRAN 14

Hasil Uji Validitas & Reliabilitas Model Statistik Persamaan SEM

Variabel	Dimensi	Butir	Koefisien Validitas		Koefisien Reliabilitas	
Able People	TS	1	0,85	Valid	0,61	Reliable
		2	0,85	Valid		
	PD	1	0,71	Valid	0,71	Reliable
		2	0,77	Valid		
		3	0,76	Valid		
		4	0,70	Valid		
	LP	1	0,74	Valid	0,73	Reliable
		2	0,83	Valid		
		3	0,85	Valid		
Agile Process	AF	1	0,89	Valid	0,71	Reliable
		2	0,87	Valid		
	AR	1	0,88	Valid	0,70	Reliable
		2	0,88	Valid		
	AS	1	0,84	Valid	0,75	Reliable
		2	0,83	Valid		
3	0,77	Valid				
Thinking Ahead	EA	1	0,89	Valid	0,72	Reliable
		2	0,88	Valid		
	PT	1	0,88	Valid	0,71	Reliable
		2	0,88	Valid		
	ST	1	0,87	Valid	0,71	Reliable
		2	0,89	Valid		
	IN	1	0,95	Valid	0,88	Reliable
		2	0,94	Valid		
Thinking Again	UP	1	0,89	Valid	0,73	Reliable
		2	0,89	Valid		
	RA	1	0,92	Valid	0,83	Reliable
		2	0,93	Valid		
	RE	1	0,89	Valid	0,75	Reliable
		2	0,90	Valid		
	IM	1	0,92	Valid	0,80	Reliable
		2	0,91	Valid		
Thinking Across	SR	1	0,94	Valid	0,86	Reliable
		2	0,93	Valid		
	DE	1	0,94	Valid	0,87	Reliable
		2	0,94	Valid		
	EV	1	0,90	Valid	0,75	Reliable
		2	0,89	Valid		
	CU	1	0,94	Valid	0,87	Reliable
		2	0,94	Valid		

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

LAMPIRAN 15

Pengujian Model Secara Keseluruhan dan Pengujian Jalur Individual Model Statistik Persamaan SEM

a. Pengujian Model Secara Keseluruhan: Respesifikasi Model

Uji kecocokan dilakukan untuk mengetahui kekuatan prediksi model. Tujuan uji kecocokan adalah untuk mengevaluasi derajat kecocokan atau *Goodness of Fit* (GOF) antara data dan model. Penilaian derajat kecocokan dalam SEM secara menyeluruh tidak dapat dijalankan secara langsung sebagaimana pada teknik multivariat yang lain. Dalam perkembangannya, SEM telah mengembangkan beberapa ukuran derajat kecocokan yang dapat digunakan secara saling mendukung.¹

Pengujian model secara keseluruhan atau uji kecocokan sebuah model dalam penelitian ini menggunakan *absolute fit measure* atau ukuran kecocokan absolut. Uji kecocokan ini dilakukan untuk menentukan derajat prediksi model keseluruhan (model struktural dan pengukuran) terhadap matriks korelasi dan kovarian.² Ukuran derajat kecocokan yang digunakan adalah RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI.³

RMSEA (*Root Mean Square Error of Approximation*) adalah nilai rata-rata perbedaan per *degree of freedom* yang diharapkan terjadi dalam populasi. Berdasarkan teknik SEM nilai yang disyaratkan adalah ≤ 0.05 . Nilai RMSEA ini menunjukkan *goodnes-of-fit* yang diharapkan bila model diestimasi dalam populasi.⁴

NFI (*Normed Fit Index*) merupakan teknik menskala ulang Chi-square ke dalam *range* antara 0 (*no fit*) sampai dengan 1 (*perfect fit*). GFI (*Goodnes of Fit Index*) menghitung proporsi tertimbang dari varians dalam matriks kovarians

¹ Geoffrey M. Maruyama, *Basic Structural Equation Modeling*. London: Sage Publications, 1998; dan Tumpal J.R. Sitinjak Sugiarto. *Lisrel*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.

² Penggunaan *Chi-square* diperlukan untuk sampel cukup besar atau lebih dari 200. Lihat dalam Hair, *et al.*, *Op. Cit.*; B.G. Tabachnick and L.S. Fidell, *Using Multivariat Statistics* (New York: Harpoer Collings College Publisher, 1996); dan Hulland, *et al.*, "Use of Causal Models in Marketing Research: A Review", *International Journal of Research in Marketing*, vol. 13, 1996, hal 181-1997.

³ Schumacker and Lomax, 1996, p. 121.

⁴ Hair, *et al.*, *Multivariate Data Analysis* (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1998).

sampel yang dijelaskan oleh matriks kovarians populasi yang terestimasi. GFI ini mempunyai rentang nilai antara 0 (*poor fit*) sampai dengan 1 (*perfect fit*).⁵ Nilai yang tinggi dalam indeks ini menunjukkan sebuah *better fit*. AGFI (*Adjusted Goodnes of Fit Index*) menyatakan suatu nilai yang analog dengan R^2 dalam regresi berganda. Indeks kesesuaian ini dapat disesuaikan terhadap *degrees of freedom* yang tersedia untuk menguji diterima tidaknya model. Semakin besar nilai AGFI atau 1 (*perfect fit*), semakin baik pula model SEM. GFI dan AGFI ini dapat digunakan untuk membandingkan tingkat kecocokan antara dua model dengan data yang sama.

Berdasarkan nilai-nilai koefisien di atas, jika memenuhi persyaratan uji kecocokan tersebut, maka bisa disimpulkan bahwa suatu model SEM memiliki tingkat kecocokan yang baik. Artinya, secara keseluruhan model SEM mempunyai kekuatan prediksi secara statistik.

Tabel Uji Kecocokan pada Beberapa Kriteria
Goodness of Fit Index

<i>Goodness of Fit Index</i>	<i>Cut Off Value</i>	Hasil Penelitian
Derajat bebas (DF)	Positif	119
<i>P-value</i>	$\geq 0,05$	0,01893
RMSEA	$\leq 0,05$	0,034
NFI	$\geq 0,80$	0,98
GFI	$\geq 0,80$	0,94
AGFI	$\geq 0,80$	0,91

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

b. Tabel Faktor Muatan (*Loading Factor*) dan Nilai-t Hasil Perhitungan

Adapun rangkuman hasil *T-values* dan *Standardized Solution* pada hasil *output* LISREL 8.54 dapat dilihat pada Tabel berikut:

⁵ Augusty Ferdinand, hal. 57.

