

Dr. Rusli, M.Si

# ADMINISTRASI PUBLIK *dan* ORGANISASI PEMBELAJAR ERA OTONOMI DAERAH

Dr. Rusli, M.Si

ADMINISTRASI PUBLIK DAN  
ORGANISASI PEMBELAJAR ERA OTONOMI DAERAH

ZHR

Buku berjudul *Administrasi Publik dan Organisasi Pembelajar Era Otonomi Daerah* ini hadir dalam rangka memperkuat pelaksanaan administrasi publik di daerah. Penulis melihat potret kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh administrator publik pascareformasi bangsa Indonesia 1998 diakui masih membutuhkan perbaikan atau pembenahan. Hal ini sejalan dengan bergesernya paradigma administrasi publik serta tantangan masa depan organisasi publik, terutama di era otonomi daerah yang berbentuk desentralisasi.

Buku ini fokusnya pada birokrasi pemerintahan daerah, namun bukan berarti hanya orang-orang yang bekerja di institusi pemerintah yang harus membacanya. Dalam arti, buku ini bisa dibaca atau dipelajari oleh siapa saja atau organisasi mana pun karena isinya memuat berbagai informasi atau pengetahuan positif yang dapat meningkatkan kapabilitas dan kepribadian.



Dr. Rusli, M.Si., lahir di Kalodu-Bima tahun 1973. Pendidikan Diploma (D3) hingga Doktor (S3) diperoleh melalui tugas belajar dari Pemerintah Kabupaten Bima. Doktor Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang ini merupakan penerima penghargaan Satya Lancana Karya Satya (SLKS) 10 Tahun dan SLKS 20 Tahun dari Presiden Republik Indonesia.

**Dr. RUSLI, M.Si.**

**ADMINISTRASI PUBLIK DAN ORGANISASI  
PEMBELAJAR ERA OTONOMI DAERAH**



# **ADMINISTRASI PUBLIK DAN ORGANISASI PEMBELAJAR ERA OTONOMI DAERAH**

## **Penulis**

Dr. Rusli, M.Si.

## **Editor**

Iskandar Dinata

## **Tata Letak**

Amiruddin, M.Pd.

## **Desain Sampul**

Indy

14 x 20 cm, viii + 142 hlm.

Cetakan pertama, Agustus 2023

**ISBN:** 978-623-466-312-9

Diterbitkan oleh:

ZAHIR PUBLISHING

Kadisoka RT. 05 RW. 02, Purwomartani,

Kalasan, Sleman, Yogyakarta 55571

e-mail : zahirpublishing@gmail.com

Anggota IKAPI D.I. Yogyakarta

No. 132/DIY/2020

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak

sebagian atau seluruh isi buku ini

tanpa izin tertulis dari penerbit.

## PENGANTAR PENULIS

*ALHAMDULILLAH*, segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT Yang Maha Agung dan Maha Baik, sehingga penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul *Administrasi Publik dan Organisasi Pembelajar Era Otonomi Daerah*.

Buku ini hadir dalam rangka memperkuat pelaksanaan administrasi publik di daerah. Di mana penulis melihat potret kinerja pelayanan publik yang diberikan oleh administrator publik pasca reformasi bangsa Indonesia 1998 diakui masih membutuhkan perbaikan atau pembenahan. Hal ini sejalan dengan bergesernya paradigma administrasi publik serta tantangan masa depan organisasi publik terutama di era otonomi daerah yang berbentuk desentralisasi.

Tuntutan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat cukup beragam dan kompleks karakteristiknya. Apalagi dihadapkan dengan globalisasi tanpa batas dan terus bergerak begitu cepat. Oleh karena itu, organisasi pembelajar dalam organisasi pemerintah perlu dibangun. Dengan pembelajaran tentu akan membawa nilai-nilai positif bagi peningkatan kesadaran kolektif guna memperbaiki kekurangan, kelemahan atau keterbatasan bahkan kesalahan di masa lalu, dan sekaligus juga menjadi sarana peningkatan kapasitas organisasi beserta anggotanya. Pada gilirannya organisasi publik yang terus menerus belajar akan dapat berinovasi dalam pelayanan publik sekaligus mampu beradaptasi serta berkompetisi

guna memajukan organisasi dan menyejahterakan masyarakat.

Tulisan ini sudah jelas lokusnya pada birokrasi pemerintahan daerah, namun bukan berarti hanya orang-orang yang bekerja di institusi pemerintah yang harus membacanya. Dalam arti buku ini bisa dibaca atau dipelajari oleh siapa saja atau organisasi mana pun karena isinya memuat berbagai informasi atau pengetahuan positif yang dapat meningkatkan kapabilitas dan kepribadian.

Penulis menyadari bahwa buku ini sangat sederhana dan belum sesuai dengan ekspektasi para pembaca disebabkan kemampuan yang dimiliki sangat terbatas. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran yang konstruktif dari berbagai pihak sebagai bahan perbaikan di masa akan datang.

Demikian dan apabila terdapat tulisan di dalam buku ini yang kurang berkenan, penulis menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya. Terima kasih atas segala bantuannya. Semoga buku ini bermanfaat bagi kita dan organisasi. *Aamiin.*[]

Bima, Agustus 2023

## UCAPAN TERIMA KASIH

BUKU sederhana ini bisa diterbitkan selain atas inisiatif penulis, juga adanya bimbingan, dorongan, dan saran dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Pemerintah Kabupaten Bima yang telah memberi kesempatan melanjutkan studi dalam bentuk tugas belajar mulai D3 sampai Doktor (S3), sekaligus izin menjadi dosen atau tenaga pengajar pada beberapa Universitas atau Sekolah Tinggi di Bima;
2. Kepala Sekolah dan Guru serta Pegawai pada sekolah tempat penulis menempuh pendidikan;
3. Kedua orang tua tercinta, H. Abd. Karim dan Hj. Hamidah yang terus melangitkan doa untuk penulis, dan seluruh keluarga besar penulis;
4. Nurbaya, SE., istri tercinta yang selalu setia dan sabar mendampingi, memberi semangat serta mendoakan, beserta anakda dr. Muradifmubin dan istrinya Uthami Puspita Dewi, S.Kep., Ns. yang selalu memberi spirit kepada penulis;
5. Ketua Yayasan Pembina Pendidikan Mbojo Bapak Drs. H. Muhtar Yasin, M.AP., yang telah memberi motivasi dan mengarahkan;

6. Rektor Universitas Mbojo Bima, Dr. Rifai, M.Si., yang selalu menanyakan sekaligus mendorong percepatan penyelesaian buku ini;
7. Teman-teman dosen dan pegawai pada berbagai kampus di Bima dan luar Bima atas saran dan dukungannya;
8. Rekan-rekan kerja pada Instansi Pemerintah Kabupaten Bima dan Kota Bima maupun pada Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah;
9. Teman-teman pengurus berbagai organisasi kepemudaan, keagamaan, sosial dan kemasyarakatan yang telah memberikan semangat untuk menghasilkan karya tulis ini;
10. Saudaraku Amiruddin, S.Pd., M.Pd., yang banyak terlibat langsung dalam membantu proses kelancaran penulisan karya ilmiah maupun buku ini;
11. Iskandar Dinata yang telah meluangkan waktu mengedit naskah ini dan Tim Zahir Publishing yang telah sudi menerbitkannya hingga buku ini berada di tangan pembaca;
12. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu.

Demikian, mohon maaf dan terima kasih banyak.  
*Selamat membaca dan menelaah karya sederhana ini!*

# DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS .....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
BAB I	
PENDAHULUAN .....	1
BAB II	
KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH.....	7
Sejarah dan Makna Otonomi Daerah .....	7
Tujuan Desentralisasi .....	11
Kebutuhan Mendasar Otonomi Daerah .....	12
BAB III	
MAKNA ADMINISTRASI PUBLIK BARU .....	15
BAB IV	
ORGANISASI PEMBELAJAR DALAM PEMERINTAHAN DAERAH .....	31
Konsep Organisasi Pembelajar .....	31
Disiplin Organisasi Pembelajar .....	37
Urgensi Pembelajaran Bagi Pemerintah Daerah....	63
Penelitian Terdahulu Terhadap Organisasi Pembelajar .....	77
Tantangan dan Pendekatan Organisasi Pembelajar.....	83
Teknologi Informasi Organisasi Pembelajar .....	89
Faktor yang Memengaruhi Organisasi Pembelajar	91



BAB V	
PENGUATAN PEMERINTAHAN DEMOKRATIS DAN AKUNTABILITAS ADMINISTRASI.....	103
Penguatan Pemerintahan Demokratis.....	103
Akuntabilitas Administrasi Pemerintahan Daerah	110
BAB VI	
TANTANGAN MANAJEMEN PUBLIK .....	113
Tantangan Manajemen Publik .....	117
Strategi Mengatasi Dilema Manajemen Publik.....	122
BAB VII	
PENUTUP .....	129
DAFTAR PUSTAKA .....	131
PROFIL PENULIS .....	139

# BAB I

## PENDAHULUAN

ORGANISASI pemerintah merupakan institusi yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan visi kemuliaan untuk manusia yaitu, mencerdaskan bangsa, menciptakan keamanan, dan menyejahterakan seluruh rakyat. Untuk menjabarkan dan merealisasikan visi pemerintahan dan pembangunan dibentuk pemerintah yang terdiri dari pemerintah pusat, provinsi, dan pemerintah daerah. Dominasi penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat yang cukup lama menjadi alasan rendahnya kinerja pelayanan publik di daerah.

Penerapan sistem pemerintahan yang terpusat dianggap salah satu penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik di daerah, sehingga menimbulkan ketidakpuasan masyarakat dan awal lahirnya gerakan reformasi bangsa Indonesia tahun 1998. Suradinata (2002) menyatakan, "Lebih dari tiga dekade Indonesia berada dalam posisi pemerintah pusat yang *'powerfull'* yang mendominasi peran sebagai aktor tunggal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, namun kurang memberikan perhatian pada aspek pemerataan dan keadilan, yang berdampak timbulnya kesenjangan yang signifikan, terutama kesenjangan antar daerah, antar pulau, antar kawasan, antar kota dan desa."

Kesenjangan itu menurut Tjokroamidjojo (2000), disebabkan kekeliruan dalam manajemen pemerintahan dan pembangunan, karena tidak diterapkan secara utuh dan konsisten prinsip-prinsip *good governance*, merajalelanya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme menyebabkan terjadinya krisis ekonomi yang berkembang menjadi krisis multidimensi. Hal tersebut menjadi alasan kuat dan berhasil menggeser perubahan paradigma sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan sentralistik menjadi desentralisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan telah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, kemudian disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi daerah merupakan harapan baru karena dianggap sebagai terapi segala patologi birokrasi yang selama ini terjadi, sekaligus ingin menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mampu meningkatkan kinerja pelayanan publik di daerah. Akan tetapi otonomi daerah tampaknya belum membawa perubahan yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat dan pelayanan publik yang berkualitas.

