

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵Praktikno, 2007, hal.7-8.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵Paul N. Ndue, 2005.

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

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

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

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

²⁰Caiden dalam Khan, 2002, p.38.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷Bhenyamin Hoessein, 2002, hal. 3-4.

²⁸Edward Mugabi, 2004.

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

³⁰*Ibid.*

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*

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

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

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

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

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

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

³⁶Hatta dalam Hoessein, 2000, hal. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴*Ibid.*, p.12-16.

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

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷*Ibid.*

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

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

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

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

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

⁶⁰*Ibid.*, p.29.

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

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

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

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

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

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

⁶³ Neo and Chen, p.145.

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

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

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

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

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

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

1.2. Pokok Permasalahan Penelitian

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. Tujuan Penelitian

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

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

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

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

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

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

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

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

⁶⁹ *Ibid.*

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

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

1.5. Signifikasi Penelitian

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

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

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

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

1.6. Sistematika Penulisan

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

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

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

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

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