Tabel Rangkuman Hasil *T-values* dan *Standardized Solution*

Variabel	Indikator	T-Value	Loading	T-Tabel
AB_PEOPLE	TS	10.65	0.64	1,96
	PD	16.12	0.85	1,96
	LP	14.82	0.10	1,96
AG_PROCE	AF	10.18	0.60	1,96
	AR	13.42	0.75	1,96
	AD	14.50	0.79	1,96
T_AHEAD	EA	-	0.64	---
	PT	9.56	0.68	1,96
	ST	8.88	0.55	1,96
	IN	10.04	0.72	1,96
T_AGAIN	UP	-	0.74	---
	RA	12.99	0.70	1,96
	RE	11.65	0.77	1,96
	IM	9.99	0.72	1,96
T_ACROSS	SR	-	0.61	---
	DE	10.60	0.78	1,96
	EV	9.40	0.78	1,96
	CU	9.01	0.73	1,96

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian (2008)

c. Pengujian Jalur Individual: *Structural Model*

Setelah mengetahui bahwa seluruh jalur pada *Measurement Model* telah memenuhi kriteria, langkah selanjutnya adalah memperhatikan hasil pengujian pada *Structural Model* yang terdiri atas dua kelompok, yaitu Gamma dan Beta.

BETA

	T_AHEAD	T_AGAIN	T_ACCROS
T_AHEAD	--	--	0.24
		(0.11)	
		2.24	
T_AGAIN	0.37	--	--
	(0.22)		
	1.68		
T_ACCROS	--	0.73	--
	(0.14)		
	5.30		

GAMMA

	AB_PEOPL	AG_PROCE
T_AHEAD	--	0.81
	(0.12)	
	6.99	
T_AGAIN	0.46	--
	(0.22)	
	2.13	
T_ACCROS	--	0.22
	(0.11)	
	2.05	

Berdasarkan perhitungan yang disusun pada Tabel Beta di atas, terlihat bahwa variabel T_AGAIN memberikan pengaruh yang signifikan terhadap T_ACCROS, dan variabel T_ACCROS memberikan pengaruh yang signifikan terhadap T_AHEAD dimana nilai T-Value yang diperoleh adalah sebesar 5,30; dan 2,24. Nilai tersebut lebih besar dari 1,96 yang menjadi kriteria. Sementara itu koefisien korelasi dari T_AGAIN terhadap T_ACCROS adalah sebesar 0,73 sedangkan koefisien korelasi dari T_ACCROS terhadap T_AHEAD sebesar 0,24.

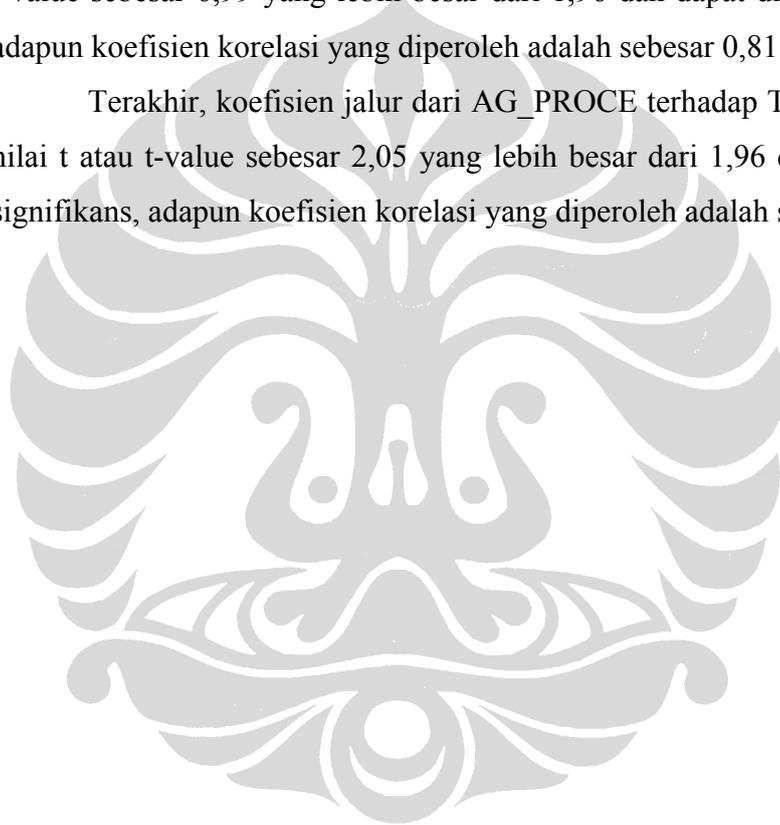
Satu jalur Beta lainnya adalah dari T_AHEAD terhadap T_AGAIN. Jalur ini tidak signifikan secara statistik. Nilai t yang diperoleh adalah sebesar 1,68. Nilai ini lebih rendah dari 1,96 yang menjadi batasan signifikansi sehingga disimpulkan tidak signifikan.

Sedangkan berdasarkan data yang dimuat pada Tabel Gamma, terlihat bahwa dari tiga jalur yang ada nampak seluruhnya yang memenuhi kriteria signifikans secara statistik, yaitu dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN; dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD; dan dari AG_PROCE terhadap T_ACCROS.

Koefisien jalur dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN memiliki nilai t atau t-value sebesar 2,13 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,46.

Koefisien jalur dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD memiliki nilai t atau t-value sebesar 6,99 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,81.

Terakhir, koefisien jalur dari AG_PROCE terhadap T_ACCROS memiliki nilai t atau t-value sebesar 2,05 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,22.



LAMPIRAN 16
Proses Uji Pencarian Model Statistik Persamaan
Struktural SEM yang Cocok

Berikut diuraikan proses uji pencarian model persamaan struktural yang cocok, yang menghasilkan *Competing Model 1* dan *Competing Model 2*.

1. Competing Model 1

a. Pengujian Model Secara Keseluruhan

Berdasarkan pada Output Analisis SEM yang menggunakan *software LISREL* diperoleh nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan dalam pengujian model secara keseluruhan. Nilai-nilai tersebut diuraikan pada Tabel sebagai berikut :

Tabel Uji Kecocokan pada Beberapa Kriteria
Goodness of Fit Index

<i>Goodness of Fit Index</i>	<i>Cut Off Value</i>	Hasil Penelitian
Derajat bebas (DF)	Positif	117
<i>P-value</i>	$\geq 0,05$	0,02366
RMSEA	$\leq 0,05$	0,033
NFI	$\geq 0,80$	0,98
GFI	$\geq 0,80$	0,94
AGFI	$\geq 0,80$	0,91

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah
dengan Program Lisrel 8.54

Koefisien *Goodness of Fit* di atas menunjukkan adanya kecocokan model dengan tingkat kecocokan yang cukup baik. Dari lima indikator yang digunakan sebagai parameter dalam mengukur kecocokan model secara umum, terlihat bahwa empat diantaranya memenuhi persyaratan yaitu RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI. Sedangkan satu yang tidak memenuhi kriteria adalah *p-value* namun hal ini

tidak menjadikan model ini buruk sebab empat indikator lainnya menunjukkan dukungan atas model tersebut.