Hasil penelitian atau tulisan bahkan tanggapan masyarakat menunjukkan bahwa kualitas kinerja birokrasi pemerintah daerah masih belum memenuhi harapan masyarakat. Said (2008) mengatakan, "Otonomi daerah belum bisa memenuhi harapan untuk lebih bertanggung jawab, meskipun secara fundamental sistem sudah

berubah, sedikit sekali perubahan ke arah perbaikan pelayanan publik dan kinerja pegawai.” Ini diakui pula oleh Gamawan Fauzi (Menteri Dalam Negeri RI tahun 2020) dalam rapat kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang mengatakan bahwa masih banyak otonomi daerah yang sampai sekarang belum berfungsi dengan baik. Kinerja aparatur pemerintah daerah baik provinsi, maupun kabupaten/kota masih belum memuaskan (Koran Suara Mandiri, Januari 2010).

Hasil identifikasi berbagai permasalahan menggambarkan masih kurang berfungsinya akuntabilitas, etika dan moral, sikap dan perilaku pelayanan, pemborosan sumber-sumber keuangan, penyalahgunaan kekuasaan, program dan kegiatan yang egoistik sektoral dan sulitnya koordinasi. Sumber permasalahan terletak pada rendahnya kualitas administrator publik daerah, baik kesadaran, kemampuan intelektual, *skill*, maupun mentalitasnya.

Keberadaan pemerintah daerah telah melakukan berbagai peran atau upaya dalam rangka membangun kinerja yang optimal seperti pembinaan, pengembangan, restrukturisasi organisasi, perbaikan insentif, tetapi kualitas kinerja organisasi masih dikeluhkan masyarakat. Terkait dengan ini, Siagian (2009) berpendapat berulangnya permasalahan itu disebabkan aparatur pemerintah kurang bekerja efisien, efektif, dan produktif karena kualitas aparatur pemerintah daerah rendah sesuai dengan tuntutan tugas yang makin berat dan kompleks serta dinamis. Rendahnya hal ini disebabkan upaya peningkatan mutu sumber daya manusia masih bersifat politis.

Perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia sudah lebih dari 23 tahun. Berbagai keberhasilan atau kemajuan dalam pelayanan publik patut diapresiasi, akan tetapi di sisi lain masih didengar dan dilihat adanya masyarakat baik secara perorangan maupun berkelompok mengeluhkan bahkan melakukan protes lewat aksi demonstrasi disebabkan ketidakpuasan mereka terhadap kinerja pelayanan publik. Akhir-akhir ini pun memperlihatkan adanya beberapa pejabat atau pegawai birokrasi serta penegak hukum yang justru tersangkut masalah hukum karena melakukan pelanggaran administrasi maupun melakukan korupsi. Ini menyebabkan tujuan penerapan otonomi daerah belum mencapai tujuan yang signifikan. Sesuai dengan apa yang dikatakan Mangkusubroto (2006), bahwa reformasi terlambat mencapai hasil yang maksimal terutama karena organisasi kurang mampu belajar dari kesalahan masa lalu.

Berbagai permasalahan birokrasi publik tersebut tidak boleh diabaikan. Oleh karena itu, perlu ada usaha terencana dan terprogram agar organisasi pemerintah daerah dapat menjalankan tugasnya yang terarah dan terkendali dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut. Salah satu strateginya adalah membangun organisasi pembelajar (*learning organization*).

Keyakinan membangun organisasi pembelajar sebagai solusi baru pemecahan masalah organisasi karena menjadi sarana untuk mengubah pola pikir organisasi secara menyeluruh, mentransformasi model mental, membangun kesadaran kolektif, dan memperbesar kapasitas. Hal ini

perlu disadari bahwa urgensi membangun organisasi pembelajar agar dapat beradaptasi dengan suasana bergesernya paradigma *government* ke *governance* dan paradigma administrasi publik dari nuansa *Old Public Administration* dan *New Public Management* menjadi *New Public Service* sebagai bentuk pemerintahan yang demokratis sekaligus wujud pemerintahan yang baik (*Good Governance*).



## **BAB II**

# **KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH**

### **Sejarah dan Makna Otonomi Daerah**

DALAM dokumen sejarah bangsa Indonesia bahwa Indonesia telah mengalami penjajahan yang cukup lama. Sejak awal abad ke-17, Belanda telah menguasai daerah kepulauan, dan memperluas kontrol administratifnya pada awal abad ke-20. Pada saat itu, kewenangan tugas pemerintahan daerah dialihkan dari pemerintah kolonial pusat di Batavia ke daerah di Jawa dan daerah lain di Indonesia. Sebenarnya program otonomi daerah itu merupakan hasil penilaian atas kesediaan penduduk daerah untuk menerima hal yang ditawarkan oleh daerah demi mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi daerah sudah dicanangkan Presiden Soekarno pada saat perdebatan para pendiri bangsa dalam merumuskan sistem dan filosofi dasar dari negara yang akan berdiri, yaitu sistem yang paling cocok bagi negara baru adalah negara Republik dengan sistem Negara Kesatuan, karena dengan sistem ini yang paling bisa menjamin penerapan prinsip-prinsip demokrasi. Di saat bentuk negara berubah sebagai akibat dari peristiwa Madiun dan adanya perundingan dengan pemerintahan Belanda, Undang-undang peninggalan Belanda Nomor 22 Tahun 1948 tentang Otonomi Daerah masih tetap berlaku sampai kemudian digantikan pada saat disahkannya



Undang-undang Nomor 44 Tahun 1950 yaitu berubah dari Republik ke Negara Serikat, dan ini juga tidak mengubah agenda otonomi daerah.

Mokhsen (Said, 2008), mengatakan bahwa setelah adanya tekanan dari para aktivis daerah dan sebagai dampak dari gerakan keterbukaan pada tahun 1995, pemerintah pusat membentuk proyek percontohan otonomi daerah meliputi 26 kabupaten/kota di 26 provinsi kecuali Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Kemudian Presiden Soeharto pada April 1995 secara terbuka menyatakan bahwa pengesahan proyek otonomi daerah, dan tetap mendapat kritik dari masyarakat karena menerapkan sentralisasi dalam sistem otonomi daerah. Namun daerah percontohan tersebut kurang berhasil karena kurang mampu memenuhi tujuan tercapainya pemerintahan yang demokratis dan tuntutan-tuntutan masyarakat daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam sidang MPR tahun 1999 menegaskan komitmen yang tinggi terhadap otonomi daerah dalam rangka mengakomodasi adanya keberagaman daerah. Praktik selama rezim orde Baru dan sebelumnya kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar berada di pemerintah daerah. Perubahan yang sungguh cepat dan luas ini tentunya fungsi yang lebih besar berada di pemerintah daerah dalam pelayanan publik. Itu sebabnya hadir kebijakan yang memetakan berbagai urusan pemerintahan baik yang wajib maupun pilihan. Maka dapat dikatakan bahwa peran pemerintah pusat menjadi berkurang jika dibandingkan sebelumnya.

Memperhatikan kajian sejarah tersebut, dapat dijelaskan bahwa alasan pentingnya otonomi daerah mengacu pada hasil akhir dari perdebatan historis sebelum Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia 1945, para pendiri bangsa sepakat otonomi daerah adalah fundamental karena cocok untuk Indonesia. Beberapa alasan dan motivasi pelaksanaan otonomi daerah, yaitu secara umum adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat daerah memiliki kesempatan yang besar untuk mengambil keputusan dan memenuhi kebutuhan masyarakat serta untuk mempercepat demokratisasi.

Otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang didesentralisasikan. Sejak kemerdekaan Indonesia, peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan, dimulai Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948. Pasca reformasi, peraturan perundangan tersebut telah mengalami empat kali perubahan, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, dan terbaru disempurnakan kembali melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan peraturan itu dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan dalam praktik pemerintahan di era desentralisasi.

Konsep desentralisasi di dalam banyak perspektif memiliki pandangan yang berbeda-beda. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rondinelli (1983), membagi desentralisasi dalam beberapa bentuk. *Pertama*, desentralisasi yaitu sebagai wujud redistribusi administrasi dalam penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan atau level pemerintahan yang lebih rendah. *Kedua*, delegasi yaitu perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya dikontrol secara tidak langsung. *Ketiga*, *devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan subnasional berada di luar kontrol pemerintah pusat). *Keempat*, *privatization* (memberikan kepada perusahaan swasta yang independen dari pemerintah).

Otonomi daerah dipandang sebagai bentuk desentralisasi. Kebijakan desentralisasi ini menandai pula arah pendulum yang sering kali berubah antara *structural efficiency model* dan *local democracy model*. Era reformasi mencatat arah pendulum menuju *local democracy model* sesuai semangat Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berusaha mempertemukan semangat efisiensi dan demokrasi. Itu sebabnya otonomi daerah sudah dianggap sebagai terapi segala patologi pemerintahan untuk membawa kemajuan pemerintahan. Kebijakan desentralisasi melahirkan pemerintahan daerah yang

memiliki *political variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*.

### **Tujuan Desentralisasi**

LANDASAN otonomi daerah sebagaimana dikemukakan Ryaas Rasyid bahwa landasan bagi penerapan otonomi daerah yaitu UUD 1945. Tujuan otonomi daerah berkaitan dengan kebutuhan untuk mewujudkan pengelolaan pemerintahan yang mandiri dan otonom, adanya keyakinan membantu tercapainya prinsip-prinsip pemerintahan yang demokratis, meningkatkan peran-peran DPRD. Otonomi daerah diklaim bisa meningkatkan pemberdayaan masyarakat, dan menciptakan mekanisme *check and balance*, mengantisipasi meningkatnya tantangan dan tuntutan baik di internal maupun eksternal organisasi. Otonomi daerah diterapkan juga sebagai sebuah upaya melestarikan dan mengantisipasi meningkatnya tantangan atau tuntutan, dan otonomi daerah yang bersifat tradisional yaitu berusaha memulihkan kembali posisi asli dari desa.

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia yang sudah lama diterapkan dan dianggap sebagai sarana untuk mampu memecahkan segala masalah pemerintahan sekaligus menguatkan demokratisasi dan menjamin administrasi pemerintahan yang efektif dan efisien. Namun sampai dengan sekarang otonomi daerah tampaknya belum membawa perbaikan kinerja yang lebih baik, malah memperlihatkan masalah dan perdebatan yang kurang memecahkan masalah. Hal itulah yang menghendaki adanya perbaikan makna administrasi publik agar

sejalan dengan apa yang disampaikan Keban (2008) bahwa, "Sebagai *administration of public, for public*, dan *administration by public* (administrasi oleh publik)." Dari beberapa catatan tersebut, jelaslah bahwa tujuan otonomi daerah sesungguhnya adalah untuk memberdayakan daerah otonom dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata melalui pelayanan publik yang lebih baik.

### **Kebutuhan Mendasar Otonomi Daerah**

KEBUTUHAN adalah sesuatu yang bersifat sangat penting dan keharusan untuk dipenuhi dengan baik. Tuntutan diterapkan kebijakan otonomi daerah berawal dari adanya motif. Otonomi daerah merupakan sebuah metode untuk mentransfer kewenangan dan urusan-urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan tersebut ada yang bersifat wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan bersifat pilihan yang belum tentu sama di masing-masing daerah yang bersangkutan. Berbeda dengan urusan wajib yang harus dilayani sama di setiap daerah seperti urusan pendidikan, kesehatan, perumahan, dan sebagainya.

