

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
UNDTTC (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; Pengidentifikasian 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.

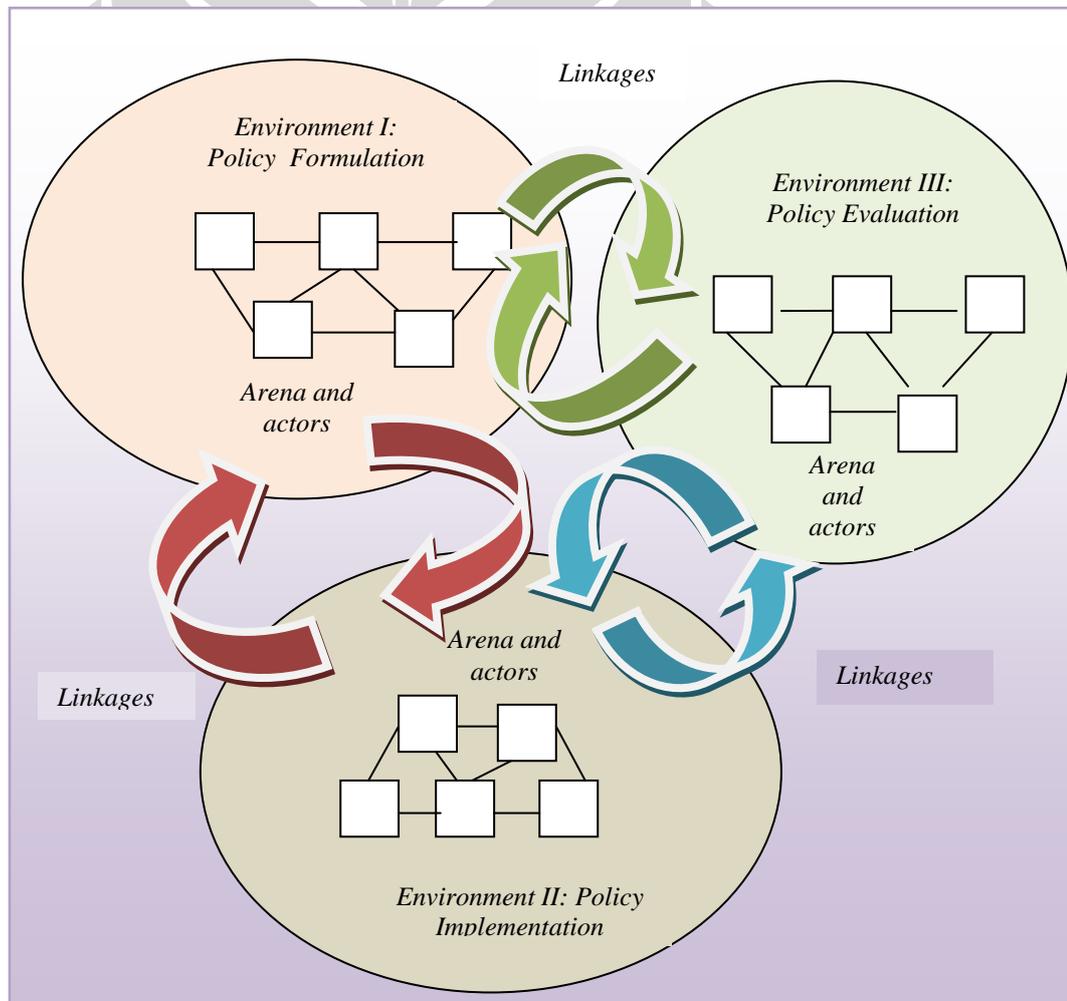
²⁰¹ *Ibid.*, p. 23.

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*, <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.

²²⁸Jad Bitar, *A Contingency View of Dynamic Capabilities*, (La Chaire de management stratégique internationale Walter-J.-Somers, HEC Montréal, 2004), p. 6.

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.