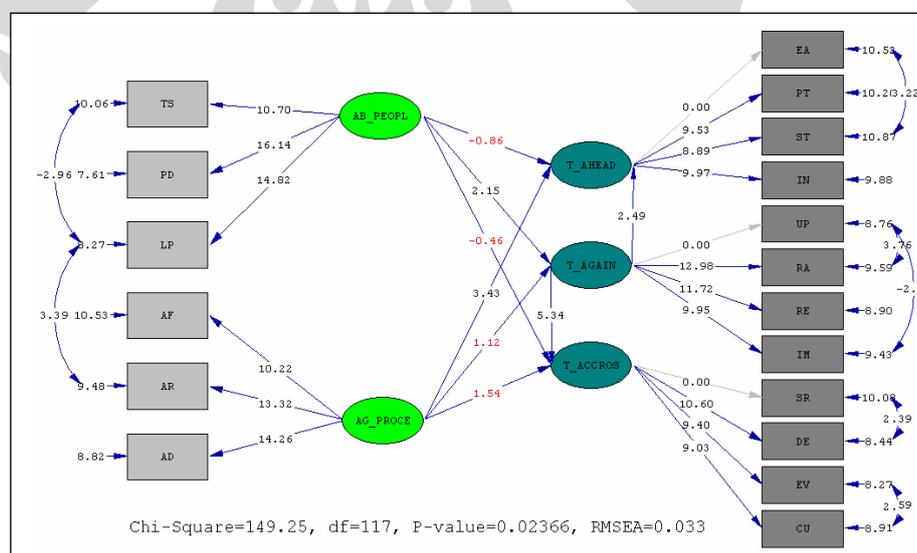
Berdasarkan pada nilai-nilai koefisien di atas yang memenuhi persyaratan kecocokan sebuah model, maka dapat disimpulkan bahwa secara umum, model yang diperoleh memiliki tingkat kecocokan yang baik.

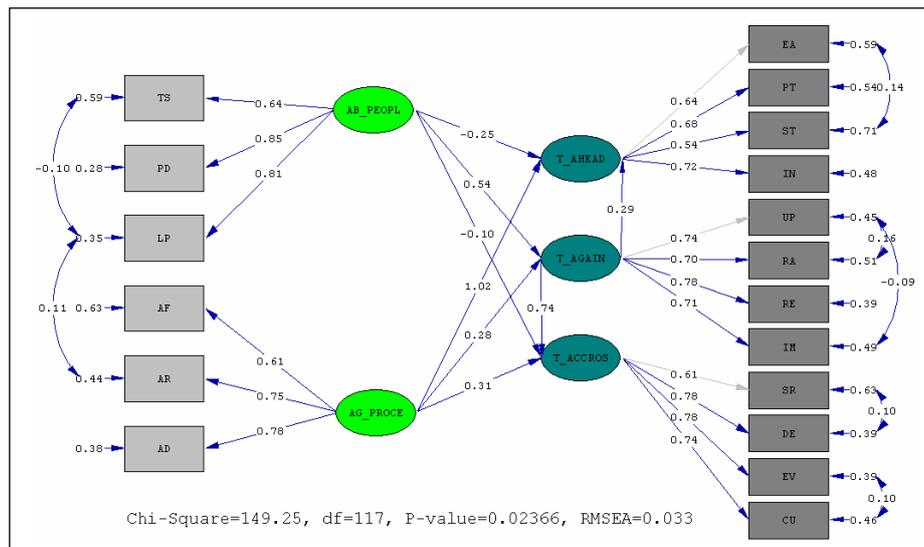
b. Pengujian Jalur Individual: *Measurement Model*

Setelah dilakukan pengujian secara keseluruhan, langkah selanjutnya adalah melakukan pengujian secara individual, yaitu untuk melihat apakah seluruh jalur yang dihipotesiskan memiliki tingkat signifikansi yang baik atau tidak.

Untuk mengetahui apakah masing-masing jalur memiliki tingkat signifikansi yang tinggi atau tidak dilakukan dengan melihat nilai t-hitung yang diperoleh. Sebuah jalur dikatakan signifikans jika nilai t-hitung untuk jalur tersebut lebih besar dari 1,96. Berikut gambar diagram yang berisikan nilai-nilai T-Value dan *Standardized Solution* untuk seluruh koefisien jalur.

Gambar T-Value dan *Standardized Solution* untuk Seluruh Koefisien Jalur Model 2





Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah
dengan Program Lisrel 8.54

Dari gambar dan tabel diatas terlihat bahwa seluruh jalur dari indikator terhadap variabel latent memiliki nilai t-hitung yang lebih besar dari 1,96 dan dapat disimpulkan bahwa seluruh koefisien jalur tersebut signifikans.

Rangkuman hasil *T-values* dan *Standardized Solution* pada hasil *output* LISREL 8.54 dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel Faktor Muatan (*Loading Factor*) dan Nilai-t Hasil Perhitungan

Variabel	Indikator	T-Value	Loading	T-Tabel
AB_PEOPLE	TS	10.70	0.64	1,96
	PD	16.14	0.85	1,96
	LP	14.82	0.81	1,96
AG_PROCE	AF	10.22	0.61	1,96
	AR	13.32	0.75	1,96
	AD	14.26	0.78	1,96
T_AHEAD	EA	-	0.64	---
	PT	9.53	0.68	1,96
	ST	8.89	0.54	1,96
	IN	9.97	0.72	1,96
T_AGAIN	UP	-	0.74	---
	RA	12.98	0.70	1,96
	RE	11.72	0.78	1,96
	IM	9.95	0.71	1,96
T_ACROSS	SR	-	0.61	---
	DE	10.60	0.78	1,96
	EV	9.40	0.78	1,96
	CU	9.03	0.74	1,96

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54

Setelah mengetahui bahwa seluruh jalur pada *Measurement Model* telah memenuhi kriteria, langkah selanjutnya adalah memperhatikan hasil pengujian pada *Structural Model* yang terdiri atas dua kelompok, yaitu Gamma dan Beta.

c. Pengujian Jalur Individual: *Structural Model*

BETA

T_AGAIN

T_AHEAD 0.29
(0.11)
2.49

T_ACCROS 0.74
(0.14)
5.34

Pada tabel Beta di atas, terlihat bahwa variabel T_AGAIN memberikan pengaruh yang signifikan terhadap T_AHEAD dan T_ACCROS dimana nilai T-Value yang diperoleh adalah sebesar 2,49 dan 5,34. Kedua nilai tersebut lebih

besar dari 1,96 yang menjadi kriteria. Sementara itu koefisien korelasi yang ada dari T_AGAIN terhadap T_AHEAD adalah sebesar 0,29 sedangkan koefisien korelasi untuk T_ACCROS adalah sebesar 0,74. Ini menunjukkan bahwa pengaruh dari T_AGAIN lebih besar diberikan kepada variabel T_ACCROS dibandingkan kepada T_AGAIN.