Beberapa alasan mendasar dibentuk dan diterapkan kebijakan otonomi daerah meliputi: *Pertama*, alasan geografis. Indonesia merupakan negara kepulauan, dengan melihat kondisi geografisnya yang cukup beragam dan sulit, jika diterapkan sistem yang tersentralisasi dan pusat kekuasaan hanya terpusat pada presiden selaku pemerintah pusat, maka sulit memberikan pelayanan yang cepat dan tepat apalagi ditambah komunikasi dan transportasi yang

masih sulit menjangkau hingga ke pelosok-pelosok desa. Hal inilah yang salah satunya mendorong dipertimbangkan adanya otonomi daerah.

*Kedua*, pertimbangan politik. Alasan mendasar diberlakukan kebijakan otonomi daerah adalah untuk mengurangi keinginan daerah untuk memisahkan diri dari wilayah Republik Indonesia. Apabila hasrat ini tidak direspon tentu dapat mengancam runtuhnya negara kesatuan Republik Indonesia. *Ketiga*, tuntutan globalisasi. Otonomi daerah tidak bisa dipisahkan dari proses globalisasi, dalam arti otonomi daerah merupakan nilai global (*global value*) dalam pemerintahan. *Keempat*, alasan mendasar yang penting adalah kebutuhan administrasi publik. Indonesia merupakan negara besar dengan jumlah penduduk hampir 200 juta jiwa dan memiliki perbedaan kultur, sejarah geografis dan daerah, maka untuk memudahkan dalam pelayanan maka otonomi daerah dianggap sebagai suatu keharusan imperatif dari pembangunan dan demokrasi.

Terbentuknya otonomi daerah selain berdasarkan beberapa alasan mendasar dan tujuan otonomi daerah sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat pula fondasi kuat menghadirkan kebijakan desentralisasi bahwa ketidakberhasilan praktik otonomi daerah yang lama memberikan pelajaran kepada pemerintah agar dapat menciptakan keadilan dan kepuasan masyarakat. Di samping itu, sentralisasi undang-undang otonomi daerah yang baru menghormati kekhasan dan keberagaman lokal dalam penyusunan perencanaan pembangunan.



## **BAB III**

# **MAKNA ADMINISTRASI PUBLIK BARU**

KALAU memperhatikan buku yang ditulis ahli ternama dunia seperti Alvin dan Toffler, di mana dalam bukunya "*Powershift*" tahun 1990 sebagaimana dikutip Nugroho (2003), bahwa Toffler tidak meramalkan apa yang akan terjadi namun meramalkan apa yang sudah terjadi dan kita tanpa menyadarinya. Persis seperti ketika ia menulis *The Future Shock* hampir 20 tahun sebelumnya. Esensi terpenting dalam *Powershift* bahwa kemajuan peradaban yang dihela revolusi informasi telah menjungkirbalikkan kekuasaan yang sebelumnya berkuasa. Beratus-ratus tahun umat manusia berada dalam sebuah permainan mencari kebenaran, dan kebenaran menjadi kunci dari kekuasaan.

Hal menarik untuk dikaji lebih lanjut atas pernyataan tersebut adalah pelayanan publik masih dominan kekuasaan, maka titik letaknya adalah pelayanan publik belum objektif dengan memperhatikan apa sebaiknya dilakukan. Inilah yang memicu kekecewaan bangsa Indonesia padahal berpuluh-puluh tahun lamanya kesamaan dan kesetaraan diperjuangkan. Perbedaan memang harus, namun bukan berarti ketimpangan atau eksploitasi dilakukan. Kondisi ini telah diperlihatkan dan dipraktikkan begitu lama sehingga menimbulkan kekecewaan rakyat dan dikritik habis-habisan disebabkan rendahnya kualitas performansi birokrasi pemerintah. Organisasi publik tidak efektif



dijalankan, akhirnya yang paling menarik adanya kosa kata administrasi dipermasalahkan dan diganti dengan manajemen.

Maka model-model dalam organisasi mulai dimunculkan di negara-negara maju hingga di negara berkembang. Owen E. Hughes mengatakan pada tahun 1990-an telah mulai adanya konsep manajemen yang baru dan administrasi publik yang berbasis pasar. Pemerintahan dengan semangat wirausaha hingga memunculkan nilai ekonomis, efisiensi dan efektivitas. Keberadaan administrasi publik dipertanyakan dan ditantang. Bahkan Geoff Mulgan (Nugroho, 2003), mengatakan bahwa administrasi publik sudah tidak dibutuhkan lagi dalam era politik yang antipolitik hari ini. Oleh karena itu, memaksa administrasi publik diganti dengan manajemen. Pandangan itu tidak dapat dipungkiri karena banyak digerakkan oleh sektor swasta (bisnis). Ada baiknya juga membandingkan antara administrasi dan manajemen dalam upaya merevitalisasi makna administrasi publik atau dalam arti membangun pembelajaran antar sektor publik dengan sektor bisnis.

Dengan adanya perdebatan tersebut dapat diambil titik simpul, bahwa secara etimologis tidak perlu dilakukan perubahan dari administrasi publik menjadi manajemen publik, karena ketika berbicara administrasi publik tentu telah mencerminkan manajemen sektor publik. Namun demikian, ketika memasukkan kata manajemen sebagai roh administrasi maka melekat manajemen melayani pasar. Publik dianggap manusia yang tidak memiliki kekuatan sehingga tidak diberi kesempatan untuk ikut dalam kegiatan

pemerintahan. Oleh karena itu, upaya perbaikan makna administrasi publik. Pekerjaan administrasi publik adalah menyangkut pemberian pelayanan di berbagai bidang kehidupan dan dikerjakan pemerintah. Betapa beratnya apabila pemerintah bekerja sendiri dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Berbagai pertimbangan itu telah mendorong adanya pergeseran makna administrasi publik.

Pergeseran makna administrasi publik pula menunjukkan pemerintah bukan lagi berperan sebagai agen tunggal yang aktif mengambil langkah-langkah yang paling baik, melainkan juga melibatkan atau memberdayakan masyarakat melalui media berpartisipasi aktif dalam setiap proses perencanaan, pelaksanaan dan pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan pembangunan. Senada dikemukakan Zauhar (2006) bahwa, "Administrasi publik pada awal pertumbuhannya, sebagai administrasi publik yang menekankan keberadaan administrasi publik diarahkan untuk melayani masyarakat." Kemudian diperkuat Thoha (2008), "Administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari birokrasi, karena pada awalnya birokrasi dibangun sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat."

Perkembangan paradigma ilmu administrasi publik telah dikemukakan oleh beragam tokohnya. Seperti, Rosenbloom (1989) dalam bukunya *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* menyebabkan bertambah kompleksitasnya tugas

dan tanggung jawab administrasi publik dalam menangani kepentingan publik dan masalah-masalah publik. Denhardt & Denhardt (2003), juga mengemukakan perkembangan administrasi publik dalam tiga perspektif yakni perspektif *Old Public Administration* (OPA), perspektif *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS). *Old public administration* yang merupakan perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887.

Dalam perspektif ini mengandung dua hal utama, yakni *pertama*, pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembuatan kebijakan publik, karena tugas utamanya mengimplementasikan kebijakan dan memberikan pelayanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik memposisikan dirinya netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. *Kedua*, pendekatan yang mengharuskan organisasi-organisasi publik mencari efisiensi sebesar-besarnya.

Memahami hal tersebut, maka OPA berusaha maksimal untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugas yang dilakukan melalui struktur hierarkis manajemen administratif yang terpadu, dan besar, serta sistem kontrol yang ketat. Gagasan ini terus berkembang melalui salah satu tokohnya, yaitu Frederick Winslow yang dikenal dengan "Bapak Manajemen Ilmiah". Ciri utama manajemen ini adalah penggunaan kewenangan untuk mengarahkan organisasi mencapai tujuan organisasi dengan efisiensi,

yang seringkali disertai penggunaan paksaan. Anggota organisasi kurang memiliki kebebasan untuk berkreasi, karena administrator publik dibatasi. Jadi, organisasi publik dalam menjalankan tugasnya paling efisien sebagai suatu sistem tertutup, sehingga ruang keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi.

Profesi administrator publik saat ini lebih-lebih di masa depan memiliki peran penting yang tidak sekadar sebagai pelaksana administrasi semata, melainkan harus lebih memahami dan merespon serta merealisasikan tuntutan masyarakat secara efektif. Oleh karena itu, aktivitas organisasi harus berubah menjadi organisasi pembelajar agar mampu menghadapi berbagai tantangan lingkungan terutama di abad ke-21 atau era globalisasi. Berbagai tantangan dapat dilihat dari tulisan Cooper dalam buku Utomo (2006), yaitu *diversity; accountability, privatization, civil society; democracy; decentralization, reengineering, the empowering effect of hight technology*. Tantangan-tantangan itu sesungguhnya diperlukan adanya perubahan figur administrator publik. Kesadaran baru melalui perubahan tersebut bertujuan untuk membentuk profil dan performansi administrasi publik yang berkinerja tinggi.

Perkembangan administrasi publik selanjutnya sebagaimana dikemukakan Denhardt & Denhardt (2003) adalah *New Public Management* (NPM). Paradigma ini memandang bahwa, "Paradigma terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah pelayanan publik. Orientasinya mengutamakan keterlibatan sektor swasta

dan mengedepankan cara-cara bisnis dalam administrasi publik dalam rangka mewujudkan kepuasan pelanggan. Perspektif ini menekankan penggunaan mekanisme dan terminologi pasar sehingga memandang hubungan antara badan-badan publik dengan pelanggan sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Hal ini bertentangan dengan prinsip administrasi publik baru yang memberikan pelayanan dengan adil dan merata.

Penerapan manajemen publik baru dianggap menghilangkan esensi kedaulatan rakyat, karena akomodasi modal lebih dominan, dan birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik, serta terutama mengabaikan prinsip keadilan (*equity*) dalam pelayanan publik, sehingga konsep tersebut mendapat kritikan dari berbagai ahli. Di antaranya Bovaird (2007), yang memandang manajemen publik baru masih bersifat *Old Public Administration* (OPA) dan kurang menunjukkan representatif pemerintah terhadap pelayanan publik.

Oleh karena itu, manajemen publik baru ditantang untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk mencapai tujuan, atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah. Manajer publik didorong untuk menyeting bukan mendayung yang berarti beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri oleh pemerintah, tetapi juga didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Penerapan manajemen publik baru cenderung memberatkan masyarakat karena mengejar keuntungan.

Atas dasar pemikiran tersebut, maka hadir pendekatan baru dalam ilmu administrasi publik baru yakni pelayanan publik baru (*New Public Service*). Perspektif paradigma ini memandang masyarakat merupakan pemilik kepentingan, sehingga warga negara mempunyai posisi yang sangat penting sebagai terapan pemerintahan demokratis. Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Prinsip demokrasi meletakkan kedaulatan di tangan rakyat bukan di tangan penguasa. Thoha (2008) melihat selama ini bahwa, "Administrasi negara di Indonesia masih lebih tepat dikatakan sebagai alat untuk menegakkan kekuasaan negara bukan rakyat. Hal ini disebabkan administrasi negara lebih banyak sebagai gambaran atau lukisan daripada realitanya." Bila negara yang dominan, maka rakyat menjadi lemah dan tidak berdaya, sementara harapan diterapkan desentralisasi pemerintahan adalah untuk memberdayakan masyarakat.