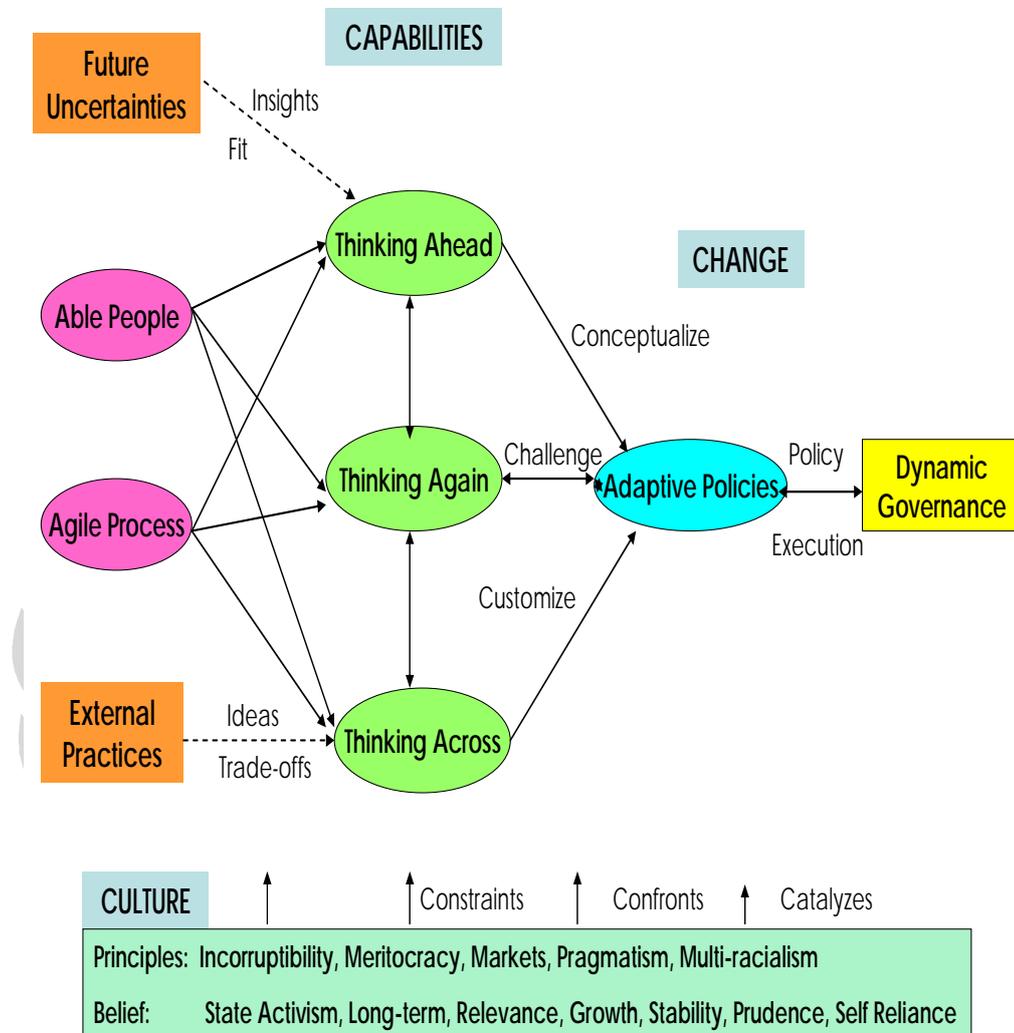
²⁴⁴Michael L. Pettus, Yasemin Y. Kor, and Joseph T. Mahoney, *A Theory of Change in Turbulent Environments: The Sequencing of Dynamic Capabilities Following INdustry Deregulation*, URL: http://www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/07-0100.pdf, 2007, p. 5-7.

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.