GAMMA

	AB_PEOP	AG_PROCE
T_AHEAD	-0.25 (0.29)	1.02 (0.30)
	-0.86	3.43
T_AGAIN	0.54 (0.25)	0.28 (0.25)
	2.15	1.12
T_ACCROS	-0.10 (0.21)	0.31 (0.20)
	-0.46	1.54

Sedangkan pada tabel Gamma di atas, terlihat bahwa dari enam jalur yang dihipotesiskan nampak hanya dua jalur saja yang signifikan, yaitu dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN dan dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD, sedangkan empat koefisien jalur yang lain tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Koefisien jalur dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN memiliki nilai t atau t-value sebesar 2,15 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikan, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,54. Koefisien jalur dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD memiliki nilai t atau t-value sebesar 3,43 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikan, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 1,02.

2. Competing Model 2

a. Pengujian Model Secara Keseluruhan

Berdasarkan pada Output Analisis SEM yang menggunakan *software* LISREL diperoleh nilai-nilai yang digunakan sebagai acuan dalam pengujian model secara keseluruhan. Nilai-nilai tersebut diuraikan pada Tabel sebagai berikut :

Tabel Uji Kecocokan pada Beberapa Kriteria

Goodness of Fit Index

<i>Goodness of Fit Index</i>	<i>Cut Off Value</i>	Hasil Penelitian
Derajat bebas (DF)	Positif	120
<i>P-value</i>	$\geq 0,05$	0,02386
RMSEA	$\leq 0,05$	0,033
NFI	$\geq 0,80$	0,98
GFI	$\geq 0,80$	0,94
AGFI	$\geq 0,80$	0,91

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah
dengan Program Lisrel 8.54

Koefisien *Goodness of Fit* di atas menunjukkan adanya kecocokan model dengan tingkat kecocokan yang cukup baik. Dari lima indikator yang digunakan sebagai parameter dalam mengukur kecocokan model secara umum, terlihat bahwa empat diantaranya memenuhi persyaratan yaitu RMSEA, NFI, GFI, dan AGFI.

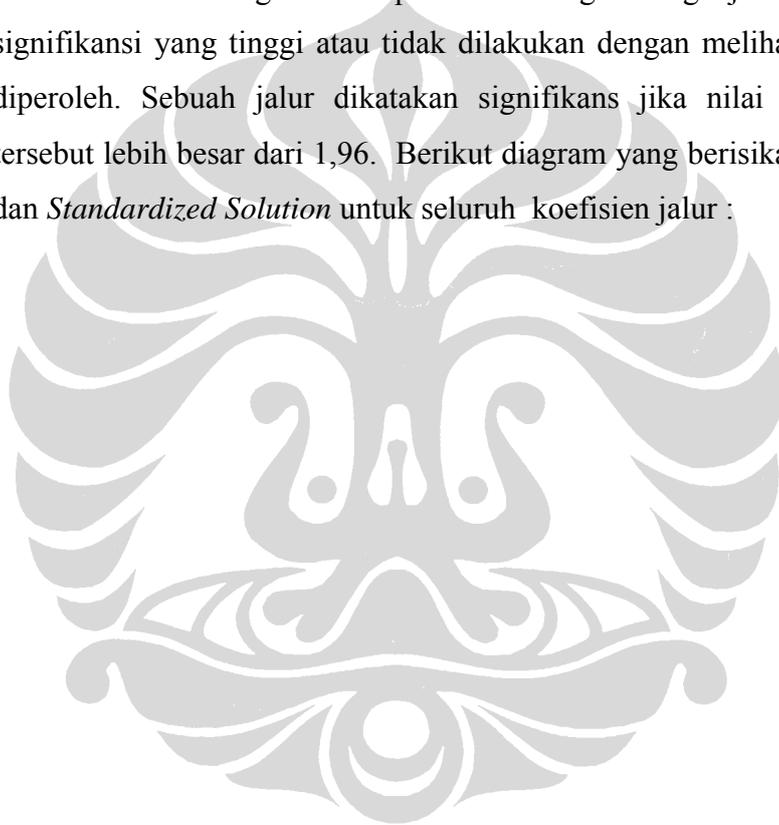
Sedangkan satu yang tidak memenuhi kriteria adalah *p-value* namun hal ini tidak menjadikan model ini buruk sebab empat indikator lainnya menunjukkan dukungan atas model tersebut.