Kesadaran yang dibangun melalui pembelajaran organisasi dapat menilai secara objektif mengenai praktik *New Public Service* (NPS) dalam pemerintahan daerah. Peran administrator publik sebagai *steering* dalam pelibatan warga negara baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi program kegiatan. Partisipasi warga negara tersebut merupakan bentuk pengakuan warga negara dalam pemerintahan, dan ini menunjukkan kepedulian pemerintah daerah terhadap masyarakat. Namun belajar dari beberapa pengalaman tentang catatan kinerja organisasi publik selama ini, sepertinya kurang mendapat citra positif di mata masyarakat.

Kondisi tersebut mendorong reformasi organisasi publik. Zauhar (2007) menyatakan, "Reformasi birokrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok, dan institusi. Upaya mereformasi administrasi publik tersebut diarahkan melalui gerakan *Governance*." Wacana *governance* berawal dari Laporan Bank Dunia (1989), di mana penyebab kegagalan pembangunan di negara-negara Afrika Sub-Sahara adalah pemerintahan yang besar, pemerintahan tidak demokratis, dan kepemimpinan otoriter. Semangat ini telah mendasari terjadinya perubahan tata kelola pemerintah (*governmant*).

*Governance* merupakan tata kelola pemerintahan yang baik membangun konsensus dan sinergi di antara beberapa aktor yaitu negara, privat, dan *civil society* dalam rangka pengelolaan urusan-urusan kolektif (Pratikno, 2005). *Government* biasanya digunakan untuk merujuk pada pelaku (pemerintah), sedangkan *governance* merujuk pada proses pemerintahan. Rochman (2000) menyatakan, "*Governance* tidak sekadar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas."

Perubahan penggunaan *governmant* ke *governance* lebih dimaksudkan untuk menunjukkan perlunya gelombang baru reformasi pemerintahan dan dipandang sebagai suatu aspek paradigma baru ilmu administrasi publik, yang menekankan peranan manajer publik untuk memberikan pelayanan berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama

mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, menciptakan transparansi, akuntabilitas publik, dan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi.

Kepemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa telah lama menjadi harapan setiap bangsa. Pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana tulisan Tjokroamidjojo (2000), memiliki prinsip dasar yaitu, akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openess*), aturan hukum (*rule of law*), dan jaminan (*fairness, a level playing field*) perlakuan yang adil dan kesetaraan. Dalam perkembangan administrasi publik yang sangat dinamis, semakin kompleks, sehingga administrasi publik baru semakin didayagunakan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, efisien, dan inovatif serta melayani rakyat dengan kepedulian tinggi.

Persaingan organisasi dalam merebut keunggulan kian bergeser. Awalnya diyakini organisasi yang akan memenangkan persaingan adalah organisasi yang mampu menjamin efisiensi administrasi. Namun seiring perjalanan waktu ternyata unsur itu serta-merta tidak bisa bersaing. Pada era selanjutnya adalah menciptakan produk, namun juga tidak serta-merta menjamin keuntungan bersaing suatu organisasi, melainkan kualitas produk dan jasa. Akan tetapi seiring dengan perkembangan zaman, maka kualitas produk dan jasa tersebut juga tidak serta-merta memenangkan persaingan, sehingga telah bergeser kepada kematangan organisasi yang mampu beradaptasi dengan



lingkungan yang merupakan basis keunggulan bersaing. Sekaligus sebagai kunci kelangsungan hidup organisasi yang bersangkutan. Ternyata kemampuan beradaptasi saja tidak cukup juga melainkan diperlukan cara baru yang hanya dapat dicapai dengan adanya inovasi.

Pada dasarnya inovasi sulit dipisahkan dari adanya unsur-unsur pengetahuan baru (*New Knowledge*). Cara-cara baru, teknologi baru, serta penemuan baru merupakan bagian dari inovasi manusia sebagai hasil pengetahuan dan kemampuan manusia organisasi. Mulgan & Albury dalam Muluk (2009), mengemukakan inovasi juga dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan strategi dan tindakan dalam pelayanan publik. Inovasi tetap relevan dan penting digunakan karena fungsi alternatifnya untuk mencari solusi baru atas persoalan lama yang tidak kunjung tuntas.

Inovasi dalam otonomi daerah sangat diperlukan, sebab desentralisasi di era reformasi telah mendorong semakin kuatnya otonomi daerah sehingga keanekaragaman dalam pelayanan publik dan pembangunan menjadi suatu keniscayaan. Desentralisasi juga telah mendorong adanya kompetisi antar daerah guna menarik investasi dan mengembangkan daya tarik ekonomi. Ini semua dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemampuan berinovasi merupakan jalan upaya menjaga dan bahkan mengembangkan kemampuan bersaing (*competitive advantage*) guna untuk tetap menjaga kelangsungan hidup organisasi. Inovasi sektor publik akan dapat dilakukan jika didukung oleh beberapa faktor

antara lain, kepemimpinan, pegawai terdidik dan terlatih, budaya organisasi, pengembangan tim dan kemitraan, serta orientasi kinerja terukur, dan juga adanya kemauan politik.

Inovasi dalam birokrasi publik meliputi inovasi kebijakan, metode pelayanan, proses pelayanan, produk layanan dan inovasi sistem. Inovasi dalam proses dan struktur administratif dianggap penting bagi organisasi dan manajemen sistem *governance*, dan bagi implementasi kebijakan inovatif yang kreatif. Inovatif kebijakan dan administratif berisi beragam inovasi manajerial institusional, organisasi, budaya dan teknologi untuk tujuan adaptasi dan sebagai ide kreatif baru yang mengubah proses dan struktur untuk memudahkan adaptasi secara global.

Dinamika perubahan pada dimensi internal administrasi publik dan kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Di mana karakteristik lingkungan bersifat *turbulence* dan *munificence*. *Turbulence* berkaitan dengan sifat lingkungan mengalami transformasi yang kacau balau, atau tetap stabil, sementara *munificence* berkenaan dengan sifat lingkungan yang mengalami kelangkaan atau kelimpahan sumber daya yang penting. Untuk itu, organisasi perlu mengambil langkah-langkah khusus agar memiliki kemampuan adaptasi guna mempercepat pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Sesungguhnya keberadaan otonomi daerah dipercaya sebagai solusi terbaik untuk menghilangkan patologi birokrasi agar pelayanan publik berkualitas dapat diwujudkan. Namun, kondisi harapan publik

tersebut berbeda dari tujuan kebijakan otonomi daerah. Akar permasalahannya adalah belum terjadi perubahan pada subjek atau diri aparatur pemerintah daerah. Hal ini sebagai akibat kekurangan dalam pembangunan manusia. Pembangunan administrator publik sebagai pemberi layanan publik harus ditingkatkan kapasitasnya. Sedarmayanti (2011) mengatakan, "Pengembangan dilihat secara makro berkaitan dengan proses peningkatan kualitas kemampuan, dan secara mikro atau proses perencanaan pendidikan dan pelatihan dan pengelolaan pegawai untuk mencapai suatu hasil yang optimal."

Hal mendasar pengembangan manusia adalah usaha sadar dan terarah untuk merekayasa peningkatan pengetahuan, kemampuan, keterampilan, sikap dan perilaku, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi tanggung jawab sosial dan organisasi melalui kerja yang optimal. Bahkan teori-teori pengembangan sumber daya manusia diarahkan pada pengembangan intelektualitas, daya indra, dan pengembangan imajinasi dan intuisi manusia. Pengembangan aparatur pemerintah daerah bagian dari hak dasar yang melekat pada desentralisasi sebagai umpan balik atau koreksi terhadap kompetensi masa lalu.

Bahkan undang-undang otonomi daerah menegaskan pentingnya mengembangkan kompetensi aparatur pemerintah, karena itu menjadi kekuatan daya pikir dan berkarya untuk menjadi promotor bagi kebaikan umat manusia. Sebab itu sebagai *human capital* yang memiliki peran yang belum dapat digantikan dengan faktor lain.

Bryant dan White (1982) dalam Ndraha (1990), menjelaskan pada dekade tujuh puluhan timbul perubahan pendekatan terhadap pembangunan. Pendekatan baru di dunia ketiga adalah pendekatan pembangunan yang berupaya meningkatkan kemampuan manusia untuk memengaruhi masa depannya. Konsep pembangunan ini bermakna membangkitkan kemampuan sumber daya manusia secara optimal untuk menciptakan keberhasilan dan kesuksesan masa depan organisasi.

Implementasi pemerintahan daerah sampai dengan sekarang sangat terasa berat karena tidak hanya berupaya menyelesaikan beberapa persoalan birokrasi pemerintah selama ini, melainkan juga menghadapi pekerjaan saat ini dan tugas di masa depan dalam nuansa perkembangan globalisasi yang cukup beragam dan kompleksitas tinggi seiring dengan tuntutan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan masyarakat tidak hanya berkaitan dengan sarana prasarana publik melainkan akuntabilitas pelayanan administrasi. Itu sebabnya dibutuhkan komitmen, kesadaran, kemampuan dan keahlian serta mental model kolektif administrator publik agar mampu memahami dan merespon *public voice* dan *public choice*. Untuk memenuhi harapan masyarakat tersebut maka membangun organisasi pembelajar pada organisasi pemerintahan daerah sangat dibutuhkan.

Dinamika administrasi publik semakin bertambah kompleks untuk ditangani dengan cara-cara terbaik agar masalah-masalah publik dapat diselesaikan secara efektif dan efisien sekaligus bisa bersaing. Tjokroamidjojo

(2000), menjelaskan persaingan organisasi untuk merebut keunggulan kian bergeser, awalnya diyakini organisasi yang akan memenangkan persaingan adalah organisasi yang mampu menjamin efisiensi administrasi, memperbanyak produktivitas, dan membangun kualitas produk dan jasa, namun semua itu tidak serta-merta menjamin keunggulan bersaing suatu organisasi, melainkan telah bergeser pada kemampuan organisasi beradaptasi dengan lingkungan yang merupakan basis keunggulan bersaing sekaligus sebagai kunci kelangsungan hidupnya. Beradaptasi saja tidak cukup sehingga diperlukan cara baru yang hanya dapat tercapai dengan adanya inovasi. Ukuran baru atau tidaknya sesuatu inovasi relatif bagi individu atau sistem sosial, dan diukur dari pengetahuan.

Pada dasarnya inovasi sulit dipisahkan dari adanya unsur-unsur pengetahuan baru (*New Knowledge*), cara-cara baru (*New Practise*), barang/obyek baru (*New Product*), dan teknologi baru (*New Technology*), serta penemuan baru (*New Invention*). Inovasi merupakan instrumen untuk mengembangkan cara-cara baru dalam menggunakan sumber daya secara lebih efektif guna membangun organisasi yang kokoh. Mulgan & Albury dalam Muluk (2009), mengemukakan inovasi juga dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan strategi dan tindakan dalam pelayanan publik. Inovasi tetap relevan dan penting digunakan karena fungsi alternatifnya untuk mencari solusi baru atas persoalan lama yang tidak kunjung tuntas. Inovasi dalam birokrasi publik meliputi inovasi kebijakan,

metode pelayanan, proses pelayanan, produk layanan, dan inovasi sistem.