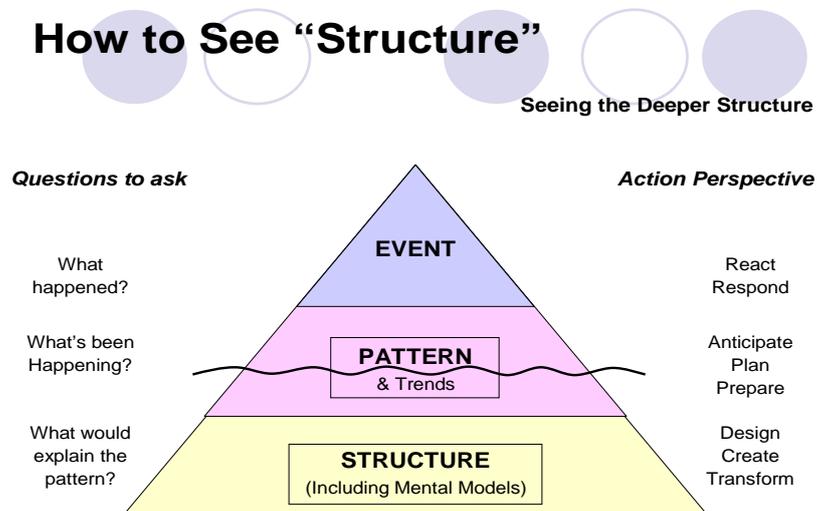
Tujuan melakukan *thinking ahead*²⁵⁶ adalah untuk mendapatkan pengertian mengenai kebutuhan masa datang dan mempertimbangkan risiko dari strategi dan kebijakan saat ini. Proses ini membantu pengambil keputusan untuk melihat kembali kondisi dan melihat lagi strategi yang dibutuhkan dalam mengkaji kebijakan 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.

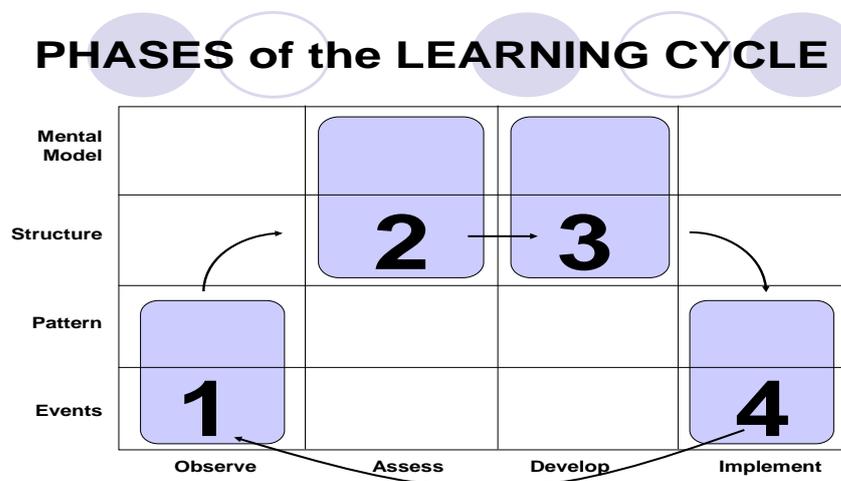
²⁶⁹ Kambiz E. Maani and Robert Y. Cavana, 2000.

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.