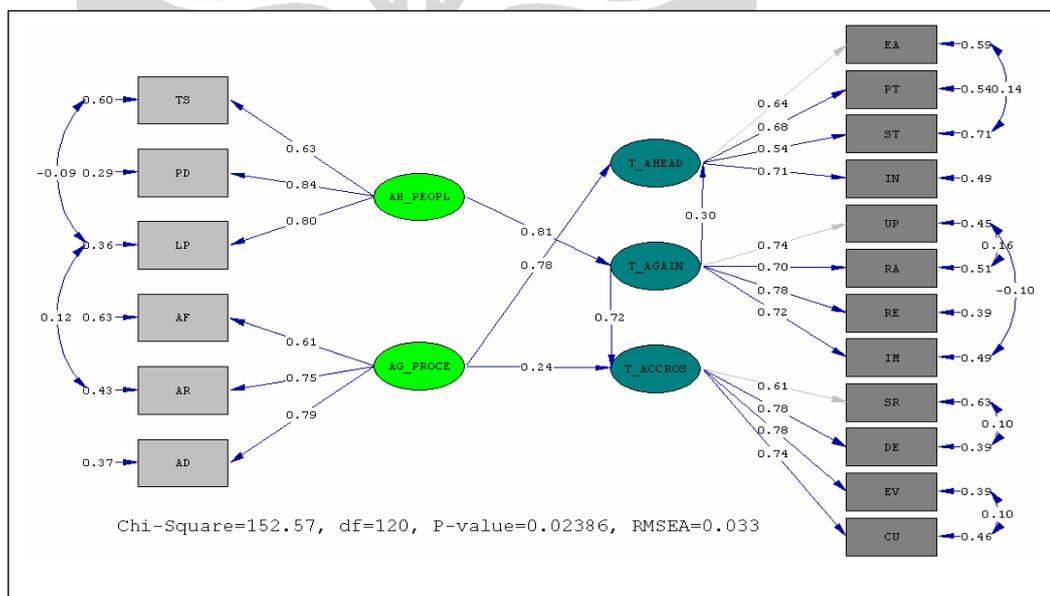
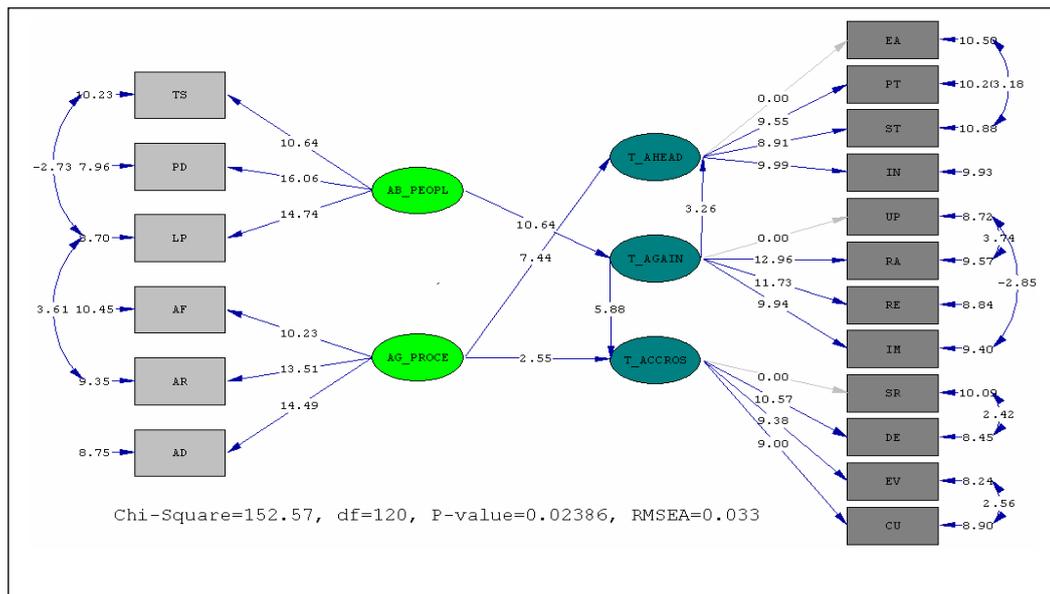
Berdasarkan pada nilai-nilai koefisien di atas yang memenuhi persyaratan kecocokan sebuah model, maka dapat disimpulkan bahwa secara umum, model yang diperoleh memiliki tingkat kecocokan yang baik.

b. Pengujian Jalur Individual: *Measurement Model*

Setelah dilakukan pengujian secara keseluruhan, langkah selanjutnya adalah melakukan pengujian secara individual, yaitu untuk melihat apakah seluruh jalur yang dihipotesiskan memiliki tingkat signifikansi yang baik atau tidak.

Untuk mengetahui apakah masing-masing jalur memiliki tingkat signifikansi yang tinggi atau tidak dilakukan dengan melihat nilai t-hitung yang diperoleh. Sebuah jalur dikatakan signifikans jika nilai t-hitung untuk jalur tersebut lebih besar dari 1,96. Berikut diagram yang berisikan nilai-nilai T-Value dan *Standardized Solution* untuk seluruh koefisien jalur :



Gambar T-Value dan *Standardized Solution* untuk Seluruh Koefisien Jalur Model

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah
dengan Program Lisrel 8.54

Dari gambar dan tabel diatas terlihat bahwa seluruh jalur dari indikator terhadap variabel latent memiliki nilai t-hitung yang lebih besar dari 1,96 dan dapat disimpulkan bahwa seluruh koefisien jalur tersebut signifikans. Lebih

lanjut, rangkuman hasil *T-values* dan *Standardized Solution* pada hasil *output* LISREL 8.54 dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel Faktor Muatan (*Loading Factor*) dan Nilai-t Hasil Perhitungan

Variabel	Indikator	T-Value	Loading	T-Tabel
AB_PEOPLE	TS	10.64	0.63	1,96
	PD	16.06	0.84	1,96
	LP	14.74	0.80	1,96
AG_PROCE	AF	10.23	0.61	1,96
	AR	13.51	0.75	1,96
	AD	14.49	0.79	1,96
T_AHEAD	EA	-	0.64	---
	PT	9.55	0.68	1,96
	ST	8.91	0.54	1,96
	IN	9.99	0.71	1,96
T_AGAIN	UP	-	0.74	---
	RA	12.96	0.70	1,96
	RE	11.73	0.78	1,96
	IM	9.94	0.72	1,96
T_ACROSS	SR	-	0.61	---
	DE	10.57	0.78	1,96
	EV	9.38	0.78	1,96
	CU	9.00	0.74	1,96

Sumber: Hasil Pengolahan Data Penelitian Diolah dengan Program Lisrel 8.54

Setelah mengetahui bahwa seluruh jalur pada Measurement Model telah memenuhi kriteria, langkah selanjutnya adalah memperhatikan hasil pengujian pada Structural Model yang terdiri atas dua kelompok, yaitu Gamma dan Beta.

c. Pengujian Jalur Individual: *Structural Model*

BETA

T_AGAIN

T_AHEAD 0.30
(0.09)
3.26

T_ACCROS 0.72
(0.12)
5.88

Pada tabel Beta di atas, terlihat bahwa variabel T_AGAIN memberikan pengaruh yang signifikan terhadap T_AHEAD dan T_ACCROS dimana nilai T-Value yang diperoleh adalah sebesar 3,26 dan 5,88. Kedua nilai tersebut lebih besar dari 1,96 yang menjadi kriteria. Sementara itu koefisien korelasi yang ada dari T_AGAIN terhadap T_AHEAD adalah sebesar 0,30 sedangkan koefisien korelasi untuk T_ACCROS adalah sebesar 0,72. Ini menunjukkan bahwa pengaruh dari T_AGAIN lebih besar diberikan kepada variabel T_ACCROS dibandingkan kepada T_AHEAD.

GAMMA

AB_PEOPL AG_PROCE

T_AHEAD -- 0.78
(0.10)
7.44

T_AGAIN 0.81 --
(0.08)
10.64

T_ACCROS -- 0.24
(0.10)
2.55

Sedangkan pada tabel Gamma di atas, terlihat bahwa dari tiga jalur yang dihipotesiskan nampak seluruhnya signifikans, yaitu dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN; dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD; dan dari AG_PROCE terhadap T_ACCROS.

Koefisien jalur dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN memiliki nilai t atau t-value sebesar 10,64 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,81.

Koefisien jalur dari AG_PROCE terhadap T_AHEAD memiliki nilai t atau t-value sebesar 7,44 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,78.