Setiap organisasi yang sehat memiliki keinginan untuk melakukan inovasi dan maju. Kemampuan inovasi harus didukung oleh aparatur pemerintah yang profesional. Oleh karena itu, pengembangan aparatur pemerintah sebagai umpan balik atau koreksi terhadap kompetensi masa lalu. Usaha pengembangan kompetensi juga bagian dari hak dasar yang melekat pada desentralisasi. Pendekatan pengembangan sumber daya aparatur pemerintah merupakan pendekatan yang integral dan holistik dilakukan dengan menggunakan teknik dan strategi belajar. Di antara strategi yang perlu dilakukan adalah dengan membangun organisasi pembelajar.



## **BAB IV**

# **ORGANISASI PEMBELAJAR DALAM PEMERINTAHAN DAERAH**

### **Konsep Organisasi Pembelajar**

DALAM literatur administrasi publik, pengertian institusi seringkali dibedakan dan sekaligus dipertukarkan dengan organisasi. Uphoff (1986) dalam Supriyono (2007), menjelaskan tiga pengertian terkait dengan institusi. *Pertama*, organisasi bukan sebagai institusi. *Kedua*, institusi bukan sebagai organisasi. *Ketiga*, organisasi sebagai institusi. Pengertian organisasi sebagai institusi apabila berfungsinya struktur organisasi memperoleh legitimasi dari masyarakat sesuai dengan harapannya, atau organisasi melembaga sesuai dengan nilai dan norma sosial. Mengacu pada tulisan Henry (1995), salah satu unsur dari administrasi publik adalah organisasi publik. Organisasi publik sering dilihat pada bentuk instansi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah.

Studi organisasi pembelajar adalah hal baru dan masih dalam awal pengembangan dan masih dibutuhkan banyak kajian, praktik, dan inovasi dalam mengembangkannya di masa depan. Namun hal ini tetap dirasa penting karena sebuah konsep yang memudahkan orang dalam mengatasi tekanan perubahan. Pengembangan organisasi pembelajar harus dimulai dari pembinaan jati diri aparatur pemerintah dengan landasan moral dan etika kerja untuk memberikan



kekuatan daya pikir dan berkarya bagi organisasi. Itu sebabnya sumber daya manusia dikatakan sebagai *human capital* dan menjadi investasi masa depan organisasi. Ndraha (2004), mengatakan kebutuhan terhadap sumber daya manusia yang berkualitas tidak saja dibutuhkan untuk komperatif tetapi juga *kompetitive-inovatif* dengan menerapkan intelegensia, kemampuan serta disiplin tinggi sebagai bentuk profesional yang ditunjukkan oleh aspek kerja.

Tuomi dalam Muluk (2008), telah memetakan literatur manajemen pengetahuan yang dapat didekati dari tiga arah, *pertama*, menekankan pada kognisi dan kecerdasan organisasi yang fokus penelitiannya adalah pembelajar dan memori organisasi. *Kedua*, pengembangan organisasi mendekati manajemen pengetahuan dengan fokus penelitiannya berkaitan dengan manajemen aset pengetahuan, pengembangan kerja dan sumber daya manusia, kompetisi berbasis pengetahuan, serta pengembangan proses. *Ketiga*, sistem informasi dan pemrosesan informasi pada tingkat organisasi yang diarahkan pada tingkat makro dari arus informasi. Sesuai pemetaan tersebut, posisi organisasi pembelajar berada dalam pendekatan kecerdasan organisasi dengan fokus penelitiannya seperti pendekatan disiplin organisasi pembelajar. Pendekatan ini mengakui bahwa organisasi menjadi organisasi pembelajar (*learning organization*) jika ia mengelola proses pembelajaran. Di samping itu, organisasi pembelajar terkait erat dengan disiplin pengembangan organisasi.

Kajian organisasi pembelajar diawali dengan memahami pengertian dasar belajar (*learning*). Suparno (2000), mendefinisikan belajar dalam pengertian yang umum adalah suatu aktivitas yang menimbulkan perubahan yang relatif permanen dan mendasar. Seseorang atau organisasi yang enggan menciptakan tradisi pembelajaran akan mengalami hambatan atau gagal dan mengakibatkan organisasi tidak dapat maju dan bersaing dengan para pesaingnya. Konsep pembelajaran dalam bahasa China terdiri dari dua simbol 'belajar' yang berarti mengakumulasikan ilmu pengetahuan. Simbol mempraktikkan terus menerus pembelajaran bermakna penguasaan cara pengembangan diri. Sedangkan dalam bahasa Indo-Eropa, belajar berasal dari '*lies*' yang berarti jalur atau alur, sehingga belajar diartikan mendapatkan pengetahuan dengan mengikuti suatu jalur yang sifatnya seumur hidup.

Konsep organisasi pembelajar terinspirasi dari beberapa tulisan, antara lain Senge (1990), Gower (1997), Tjakraatmadja dan Lantu (2006), dan Yuniarsih (2008). Senge (1996), yang mengemukakan bahwa organisasi pembelajar adalah *the basic meaning of a learning organization, an organization that is continually expanding its capacity to create its future. For a learning organization, adaptive learning, must be jointed by, generative learning, learning that enhances our capacity create.* Organisasi pembelajar adalah suatu tempat di mana orang secara berkesinambungan menemukan cara bagaimana

memperluas kapasitas yang terus menerus menciptakan masa depan.

Hadirnya teori organisasi pembelajar cukup beralasan, karena mengacu pada kegagalan ide lama, kegagalan *downsizing* dan *restructuring* organisasi. Teori ini membawa perubahan yang sangat radikal karena mampu mengubah mental model manusia organisasi, dari pandangan dunia yang terbelah (*fragmented world*) menjadi dunia menyeluruh (*unfregmented world*), dari memandang bekerja sebagai suatu cara dalam mencapai tujuan menjadi pandangan kerja yang lebih suci. Ketiga disiplin dalam organisasi pembelajar meliputi disiplin *personal mastery*, berbagi visi, model mental, tim pembelajar, dan berpikir sistemik. Kapasitas organisasi dapat melihat dunia secara utuh apabila organisasi memiliki kemampuan belajar. Ketidakmampuan belajar menyebabkan organisasi mati atau kalau hidup tidak dapat mengembangkan potensinya.

Langkah untuk mengatasi agar organisasi tidak tertinggal yaitu dengan mengidentifikasi ketidakmampuan belajar antara lain meliputi; *pertama*, saya dalam posisi saya. Ketika orang-orang dalam organisasi hanya terfokus pada posisinya maka mereka memiliki sedikit rasa tanggung jawab atas hasil yang dicapai. Apabila hasilnya mengecewakan sangat sulit mengetahui mengapa hal itu terjadi, semua yang bisa dilakukan adalah mengasumsikan bahwa orang lain yang mengacaukan. *Kedua*, musuh ada di luar sana (*the enemy is out there*). Masing-masing orang berkecenderungan untuk mencari seseorang atau sesuatu di luar diri kita untuk dipersalahkan bila segala sesuatu

berjalan keliru. *Ketiga*, ilusi mengambil tanggung jawab. Ilusi ambil alih seringkali dihadapi oleh pimpinan untuk menghadapi masalah sulit karena salah menafsirkan proaktif dengan melakukan reaksi terselubung. *Keempat*, fiksasi atau pendapat mendalam atas peristiwa. Kita selalu terkondisi untuk melihat kehidupan sebagai rangkaian kejadian dan setiap kejadian selalu ada penyebabnya. *Kelima*, maladaptasi pembangunan yang perlahan mengancam kelangsungan hidup. Kemampuan adaptasi yang baik oleh organisasi tidak dapat menjamin kelangsungan hidupnya jika persoalan membesar secara perlahan-lahan. *Keenam*, khayalan belajar dari pengalaman. Pembelajaran yang paling kuat berasal dari pengalaman langsung, artinya bahwa seseorang cukup telah belajar dari pengalaman karena pengalaman memberikan pelajaran terbaik. *Ketujuh*, mitos manajemen tim. Ini suatu strategi menyelesaikan masalah yang tidak dapat dilakukan oleh fungsi atau unit yang ada dalam organisasi.

Latar belakang ini menempatkan organisasi pembelajar pada posisi vital, karena menjadi salah satu prinsip terbaru dan diterima luas. Sejak awal 1980-an, minat dan keyakinan akan nilai pembelajaran organisasi sangat besar dan meyakinkan bahwa pembelajaran adalah proses kehidupan keseluruhan, dan organisasi bisa maju dan berkembang bila terjadi pembelajaran. Sejalan dengan itu, Danim (2003), mengatakan konsepsi pembelajaran organisasi bermakna bahwa bukan organisasi yang belajar, melainkan manusia organisasional yang melakukannya, baik pada tingkat individu maupun kelompok. Perbedaan

kompetensi dengan tuntutan pekerjaan memungkinkan individu tidak mampu mencapai kinerja standar dan bahkan melakukan kesalahan kerja.

Efektivitas proses belajar individu, dipengaruhi oleh kualitas dan kapabilitas kompetensinya, dan selanjutnya menjadikan dirinya sebagai manusia dewasa. Kualitas kedewasaan manusia digambarkan oleh kualitas disiplin *personal mastery*. Covey (1989) dan Sumardjo (2000), menyebutkan ciri-ciri manusia dewasa yakni memiliki kedewasaan intelektual (kemampuan berpikir rasional), kedewasaan emosional (mengendalikan atau menguasai diri), memiliki kedewasaan sosial yaitu kemampuan berpikir sistematis.

Walaupun perkembangan organisasi pembelajar merupakan hal baru, namun konsep ini dirasa penting di era perubahan ini yang akan mengancam organisasi sekarang dan masa depan. Albrecht (1985), mengemukakan dalam sejarah setiap organisasi, pada suatu saat akan mengalami satu situasi tidak selaras. Apa yang dahulu berjalan baik nampak sekarang tidak lagi berjalan sebaik itu. Keadaan tidak selaras ini dan tidak selalu diakibatkan oleh manajemen yang lemah atau tidak efektif, tetapi juga keadaan lebih sering terjadi oleh kelambanan. Gambaran ini mengingatkan organisasi harus bisa beradaptasi kemampuan dan keterampilan serta sikap anggota organisasi.

Organisasi pembelajar dibangun melalui fondasi rasa saling percaya dan budaya belajar, keterampilan belajar, fasilitas belajar, dan komitmen bersama. Fondasi

organisasi pembelajar harus terintegrasi dalam kerangka pengorganisasian yang baik.

## **Disiplin Organisasi Pembelajar**

ISTILAH disiplin tidak dimaksudkan sebagai suatu pelaksanaan instruksi atau alat hukuman melainkan suatu bagian dari teori dan teknik yang harus dipelajari dan dikuasai. Disiplin adalah suatu jalur pengembangan diri. Untuk mempraktikkan suatu disiplin haruslah terlebih dahulu menjadi pembelajar seumur hidup. Di bawah ini diuraikan beberapa disiplin organisasi pembelajar.