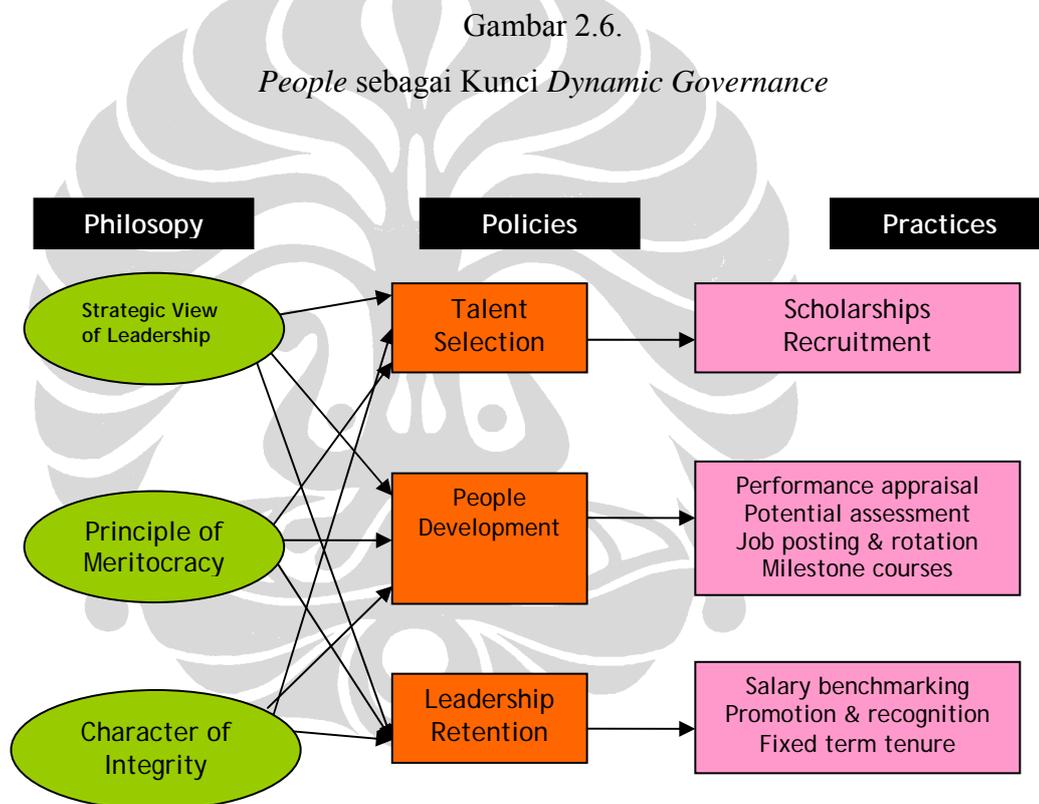
Pimpinan organisasi adalah determinan terpenting *dynamic capabilities*. Pilihan dan keputusan pemimpin mempengaruhi dua determinan lain dari perubahan *dynamic capabilities*, yaitu arah dan jalur yang akan diambil dan desain dari proses organisasi yang mempengaruhi pengaturan sumberdaya. *Dynamic capabilities* 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)

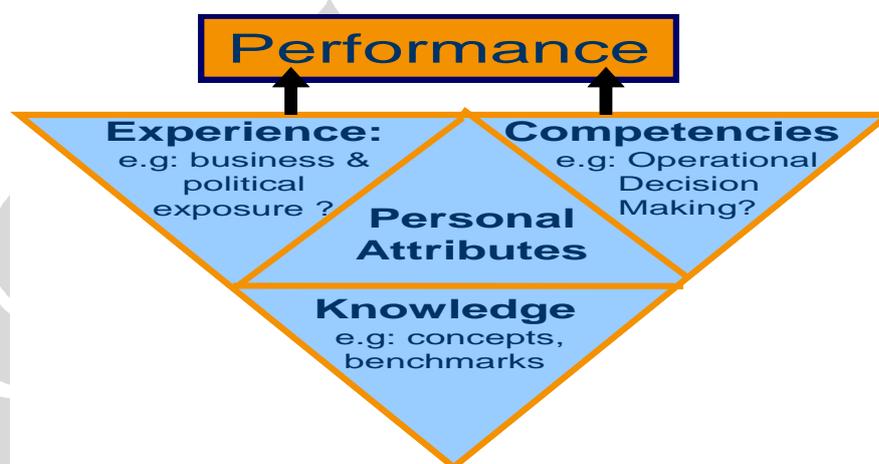
Kesenjangan akan profil sukses yang diharapkan dengan yang tersedia dapat diminimalisasi dengan pengelolaan sumberdaya manusia yang efektif seperti proses rekrutmen, seleksi, pengembangan, pengukuran kinerja, dan cara mempertahankan *talent*. Seperti dijelaskan dalam Gambar 2.7, langkah utama