Koefisien jalur dari AG_PROCE terhadap T_ACCROS memiliki nilai t atau t-value sebesar 2,55 yang lebih besar dari 1,96 dan dapat dinyatakan signifikans, adapun koefisien korelasi yang diperoleh adalah sebesar 0,24.

Dari ketiga koefisien jalur di atas, terlihat bahwa koefisien dari AB_PEOPLE terhadap T_AGAIN yang memiliki nilai koefisien yang terbesar. Di samping itu, nilai korelasi yang diperoleh seluruhnya lebih kecil dari 1,00 sehingga memenuhi kriteria yang ditetapkan dan tidak diperlukan lagi modifikasi model.

Hal ini berbeda dengan model sebelumnya dimana ada nilai korelasi yang lebih besar dari 1,00 sehingga diperlukan modifikasi model untuk mendapatkan hasil yang lebih baik.

LAMPIRAN 17
Pembangunan *Dynamic Capabilities* dalam Sistem Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana, Bali

<i>Capabilities</i> <i>Driver</i>	<i>Thinking Ahead</i>	<i>Thinking Again</i>	<i>Thinking Across</i>
Identifikasi Aspek-aspek <i>Dynamic Capabilities</i> Kebijakan Publik	Kapabilitas Mengidentifikasi Masa Depan <ul style="list-style-type: none"> • Merancang Bangun Kebijakan Bernilai Tambah • Membangun Pandangan “Bukan Masyarakat Kelas Pembantu” • Menanamkan Nilai-nilai Lima I: Inovasi, Integritas, Independensi, <i>Identity</i>, dan Indonesia 	Kapabilitas Konfrontasi dengan Realita Aktual (Sekarang) <ul style="list-style-type: none"> • Meredefinisi atau Membongkar Konsep Umum • Menjamin Masyarakat Berpeluang Sama dalam Menempati Jabatan Publik • Membangun Ukuran Standar agar Fokus pada Visi-Misi 	Kapabilitas Menyeberangi Batasan untuk Mempelajari Pengalaman Orang Lain <ul style="list-style-type: none"> • Menarik Pengalaman Studi Banding • Menjadi “Lokomotif”
Pembangunan Jalur yang Adaptif (<i>Adaptive Path</i>). <i>Path</i> (jalur-jalur yang ditempuh), berupa: pilihan-pilihan kebijakan yang dipilih, eksekusi, adaptasi, dan inovasi kebijakan.	Visi-Misi Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah Contoh kebijakan. Kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Jembrana 2006 -2025, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006 – 2010. Fokus pilihan pada visi dan misi pembangunan pendidikan, kesehatan, dan peningkatan daya beli masyarakat.	Eksekusi kebijakan yang adaptif untuk menjawab tantangan sejumlah isu internal. Contoh kebijakan. Kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana diarahkan untuk menjawab tiga masalah utama, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> 1. masalah persamaan dan perluasan kesempatan pendidikan, 2. masalah peningkatan mutu pendidikan, dan 3. masalah peningkatan relevansi lulusan dengan pasar kerja. 	Kejadian-kejadian eksternal yang dapat mendorong pemilihan kebijakan internal yang inovatif. Contoh kebijakan. Kebijakan pembangunan Sekolah Kajian, mulai dari tingkat SMP, SMA, dan SMK.

<p>Pembangunan Agile Process.</p> <p>Proses, berupa sistem dan struktur yang <i>agile</i>, yaitu proses kapabel yang memiliki daya dorong, dihasilkan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan, • alokasi anggaran yang tepat sasaran dan meningkatkan nilai tambah dana, dan • peningkatan koordinasi dan integrasi; perubahan, serta kualitas layanan. 	<p>Kemampuan Pemkab Jembrana menyusun skenario dan strategi kebijakan di masa depan, contoh kebijakan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan skenario kebijakan di masa mendatang termasuk kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana, diimplementasikan dalam sebuah rencana pembangunan jangka panjang dan menengah, • Pelaksanaan Musrenbang untuk menjangkau aspirasi dan partisipasi masyarakat mulai dari tingkat desa ke Kabupaten untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang dan menengah. 	<p>Kemampuan Pemkab Jembrana <i>me-review</i> dan menganalisis data kinerja aktual, termasuk memahami masukan <i>feedback</i> masyarakat, contoh kebijakan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restrukturisasi Organisasi Pemkab Jembrana, • Penyusunan standarisasi harga terhadap proyek-proyek di Jembrana sehingga proses pembangunan menjadi lebih transparan dan dapat menghindari kebocoran dan praktik <i>mark up</i> biaya, • Sinkronisasi pembiayaan program yang dibiayai pemerintah kabupaten, propinsi dan pusat untuk tujuan yang lebih besar sehingga dapat dihindari duplikasi pembiayaan suatu program atau kegiatan, dan • Koordinasi antar instansi baik dalam lingkup internal di jembrana maupun dengan instansi di luar Pemkab baik di tingkat Propinsi maupun pusat. 	<p>Kemampuan Pemkab Jembrana mencari dan mengeksplorasi praktik-praktik kebijakan pendidikan di luar Jembrana yang kemungkinan dapat diadopsi dan diimplementasikan di Jembrana, contoh kebijakan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan studi banding ke luar wilayah Jembrana, sehingga dapat menerima ide baru dan segar dari luar Jembrana, yang selanjutnya diserap, diterapkan, dan disesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat Jembrana.
<p>Pembangunan Able People (Pegawai yang Kapabel).</p> <p>Pegawai atau <i>people</i> yang berkemampuan (<i>able</i>), dihasilkan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • proses rekrutmen dan seleksi pemimpin yang berkemampuan (<i>able leadership</i>), • pambangunan pegawai, dan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan melihat sinyal-sinyal berupa tantangan dan peluang yang terjadi di masa depan yang akan dihadapi masyarakat Jembrana, • Kemampuan membangun skenario kebijakan pelayanan pendidikan di Jembrana di masa depan, • Kemampuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan mengkaji secara kritis kebijakan pendidikan yang telah ditempuh, • Kemampuan men-<i>challenge</i> kebijakan yang ada, • Kemampuan meredefinisi ulang fokus tujuan pendidikan di Jembrana, dan • Kemampuan menawarkan kebijakan baru yang lebih adaptif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan belajar dari institusi lain di luar Jembrana, • Kemampuan menyakinkan masyarakat bahwa sistem dan pengetahuan di luar Jembrana dapat diimplementasikan di wilayah tersebut, • Kemampuan men-<i>challenge</i> sistem yang berlaku di