### 1. Keahlian Pribadi Aparatur (*Personal Mastery*)

Keahlian pribadi memiliki arti kefasihan atau profesional khusus dalam tiap aspek kehidupan. Seseorang dengan suatu keahlian pribadi yang tinggi memiliki beberapa karakteristik dasar yakni hidup dalam suatu gaya belajar yang berkelanjutan, dan menyadari kebodohan, menyadari ketidakmampuan dan sangat yakin pada dirinya. Keahlian pribadi merupakan suatu kedisiplinan dalam mengklarifikasikan secara kontinu dan memperdalam visi pribadi, memfokuskan energi atau mengembangkan kesabaran, dan melihat realitas secara objektif.

Keahlian pribadi mendorong seseorang untuk mengenali peta diri secara mendalam. Mengenali diri merupakan tahap selanjutnya setelah penerimaan diri. Ramly dan Trisyulianti (2006), memberikan makna bagaimana cara melihat dan menerima diri

apa pun kondisinya sebagai karunia, dan menjadi dasar bagaimana menilai segala sesuatu yang terjadi pada diri sendiri. Mengenal diri dimaksudkan sebagai stimulus untuk menemukan jalur sukses dan keyakinan yang lebih terfokus pada kelebihan dan kekurangan diri, baik yang berkaitan dengan perilaku maupun karakter. Memahami pribadi berarti menuntun untuk melakukan peningkatan diri (*self improvement*) sesungguhnya.

Hal penting yang perlu dimiliki adalah mentalitas, moralitas, dan spiritual. Talenta seseorang yang sudah dilengkapi mentalitas, moralitas, dan spiritual yang baik akan dapat membentuk kepribadian sejati. Sedangkan fondasi utama dalam kompetensi belajar adalah pemanfaatan talenta (bakat) yakni menyangkut motivasi, kemampuan menyerap pengetahuan, dan latihan. Dengan memiliki kompetensi belajar maka akan dapat membangun perilaku belajar yang sesuai sekaligus menemukan jalur kesuksesan di masa depan.

Spencer (1993) menuliskan bahwa, "Penguasaan pribadi menggambarkan adanya kompetensi yang lebih terukur. Seseorang yang memiliki penguasaan pribadi akan memiliki kompetensi antara lain kemampuan berprestasi, memiliki kemauan, mempunyai inisiatif, mampu berpikir positif, memiliki kemampuan dan keahlian untuk menyelesaikan pekerjaan dengan baik, mampu berkomunikasi atau dialog dengan baik, serta mampu mengembangkan diri terus menerus." Kematangan pribadi merupakan

modal besar untuk menjadi profesional dalam bidang tugasnya. Dengan kematangan pribadi, setiap orang dituntut untuk memiliki kompetensi inti (*core competency*). Kompetensi inti sebagaimana dinyatakan oleh Wasistiono (2003), adalah sebagai sekumpulan kemampuan dan teknologi yang integrasi, akumulasi pembelajaran yang dapat memberikan kontribusi pada keberhasilan yang kompetitif.

Dengan memiliki kompetensi inti dan keahlian, maka rasa percaya diri seseorang dapat dibangkitkan, dan digunakan untuk pembaharuan organisasi. Kompetensi inti mempunyai kaitan erat dengan kapabilitas inti (*core capabilities*). Kematangan diri harus menjadi suatu disiplin dalam kehidupan, karena keahlian pribadi tidak langsung terbentuk, akan tetapi memerlukan ketekunan dan latihan yang terus menerus untuk belajar dalam waktu panjang. Ketika keahlian pribadi menjadi suatu disiplin, maka suatu aktivitas diintegrasikan ke dalam kehidupan dapat menambah dua gerakan mendasar yaitu, mengklarifikasi terus menerus apa yang penting, dan belajar terus menerus bagaimana melihat realita saat ini dengan lebih jelas.

Disiplin kematangan pribadi mencakup visi pribadi, tensi kreatif, dan konflik struktural. Orang seringkali mengalami kesulitan membicarakan visi, karena ada jurang antara visi dengan realita. Tetapi jurang antara visi dan realita saat ini juga merupakan suatu sumber energi bagi adanya kebutuhan untuk bertindak dan bergerak mewujudkan visi. Sedangkan tegangan



kreatif seringkali mengarah pada perasaan-perasaan atau emosi yang disosialisasikan dengan kecemasan, seperti kesedihan, ketidakberanian, ketakberdayaan atau keseriusan. Kemudian konflik struktural berasal dari perasaan tidak berdaya dan tidak berharga yang menahan laju menuju pencapaian visi. Kondisi ini membatasi kemampuan untuk mencipta terhadap apa yang benar-benar diinginkan. Untuk menghadapi konflik struktural diperlukan pengungkit komitmen terhadap kebenaran dan penggunaan bawah sadar, serta mengenali mereka dan tingkah laku yang dihasilkan ketika bertindak.

Perkembangan lingkungan yang sangat kompleks memerlukan pemahaman yang baik dari birokrasi pemerintah. Kemampuan memahami keadaan membutuhkan aparatur yang master di bidang tugasnya. Untuk terwujudnya keahlian aparatur, maka organisasi harus membuka ruang pembelajaran dan tidak dibatasi agar mengetahui tentang apa yang telah dilakukan dan dicapai, serta tidak mengabdikan kesuksesan atau kegagalan tetapi juga harus mempelajari perubahan sebagai kebutuhan. Mothersell, dkk. (2008) menyatakan, "Organisasi yang baik tidak hanya mengabdikan kesuksesan atau kegagalan melainkan juga mempelajari perubahan dan kebutuhan untuk perubahan." Sejalan dengan perubahan dan makin cerdasnya masyarakat sebagai akibat dari pemberdayaan, maka makin dituntut adanya pengembangan sumber daya aparatur yang

merupakan aset terpenting organisasi sebagai sumber kekuatan dan keberhasilan organisasi. Yuniarsih dan Suwatno (2008) menyatakan, "Sebelum permulaan abad 20 manusia dianggap sebagai barang, benda mati yang dapat diperlakukan sesuai keinginan pemegang organisasi. Namun di abad ke-21 ini, sumber daya manusia dilihat sebagai kekuatan organisasi karena memiliki sejumlah potensi yang dapat memberikan kontribusi yang besar bagi keberhasilan suatu organisasi."

Tantangan organisasi saat ini dan yang akan datang semakin berat, maka sumber daya aparatur harus dikembangkan ke arah sumber daya manusia yang produktif dan berkontribusi bagi kekuatan atau keberhasilan organisasi. Hasil pembelajaran menekankan keahlian pribadi sebagai kedisiplinan yang secara terus menerus mengklarifikasi diri dan memperdalam visi pribadi sekaligus mengembangkan diri secara berkelanjutan serta berbagi pengetahuan. Dengan melakukan *sharing* pengetahuan akan memberikan koreksi atau evaluasi yang baik perkembangan diri. Hal ini sejalan dengan pandangan Mothersell, dkk., (2008) bahwa, "Peningkatan kompetensi sumber daya manusia dan penguasaan diri diperlukan koreksi potensi diri dan belajar yang kontinu dan memperbaiki diri sepanjang waktu."

Keberlanjutan proses belajar merupakan ide baru dan pendekatan untuk memperbaiki personal dan efektivitas tim yang akhirnya meningkatkan kinerja.

Ini pun didukung Bakeno (2009) bahwa, “Disiplin *personal mastery* untuk menumbuhkan rasa asli diri, inisiatif dan transformasi diri melalui kesadaran akan ketidakmampuannya dengan melakukan belajar terus menerus tetapi tidak mengorbankan keunikan yang ada padanya serta tidak berpikir pragmatis tetapi mengedepankan profesional dan revolusioner.” Hal tersebut menjadi kekuatan dan menjadi landasan yang kuat juga untuk menimbulkan kesadaran yang kontinu dalam memperluas kompetensi.

Kemauan mengklarifikasi potensi diri sebagai modal manusia pembelajar. Ini bermakna manusia dilahirkan untuk menyadari kekurangan dan kelebihanannya untuk meningkatkan diri guna menciptakan masa depan yang lebih baik bagi diri, lingkungan, dan organisasi di mana pun bekerja. Kemauan mengklarifikasi diri merupakan manifestasi dari adanya dukungan pimpinan dan kesadaran pribadi. Kesadaran yang sudah terbentuk dengan baik akan dapat mendorong kemauan untuk semakin menyadari kelemahan pada diri sehingga usaha untuk mengatasi ketidakberdayaan. Memaksimalkan potensi dengan belajar terus menerus sejalan dengan perluasan tugas-tugas organisasi. Karena itu, memeriksa diri adalah sebagai solusi mengatasi kelemahan dan memeriksa diri sebagai fondasi bagi terjadinya perubahan. Ubaedy (2007) mengatakan, “Kemauan memeriksa kapasitas diri berarti mempunyai kemauan untuk mentransformasi diri.”

Keahlian pribadi membutuhkan pengenalan diri, kemauan dan ketekunan yang kuat, serta berlatih yang tidak pernah berhenti. Kemauan mengembangkan diri menjadi syarat utama mewujudkan kecakapan atau kematangan individu. Kematangan pribadi yang tinggi memungkinkan kreativitas makin meluas, sehingga optimalisasi dalam pelaksanaan tugas diwujudkan dengan baik. Pengembangan diri yang baik harus berawal dari internal diri, namun demikian organisasi perlu memiliki kebijakan untuk menstimulusnya, sehingga dorongan keduanya menjadi daya yang paling kuat mengubah kematangan anggota organisasi. Kemauan memperbaiki diri berarti anti terhadap kamapanaan diri sekaligus terbuka terhadap sesuatu yang baru dan bersedia menanggalkan cara-cara lama sebelumnya yang kurang memberikan kesuksesan. Kesediaan meninggalkan pola lama tersebut membuatnya sukses dan mencari cara baru untuk menjadi lebih sukses.

Administrator publik yang memiliki pengetahuan baru yang sesuai kebutuhan dan dinamika perubahan. Perubahan yang baik harus berawal dari kesadaran pribadi yang tidak hanya mau dan mampu mengklarifikasi diri, sebab kalau sekadar memahami atau menyadarinya saja belum cukup untuk membawa makna bagi peningkatan keahlian tanpa disertai dengan kemauan dan mempraktikkannya. Kemauan itu harus dimulai dari menjaga motivasi belajar, mencintai tugas, mencintai pengetahuan, dan tidak

merasa sudah paling tahu, tidak memutlakkan apa yang diketahui dan diyakini, serta sabar, kuat, dan penuh optimis. Sejalan dengan itu, Suparto (2010) menyatakan, "Bagi aparatur dalam setiap tingkatan dalam organisasi pemerintahan jangan puas dengan ilmu yang dimiliki, namun selalu belajar aspirasi publik dan apa kebutuhan publik yang paling relevan. Hal tersebut menekankan proses pembelajaran yang terus harus menjadi sebuah tradisi. Tradisi yang terus menerus belajar dapat dipastikan pemerintahan yang baik dan membangun kinerja organisasi yang lebih baik."