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

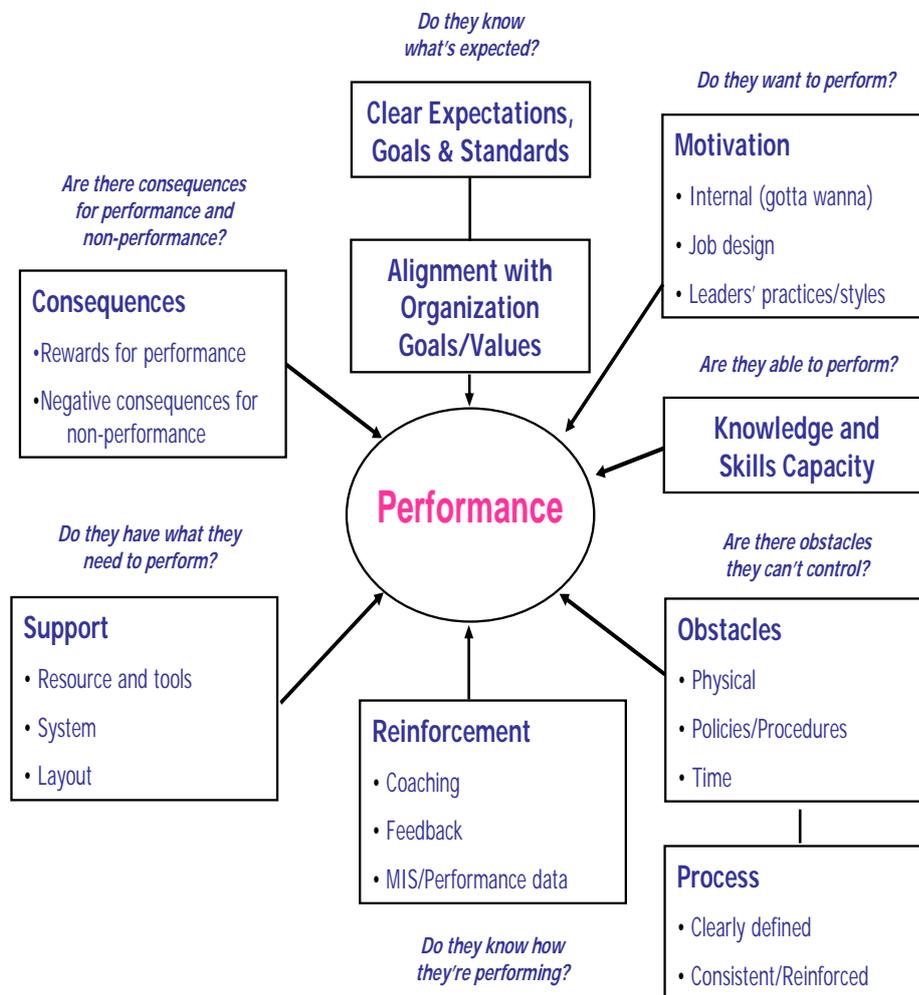
²⁸⁷ Robert W. Rogers, *Realizing the Promise of Performance Management*, (Development Dimension International : Pittsburg, 2006), p.6 – 13.