<ul style="list-style-type: none"> • retensi pegawai. 	<p>merumuskan tujuan pembangunan masyarakat Jembrana di masa depan, dan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan menetapkan sejumlah asumsi di masa depan tentang sejumlah kemungkinan situasi yang akan terjadi di masa depan. 	<p>institusi di luar Jembrana,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kemampuan menyesuaikan pilihan kebijakan di luar Jembrana dengan konteks dan situasi di Jembrana agar dapat diterima oleh masyarakat Jembrana.
<p>Budaya (<i>Culture</i>), mencakup:</p>		
<p><i>Principles</i> Prinsip-prinsip dasar (<i>principles</i>) sebagai pedoman yang menjadi dasar aksi atas nilai-nilai (<i>values</i>) dan kepercayaan (<i>belief</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Penanaman rasa bangga, • Kejujuran, integritas pribadi, anti-korupsi, dan transparansi, • Stabilitas, multikultur dan pluralisme, • Gotong royong, tolong menolong, sikap saling percaya, dan saling menghargai, • Prinsip <i>meritocracy</i>, • Disiplin dan penanaman etos kerja keras, • Orientasi hasil dan rasionalitas terhadap ide dari luar Jembrana, • Efisiensi, standarisasi harga barang dan jasa. 	
<p><i>Purpose:</i> Tujuan (<i>purpose</i>), yaitu: strategi imperatif yang dilaksanakan dalam pengelolaan pemerintahan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun sikap optimisme dan rasa percaya diri masyarakat Jembrana atas kemampuan dan kemandirian dalam pembangunan, • Memandang pegawai sebagai modal penting pembangunan, • Mengelola keuangan dengan hati-hati dan harus mampu dipertanggungjawabkan untuk memaksimalkan nilai uang, • Mendorong dibangunnya sebuah <i>team work</i> yang solid atas dasar sikap saling menghargai dan tolong menolong, • Membangun stabilitas wilayah untuk mendorong pembangunan semakin menarik, • Memanfaatkan peluang dan kesempatan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat, • Menjamin adanya relevansi yang terjadi di Jembrana dengan di propinsi, nasional, dan global (<i>global</i>) melalui prinsip-prinsip konektivitas dan perubahan 	
<p><i>Position:</i> Posisi (<i>position</i>), yaitu: situasi dan kondisi unik dalam konteks, dan hambatan-hambatan yang harus dihadapi dalam implementasi kebijakan pelayanan pendidikan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan sumber dana, sebagai Kabupaten dengan PAD terendah di Propinsi Bali. • Agama, budaya dan etnik yang beragam yang dapat dengan mudah memunculkan dan mengancam stabilitas sosial, budaya dan ekonomi daerah Jembrana • Dominasi partai PDI-P 	
<p>Pembangunan Hubungan-hubungan dalam Proses Kebijakan Publik</p>		
<p>a) Periode pertama kepemimpinan Bupati Winasa (2000 -2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tanpa dukungan partai mayoritas di DPRD, • Membuat program terobosan bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan daya beli, 		

- Memanfaatkan jalur media secara optimal,
 - Mendorong tumbuhnya LSM-LSM,
 - Mendorong pemberdayaan masyarakat,
 - Mendapatkan simpati dan dukungan langsung dari masyarakat Jembrana
- b) Periode kedua kepemimpinan Bupati Winasa (2004 sampai Agustus 2008, ketika keluar dari PDI- P untuk mengikuti Pilkada Gubernur Bali)
- Inovasi kebijakan, termasuk di bidang pelayanan pendidikan semakin menunjukkan hasil konkrit.
 - Adanya dukungan dari Anggota PDI-P yang menguasai mayoritas kursi DPRD
- c) Periode ketiga {Agustus 2008 (pasca Pilkada Gubernur Bali) sampai akhir masa jabatan Bupati Winasa pada 2009 }
- Tidak Berpartai (netral)
 - Semakin tingginya kesadaran rakyat Jembrana atas hak-haknya, termasuk hak mereka untuk mendapatkan tingkat pendidikan yang layak sampai tingkat SMA

Aspek Kepemimpinan dalam Pembangunan *Dynamic Capabilities* Proses Kebijakan Publik

- Faktor Kepemimpinan Bupati I Gede Winasa yang mempunyai komitmen bahwa pemerintah ada jika bermanfaat untuk rakyatnya, salah satunya adalah memberikan akses layanan di bidang pendidikan.
- Kemampuan *thinking ahead* dan *thinking across* yang melekat pada sosok Bupati I Gede Winasa lah yang selanjutnya mendorong terjadinya implementasi kemampuan berpikir *thinking again* dalam kebijakan pelayanan pendidikan di *level* aparat birokrasi dan tenaga pelaksana pendidikan di lapangan.

Sumber: Kajian Peneliti (2008)

LAMPIRAN 18.

Perbandingan antara Model Konseptual Pengembangan Model tentang Pengaruh *Able People* dan *Agile Process* terhadap *Dynamic Capabilities* dalam Proses Kebijakan Publik (Studi Kasus Kebijakan Sekolah Kajian) dengan Situasi di Lapangan

Kegiatan	Y/N *)	Bagaimana kegiatan dilaksanakan?	Penilaian**)	Keterangan
Penyusunan skenario dan strategi kebijakan di masa depan	N	Sebagai hasil kajian, inisiatif, dan instruksi Bupati Winasa.	K	Perlu adanya sistem penyusunan skenario dan perencanaan masa depan yang lebih melibatkan <i>stake holders</i> lebih luas sehingga dihasilkan konsep sistem pendidikan yang lebih efisien, efektif, dan responsif.
Mengkaji sistem pendidikan di luar Jembrana sebagai <i>benchmarking</i>	Y	Melaksanakan studi banding ke Ponpes Tebu Ireng dan Gontor di Jawa Timur, Sekolah Taruna Nusantara di Magelang, dan sekolah di Jepang.	C	Perlu dilaksanakannya studi banding ke sejumlah tempat lain yang kemungkinan memiliki sistem lebih baik sekaligus lebih mengoptimalkan pengalaman dari kunjungan kerja yang dilaksanakan di Jembrana dari daerah lain.
Menetapkan sasaran, dan indikator.	Y	Sasaran dan indikator sudah dibuat dalam bentuk visi dan misi di tiap sekolah, belum dibuat secara rinci.	C	Perlu dibuat sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik sehingga dapat menghasilkan sasaran dan indikator kinerja yang lebih realistis untuk dicapai.
Sistem rekrutmen dan seleksi	Y	Pemda Kabupaten Jembrana telah menyusun sistem dan prosedur rekrutmen dan seleksi sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen pegawai yang baik.	B	Perlu dibuat sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik di bidang rekrutmen dan seleksi
Sistem gaji dan insentif yang kompetitif	Y	Pemkab Jembrana telah menyusun sistem pengajian dan pemberian insentif yang relatif kompetitif dibandingkan di daerah lain.	B	Perlu dibuat sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik di bidang penggajian dan pemberian insentif sehingga semakin membuat pegawai semakin termotivasi dalam bekerja.
Pelatihan dan pendidikan pegawai	Y	Pemkab Jembrana menyusun sistem pelatihan dan pendidikan pegawai, khususnya tenaga pengajar dan Kepala Sekolah di Sekolah Kajian.	B	Perlu dibuat sistem perencanaan kebijakan yang lebih baik di bidang pelatihan dan pendidikan pegawai sehingga semakin kapabel dalam melaksanakan tugas-tugasnya.
Sistem <i>reward & punishment</i>	Y	Pemkab memiliki mekanisme <i>reward</i> dan <i>punishment</i> yang dijalankan secara ketat melalui sejumlah sistem kontrol, evaluasi, dan <i>monitoring</i> di lingkungan Sudin Pendidikan.	B	Penyempurnaan sistem dan memiliki mekanisme <i>reward</i> dan <i>punishment</i> sehingga lebih adil dan dapat meningkatkan kinerja tim.