Kebutuhan pengembangan diri berkelanjutan dapat menciptakan pribadi menjadi modal manusia, sumber inovasi, dan pembaharuan serta tempat bagi semua gagasan. Modal manusia juga dapat terbentuk jika makin banyak individu mengetahui hal yang bermanfaat bagi organisasi. Terkait dengan itu, Koulopous, dkk., (Frapallo, 2003), menyebutkan rantai pengetahuan yang menentukan keunikan dan umur panjang bagi organisasi sebagai berikut:

- a. Kesadaran internal (*internal awareness*), adalah kemampuan untuk mengeksploitasi seberapa cepat kompetensi-kompetensi dapat diwujudkan dalam kesadaran internal, dengan memperhatikan bentuk tindakan untuk membawa sebuah produk merespon kebutuhan masyarakat.
- b. Responsivitas internal (*internal responsiveness*), merupakan terbaik. Ini dapat diukur dari

kemampuan merespon secara efektif peluang dan ancaman di luar organisasi.

- c. Responsivitas eksternal (*external responsiveness*), merupakan kemampuan organisasi untuk memahami bagaimana lingkungan merasakan nilai yang dihubungkan dengan apa yang diberikan eksternal organisasi. Oleh karena itu, diperlukan pergeseran cara pandang dalam penguasaan bidang tugas organisasi melalui mutasi tugas.

## 2. Model Mental Aparatur

Model mental bukan pada masalah benar atau salah berdasarkan definisi, tetapi masalah model mental muncul ketika model tidak ada di bawah tingkat kesadaran (bersifat tacit). Fungsi model adalah membentuk bagaimana bertindak dan begitu kuat memengaruhi apa yang dilihat serta berfungsi untuk menempa berpikir sistem. Disiplin model mental menggambarkan kemampuan para anggota organisasi untuk melakukan perenungan, mengklarifikasi dan memperbaiki dilandasi prinsip-prinsip serta nilai-nilai yang sarat dengan moral dan etika.

Nilai baik, buruk, benar, dan salah merupakan gambaran dari sikap dan perilaku seseorang, maka model mental juga pertimbangan sikap mental. Sikap mental berarti sikap dalam menentukan langkah dan perbuatan. Cara berperilaku mencerminkan budaya organisasi. Organisasi dapat tumbuh dan berkembang karena budaya organisasi mampu

merangsang semangat kerja anggota organisasi. Untuk itu, budaya organisasi mempunyai peran penting dalam menentukan pertumbuhan organisasi, karena fungsinya untuk menumbuhkan rasa memiliki, meningkatkan komitmen, dan memelihara stabilitas sosial dalam organisasi, serta menentukan batas dan mengendalikan atau mengawasi perilaku anggota organisasi.

Kemampuan memotivasi merupakan proses pembelajaran dalam upaya untuk memperbaiki model mental pegawai. Melalui proses belajar akan membentuk sikap mental positif dan membuat manusia menjadi baik, jujur, sungguh-sungguh, penuh percaya diri, tahu diri, berkemauan, mempunyai kepedulian yang pada akhirnya akan menentukan kehidupannya.

Sistem mental model tidak selalu dapat berjalan lancar (terkendali). Adakalanya mendapat gangguan (tidak terkendali) yang disebabkan oleh penyakit yang ada dalam diri seseorang atau di luar dirinya. Untuk mengatasi masalah mental model ini terlebih dahulu menyelesaikan penyakit dasar hierarki yang muncul dari dogma organisasi otoritarian tradisional, yang meliputi *managing*, *organizing*, dan *controlling*, menjadi dogma dalam organisasi pembelajar, yakni visi, nilai, dan model mental. Prinsip yang dipergunakan untuk penyelesaian masalah ini adalah keterbukaan dan *merit*.

Inti model mental adalah melatih orang memahami pola pikir secara mendalam dan mempertajam

tindakan-tindakan berdasarkan nilai-nilai etika dan moral. Orang yang memiliki sikap mental positif akan selalu pandai mengambil hikmah dari setiap kejadian dan tidak mudah reaktif yang bersifat negatif apalagi dekonstruktif (Harseno, 2003). Mengambil pelajaran dari suatu peristiwa sesungguhnya bagian dari proses kerja organisasi pembelajar. Melembagakan mental model, sebab mental model yang baik sangat dibutuhkan supaya memungkinkan adaptasi terhadap perubahan dalam lingkungan atau keadaan dan sekaligus memperbaiki kesalahan.

Sistem administrasi publik secara umum banyak dikritik sebagai sistem yang kurang efektif dan cenderung lamban. Sistem birokrasi ini telah menimbulkan ketidakpuasan masyarakat, sementara parameter utama keberhasilan pelayanan publik adalah bagaimana tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diterima dari pemerintah. Banyak masalah yang menyebabkan kinerja birokrasi belum mencapai tataran optimal. Hal ini bukan hanya disebabkan ketidakmampuan aparatur tetapi juga dipengaruhi mentalitas dan watak aparatur itu sendiri. Ketiadaan mental tidak akan dapat membangun birokrasi yang profesional berbasis kinerja. Mengubah model mental aparatur birokrasi di Indonesia memang tidak mudah karena patologi birokrasi sudah sedemikian kental. Karena itu, substansi penting pengembangan sumber daya aparatur dalam mewujudkan pemerintahan yang baik adalah perubahan paradigma, *mindset*, sikap, nilai, dan perilaku para aparatur.



Penelitian Harvard dalam Wibowo (2007) mengungkapkan, "Kecerdasan, keterampilan, dan informasi hanya memberikan kontribusi 7 persen kesuksesan, sedangkan sikap memberikan kontribusi 93 persen." Hasil penelitian itu menjadi rujukan agar memperbaiki mental model sangat penting. Karena itu, membangun organisasi pembelajar pada hakikatnya merupakan proses reformasi mental. Mental model tidak dipisahkan dengan sikap dan perilaku karena model mental memengaruhi tindakan seseorang. Perilaku kerja yang efektif akan timbul jika aparatur pemerintah memiliki motivasi yang tinggi. Mentalitas yang kurang terkendali dan tidak terpuji akan mengganggu arah pandangan dan berpengaruh pada perilaku. Untuk itu diperlukan sistem administrasi yang mampu mewujudkan model mental aparatur agar aparatur pemerintah bertanggung jawab.

Kisah Abraham Lincoln mantan Presiden Amerika sebagaimana dikutip Supriyanto (2009), bahwa beliau dilecehkan di depan sidang Senat tentang orang tuanya yang hanya pembuat sepatu, sebuah hal yang sangat-sangat menyakitkan dan bisa membakar emosi jika ditunjukkan kepada orang-orang biasa. Tetapi Lincoln justru menjadi panorama yang menyenangkan dan membalas ejekan tersebut dengan kalimat yang indah dan menakjubkan, "Benar, ayah saya seorang pembuat sepatu, tetapi belum pernah saya bertemu pembuat sepatu yang demikian mencintai pekerjaannya. Dari seorang ayah seperti inilah saya belajar mencintai

setiap profesi yang saya jalani, termasuk profesi menjadi Presiden Amerika.”

Pelajaran yang dapat diambil dari kisah tersebut adalah pekerjaan apa pun harus kita cintai agar menumbuhkan kecintaan terhadap organisasi melalui kesadaran melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagai pelayan publik. Godkin dan Allcorn (2009) menyatakan, “Organisasi pembelajar merupakan sebuah pendekatan alternatif untuk membangun kecintaan dan kesadaran anggota terhadap institusinya dengan mengatasi arogansi organisasi, dan mendiagnosis hambatan perilaku organisasi, sehingga tidak menghalangi tumbuhnya organisasi yang efektif. Beberapa hambatan organisasi yang perlu didiagnosis antara lain kebanggaan organisasi yang berlebihan, asyik dengan fantasi kesuksesan atau besar harapan masa depan, iri hati, melanggar hak-hak orang lain, pelanggan dan kepentingan umum, serta frustrasi disertai balas dendam, resisten terhadap perubahan, dan menghindari tanggung jawab. Lebih dari itu Godkin dan Allcorn menganjurkan agar semua orang dalam organisasi harus memperluas pekerjaan dengan menambahkan situasi pembelajaran dan kesempatan belajar, saling berbagi antar individu dan kelompok guna membebaskan dari hambatan tersebut.

Kecintaan pada tugas mencerminkan model mental yang terpuji dan terkendali. Mentalitas seperti ini akan melahirkan etos kerja yang tinggi yakni kreatif, inovatif, jujur, tanggung jawab, dinamis yang didukung

oleh kemampuannya dan akan menghasilkan produktivitas kerja maksimal. Di dalam organisasi pembelajar itu sendiri mengajarkan hal yang sama dengan administrasi publik untuk memperbaiki gambaran diri yang dimulai dari membersihkan hati, karena lurusnya niat itu akan dapat mengarahkan pikiran yang positif dan selanjutnya mengarahkan perilaku yang mengutamakan kepentingan bersama.

Penguatan mental aparatur dalam rangka memberi manfaat bagi organisasi, masyarakat, maupun diri sendiri. Pendekatan ini dalam rangka memperbaiki kualitas perenungan yang melahirkan pemikiran untuk menyadarkan pribadi bahwa keberadaan sebagai aparatur untuk kebaikan dan kemanfaatan kehidupan bagi umat manusia. Dengan pemaknaan ini maka dapat membentuk dan mengubah perilaku yang melahirkan pandangan positif terhadap pekerjaan. Dalam rangka itu, Hutapea dan Thoha (2008) menyarankan, "Mengubah perilaku perlu dilakukan dengan mengombinasikan tindakan penguatan (*reinforcement*), pengulangan (*repetition*), dan pengarahan (*coaching*).” Tumbuh suburnya budaya berbagi model mental tergantung pada kelancaran dialog. Dialog yang baik akan membuka ruang untuk tetap tumbuh suburnya arus komunikasi dan akan memengaruhi tumbuhnya semangat berbagi pengetahuan.

### 3. Berbagi Visi (*Shared Vision*)

Organisasi pembelajar dibangun harus dimulai dari visi, misi, tujuan, dan sasaran organisasi yang jelas yang didasari nilai-nilai luhur. Visi berarti melihat, dengan melihat berarti semakin terang masa depan yang diinginkan. Lukman (1999) menyatakan, "Visi adalah gambaran yang jelas mengenai masa depan yang lebih baik." Oleh karena itu, perlu pemahaman secara akurat terhadap arti dan makna, dinamika kehidupan, citra dan peran diri, dan kepekaan terhadap situasi yang ada.

Titik kritis sebuah visi organisasi yang baik adalah menetapkan sebuah pandangan organisasi di masa depan yang realistis, dapat dipercaya, serta menarik, sehingga dapat mengubah kondisi yang lebih baik dan lebih penting dalam banyak hal dari pada keadaan yang ada sekarang. Titik kritisnya menunjukkan adanya suatu penekanan bahwa visi adalah target yang memaksa akan tetapi dengan cara yang logis dan menggairahkan daripada sebelumnya. Visi yang harus memenuhi kriteria-kriteria. Gaspersz dalam Lukman (1999) menyebutkan, "Kriteria-kriteria visi dimaksud sebagai berikut; visi diciptakan melalui konsensus, bentuk-bentuk *image* ideal di masa yang akan datang mempunyai pengaruh mental orang-orang untuk berhasrat mencapainya, menggambarkan sesuatu yang mungkin, tidak perlu harus dapat diperkirakan, memberikan arah dan fokus, memengaruhi orang-orang untuk menuju ke visi dan tidak memiliki batas

waktu.” Kriteria tersebut menjadi arah kerja dalam menghasilkan visi berkualitas.