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*

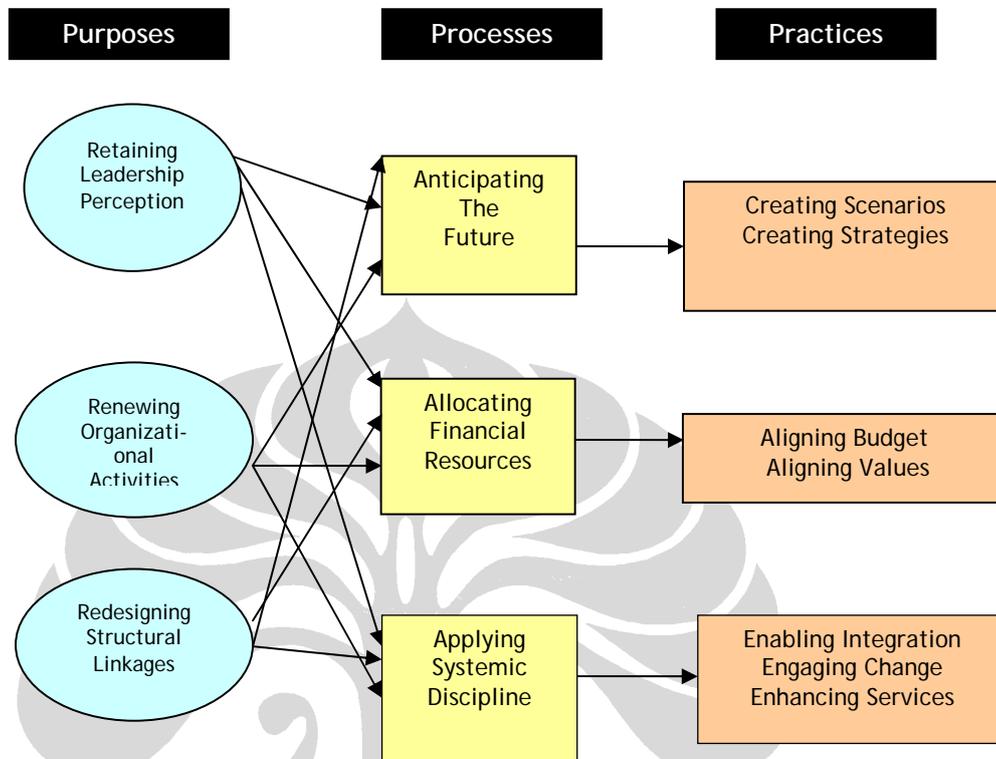
Individu dan proses adalah pengendali utama dari *dynamic capabilities*, walaupun komitmen dan kompetensi dari pemimpin memegang peranan utama terwujudnya efektivitas pemerintahan. Efektivitas pemerintah tidak bisa hanya tergantung pada individu tertentu, karena akan sangat rapuh dan beresiko tinggi 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

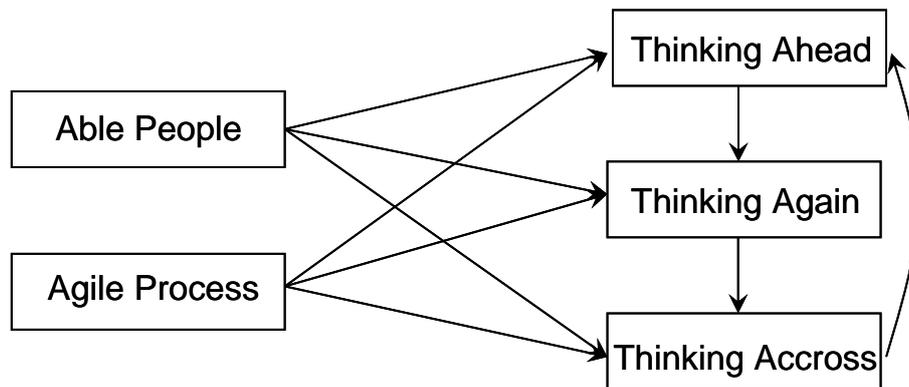
Kemampuan pemerintahan Kabupaten Jember menghasilkan *adaptive policy* proses kebijakan pelayanan sektor pendidikan disebabkan keberhasilan membangun *dynamic capabilities*. Agar dihasilkan *dynamic capabilities* dalam sebuah organisasi, maka organisasi tersebut membangun aktor-aktor atau pelaku yang 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.