Koordinasi dan komunikasi dalam satu tim yang solid	Y	Komunikasi dilaksanakan secara reguler antar Kepala Sekolah dengan pejabat di Sudin Pendidikan, ada komunikasi langsung dengan Bupati dan forum koordinasi antar Kepala Sekolah.	B	Penyempurnaan sistem komunikasi dan koordinasi dari sistem yang sudah ada.
Standarisasi harga atas proyek-proyek.	Y	Telah ditetapkan mengenai standarisasi harga sesuai indeks harga yang berlaku di Jemberana.	B	Terus menyesuaikan standarisasi harga dengan kondisi nyata di lapangan
Pembangunan dengan sistem <i>block grant</i> , bukan tender	Y	Standarisasi juga berlaku untuk pembangunan fisik di Sekolah Kajian dengan istilah swakelola dan tidak ditenderkan.	B	Melanjutkan dan menyempurnakan sistem pembangunan dengan sistem <i>block grant</i> dan bukan tender.
Menutup peluang KKN	Y	Dengan sistem standarisasi harga, maka dapat mencegah praktik KKN sekaligus mendapatkan efisiensi pembiayaan. Dalam pembangunan pun, ada koordinasi antara masing-masing sekolah yang mengetahui tentang kebutuhan di lapangan dengan Dinas PU Pemkab Jemberana yang menguasai teknis pembangunan gedung.	B	Terus menyempurnakan sistem <i>monitoring</i> dan evaluasi untuk menutup celah-celah KKN.
Restrukturisasi organisasi	Y	Proses efisiensi kepegawaian dilaksanakan dengan membangun struktur organisasi yang ramping dan kaya fungsi.	B	Terus menyempurnakan struktur organisasi termasuk mengisi pegawai yang tepat pada tugas dan fungsi yang telah ditentukan.
<i>Monitoring</i> dan Evaluasi Kegiatan dan Program	Y	Proses <i>monitoring</i> dan evaluasi tidak hanya dilaksanakan oleh petugas dari Dinas Pendidikan Pemkab Jemberana, Bupati Jemberana dalam berbagai kesempatan kerap turun langsung ke lapangan untuk memberikan <i>coaching</i> sehingga mendorong proses pembelajaran lebih baik. Bawasda juga berperan dalam proses kontrol, evaluasi, dan <i>monitoring</i> kerja.	C	Perlu dibuat sistem yang dapat mendorong hasil <i>monitoring</i> dan evaluasi yang telah dilaksanakan, tidak hanya bermanfaat bagi pelaksanaan program dan kegiatan yang telah dilaksanakan tetapi juga dapat mendorong perencanaan yang lebih baik di masa mendatang.

Catatan:

*) Sudah (Y) atau Belum (N) Dilaksanakan Kegiatan.

**) Penilaian Kegiatan, dimana B: Baik, C: Cukup, dan K: Kurang

Sumber: Kajian Peneliti (2008)



Curriculum Vitae

Nama : Rozan Anwar
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta, 21 Agustus 1965
Alamat : Jl. Sungai Pesanggrahan IV Blok OR 2, Bukit Cinere
Indah Depok – Jawa Barat, Kode Pos: 16514
Nama Istri : Dian Tanya Sari Santoso – 38 tahun
Nama Anak : Ramzy Zhafir Anwar (laki-laki) – 8 tahun
Mobile : 62-816775693
Rumah : 62-21-7549059
Kantor : 62-21-5764455
Email : rozan.anwar@dayadimensi.co.id

Riwayat Pendidikan:

S 3 : Program Pascasarjana (S-3), Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia (2004 – 2009)
S 2 : *Master of Business Administration (MBA)*, *University of Colorado at Denver, USA, School of Business* (1990 -1992)
S 1 : Insinyur Perikanan – Fakultas Perikanan, Institut Pertanian Bogor (1984-1989)
SMA : SMA Negeri 70 Jakarta (1981-1984) – Pelajar PMDK
SMP : SMP Negeri 13 Jakarta (1978-1981)
SD : SD Budi Waluyo, Jakarta (1974-1977); SD Merdeka V, Bandung (1972 – 1974)

Riwayat Pekerjaan:

1. Presiden Direktur / *Founder* - PT Daya Dimensi Indonesia (1998 – Sekarang)
2. Pesiden Direktur - PT GME Indonesia (2000 –Sekarang)
3. Dewan Pembina - Yayasan Indonesia Lebih Baik (2002 – Sekarang)
4. *Country Manager – Development Dimensions International* (1995 – 1998)
5. *Business Development Manager – AAJ Associates* (1992 – 1995)
6. Dosen Luar Biasa – Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti (1994 -2004)
Mata ajaran (Manajemen Pemasaran, Bisnis Internasional, Perilaku Organisasi)
7. Dosen Luar Biasa-STEKPI (1995 – 1996)
Mata ajaran Manajemen Pemasaran

Highlights:

1. *DDI Trainer Certification* untuk bermacam program kepemimpinan.
2. Pembicara di berbagai seminar internasional untuk *Corporate Social Responsibility* dengan *Indonesia Business Links*
3. Konsultan Strategik untuk *Strategic Business Development* dan *Government Relations* buat perusahaan multinasional di Indonesia.
4. Berpartisipasi pada berbagai seminar sebagai pembicara maupun peserta untuk *Leadership, Training and Assessment, Human Resources Development* di berbagai Negara (Amerika Serikat, Australia, Phillipine, Singapore, Indonesia)
5. Terlibat aktif pada organisasi bisnis internasional (*AmCham, IABC, IBL, Global Compact, etc.*) dan sosial (*AsiaWorks, Indonesianya Indonesiaku, YILB, Rotary, AFS Returnee* dan lain-lain)