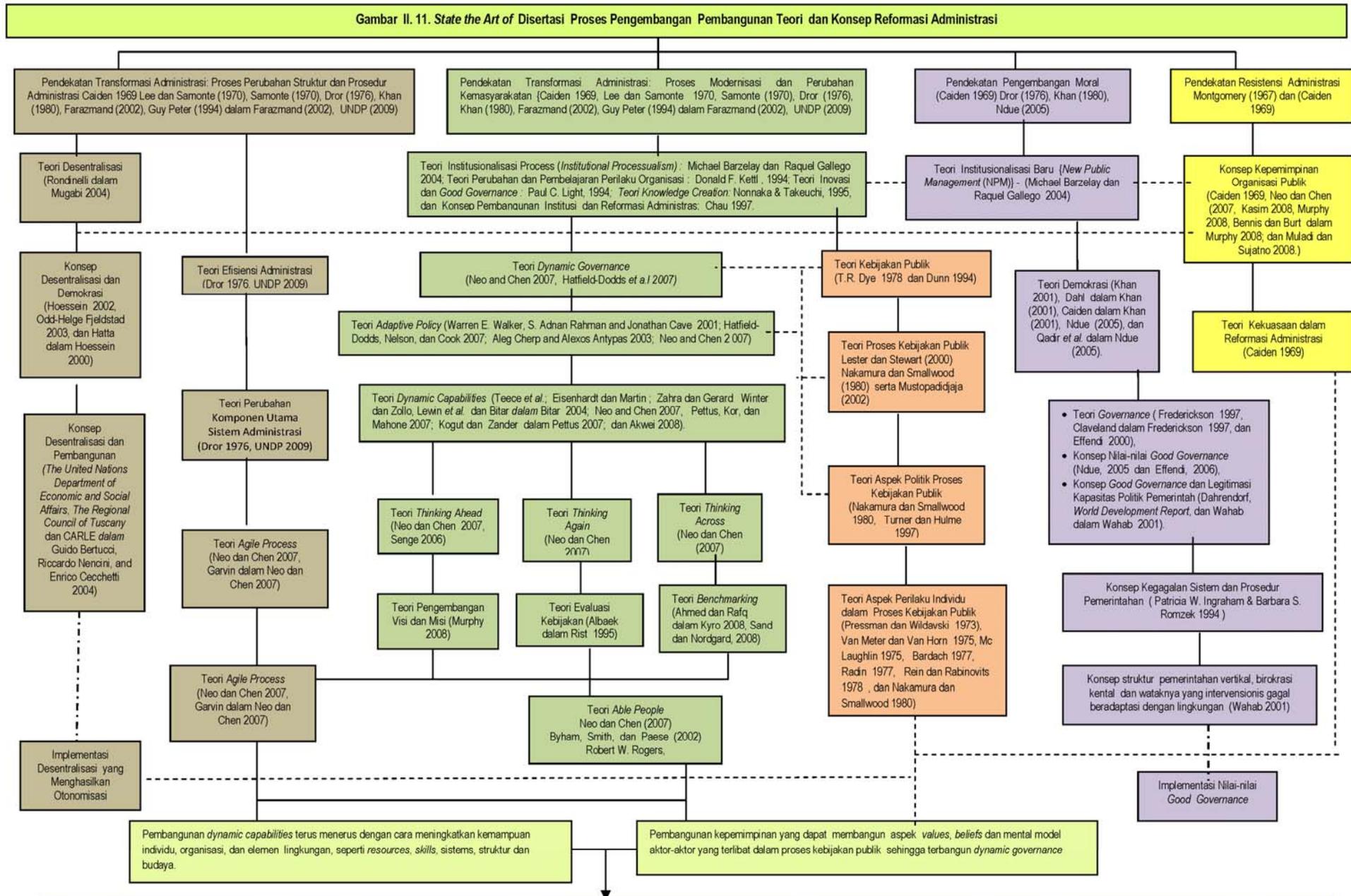
Proposisi Ketujuh

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)