Konsensus dalam merumuskan pernyataan visi bukan dibuat oleh orang perorangan (pribadi) untuk seseorang atau beberapa orang di dalam organisasi yang berangkutan, melainkan dibuat bersama. Visi bersama merupakan langkah pertama membuat orang yang tidak percaya satu sama lain untuk memulai bekerja sama, dan memaksa keberanian untuk melakukan apa pun yang dibutuhkan dalam mengejar dan mewujudkannya. Dalam kondisi tersebut mendorong kekuatan administrator publik secara bersama-sama melakukan proses gerakan pembelajaran dengan merumuskan, mengomunikasikan, serta menetapkan visi organisasi.

Energi pembelajaran yang terbentuk juga menciptakan identitas bersama, dan mengubah hubungan orang dengan organisasi, menyediakan kemudi untuk memelihara proses pembelajaran ketika tekanan berkembang, dan menempa pengambilan risiko dan percobaan, serta memberikan komitmen untuk ditempa dalam jangka panjang. Mengembangkan visi organisasi yang merupakan visi bersama dilakukan melalui menggugah visi pribadi, kemudian mengalihkannya menuju visi bersama, dengan menyebarluaskan visi, dan menghimpun sumber energi.

Mengalihkan visi pribadi menuju visi bersama dapat dilakukan dengan membuang visi *top-down*

dengan berbagi di antara visi pribadi. Hal ini dapat dilakukan melalui interaksi antar visi pribadi. Interaksi ini membutuhkan keterbukaan dan kemauan. Dengan disiplin berbagi visi, organisasi dapat membangun suatu rasa komitmen bersama, dengan menetapkan gambaran-gambaran tentang masa depan yang diciptakan bersama, dan sekaligus menetapkan prinsip-prinsip serta rencana-rencana jangka panjang sebagai arahan bertindak para anggotanya.

Proses membangun visi bisa menjadi layu jika tidak terfokus dan meningkatnya konflik yang tidak terkelola, dan tidak dapat membiarkan keberagaman diekspresikan, sehingga akan mengurangi kejelasan visi bersama, dan membatasi tumbuhnya antusiasme. Tidak terwujudnya visi bersama disebabkan oleh visi seringkali merupakan suatu visi satu tembakan, suatu usaha tunggal dalam menyediakan arah dan mengabaikan visi pribadi. Untuk itu membutuhkan keterbukaan dan kemauan bersama yang dapat memuaskan berbagi ide yang berbeda-beda, sebab jika visi bila diletakkan hanya pada pundak seorang pemimpin, akibatnya menjadi terlalu berat untuk dipikul sendirian dan risikonya pun amat besar.

Pemimpin harus mengambil peran baru untuk menggerakkan seluruh anggota agar terbiasa melakukan dan menikmati proses pembelajaran dalam mengkaji pernyataan visi bersama. Dengan tingginya penyebaran pengetahuan di antara administrator publik, tentu akan memperbesar kapasitasnya sehingga

mempermudah pencapaian visi organisasi secara efektif dan efisien. Kepemimpinan itu menggambarkan pemimpin transformasional yang menggiring manusia organisasi ke arah sensitivitas pembinaan dan pengembangan secara bersama, serta membangun kultur organisasi yang mampu mempertahankan eksistensitasnya sebagai organisasi pembelajar.

Visi dan misi sebagai landasan setiap aktivitas organisasi dan merepresentasi kebutuhan organisasi yang berasal dari kebutuhan rakyat. Di sini pemimpin harus berperan baik dalam mengembangkan bersama visi dan misi. Walker (2008) mengatakan bahwa, "Motivasinya adalah memperbaiki pemerintahan untuk lebih berhasil. Keberhasilannya dengan menerapkan inisiatif pemimpin untuk mentransfer pelajaran dalam merumuskan dan menyosialisasikan visi secara kuat dalam rangka mengubah kultur dan menciptakan kinerja yang lebih baik."

Visi dan misi yang disebarkan lebih luas akan menguatkan antusiasme, meningkatkan komunikasi dan komitmen. Semakin banyak orang yang membicarakan mengenai visi, keragaman pandangan akan semakin meningkat, dan visi semakin jelas, maka tumbuhlah akan keuntungan-keuntungan. Pimpinan harus mendorong keterlibatan anggota dalam memunculkan berbagai visi dan mendengarkannya. Melibatkan aparatur dalam proses perumusan visi organisasi dimaksudkan agar visi yang disusun bukan berdasarkan retorika melainkan realistis yang rasional.

#### 4. Tim Pembelajaran

Tim pembelajar (*team learning*) adalah suatu keahlian para anggota organisasi untuk melakukan proses berpikir kolektif dan sinergis, serta mampu melakukan proses dialog dan berbagi pengetahuan secara efektif, sehingga organisasi mampu mengembangkan kecerdasan dan mampu membangun kapasitas real yang jauh lebih besar daripada sekadar jumlah dari kemampuan individual para anggotanya. Sedarmayanti (2013) menyatakan, "Disiplin pembelajaran menunjukkan proses pengembangan kemitraan dan pengembangan kapasitas tim untuk mewujudkan pembelajaran serta kinerja yang diinginkan anggotanya."

Kebutuhan terhadap tim pembelajar adalah proses untuk menyejajarkan dan mengembangkan kapasitas sebuah tim untuk menciptakan hasil yang benar-benar diinginkan anggotanya, sebab di dalam tim itu terdapat kesatuan yang utuh dan kompak daripada kelompok. Individu yang bekerja secara mandiri kadang-kadang berbeda tujuan dengan anggota lainnya, dan cenderung memperhatikan dirinya sendiri, tidak percaya pada motif rekan kerjanya karena tidak memahami peran anggota yang lain, dan anggota diperintahkan untuk menjalankan pekerjaan dan bukan dimintai saran mengenai pendekatan terbaik untuk mencapai sasaran.

Dalam tim anggotanya menyadari ketergantungan di antara mereka saling mendukung dengan



memanfaatkan waktu dengan baik, anggota merasa ikut memiliki pekerjaan dan unitnya karena ada komitmen yang tinggi untuk meraih tujuan, anggota memiliki kontribusi terhadap keberhasilan organisasi dengan menerapkan bakat dan pengetahuannya, dan anggota menjalankan komunikasi terbuka dan harmonis, serta berusaha memahami sudut pandang anggota lainnya, serta anggota didorong untuk mengembangkan keterampilan.

Pembelajaran tim memiliki tiga dimensi kritis yaitu, (1) kebutuhan untuk berpikir dengan penuh wawasan masalah kompleks. Di sini tim harus belajar bagaimana menyuling potensi bagi pemikiran dari banyak orang untuk menjadi lebih unggul daripada pemikiran satu orang, (2) kebutuhan akan tindakan yang inovatif dan terkoordinasi, (3) peranan dari anggota tim pada tim yang lainnya. Jadi suatu tim belajar secara terus menerus memupuk tim belajar lainnya melalui penanaman praktik dan keterampilan dari pembelajaran tim secara lebih luas.

Belajar tim dalam mengembangkan kecerdasan dan membangun kapasitas jauh lebih besar daripada jumlah kemampuan individual. Tim pembelajar melibatkan penguasaan praktik dari dialog dan diskusi, juga melibatkan bagaimana belajar untuk menghadapi secara kreatif kekuatan besar yang menantang dialog dan diskusi dalam tim kerja. Dalam proses belajar tim dilakukan melalui gerakan terus menerus antara latihan dan penampilan. Untuk mengubah individu-individu

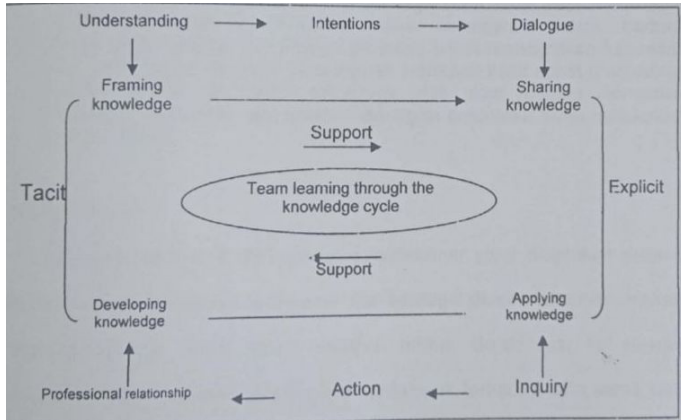
pembelajar menjadi tim pembelajar tidak mudah, karena kemampuan untuk bertindak sesuai dengan rencana bersama sering terhambat disebabkan tidak mampu berkomunikasi dan berkoordinasi secara benar dengan pihak lain. Oleh karena itu, perlu mempraktikkan dialog, bertindak sebagai kolega, dan mengembangkan semangat bertanya secara terus menerus.

Efektivitas pembelajaran tim jika para anggota kelompok memiliki rasa saling membutuhkan satu dengan yang lainnya. Kemampuan dan kekuatan tim pembelajar merupakan modal bagi terbentuknya organisasi pembelajar, karena anggota tim mempunyai kemampuan individu yang tertentu. Untuk mewujudkan tim pembelajaran yang efektif maka anggota tim harus mengetahui mengapa tim dibentuk supaya tidak menimbulkan frustrasi.

Tim pembelajar merupakan tim yang mentransformasikan pembicaraan dan keahlian berpikir sehingga suatu kelompok dapat mengembangkan otak dan kemampuan yang lebih besar dibandingkan masing-masing anggota kelompok bekerja sendiri-sendiri. Individu harus mampu mendudukan dirinya dalam tim untuk mampu berpikir bersama, berdialog, saling melengkapi, saling mengoreksi kesalahan dan saling interpendensi. Tim terdiri atas kelompok-kelompok dalam organisasi. Kekuatan tim adalah mampu mengembangkan kecerdasan dan kapasitas yang jauh lebih besar daripada kemampuan

individual. Efektivitas tim bila terbentuknya rasa saling percaya, berkomunikasi secara terbuka agar saling bebas menyatakan pendapatnya, adanya keinginan untuk saling membantu, penyelesaian konflik secara terbuka, pemanfaatan potensi manusia secara optimal, mekanisme pengawasan dilakukan secara bersama, dan adanya iklim organisasi yang bebas dari intrik, terbuka, dan sportif.

Proses diskusi dan refleksi dalam tim pembelajar menghasilkan profesional. Dalam situasi seperti ini terjadi proses penerimaan, mempertanyakan, menantang, mencari kesempatan untuk mengembangkan tim belajar. Eksplorasi persepsi tim pembelajaran merupakan model yang muncul untuk berbagi pengetahuan. Proses kerja pengembangan tim belajar yaitu dengan cara mengintegrasikan siklus penciptaan pengetahuan sebagaimana digambarkan Nonaka dan Takeuchi (Sparrow dan Daud, 2006) pada gambar berikut.



Sumber: Nonaka dan Takeuchi (Sparrow dan Daud, 2006).

Model ini menggambarkan aliran pengetahuan melalui komponen *framing* pengetahuan, berbagi, menerapkan, dan berkembang. Hal ini disarankan bahwa aliran pengetahuan membutuhkan dukungan pengetahuan *tacit* dan eksplisit yang diaktifkan oleh niat dan tindakan. Gerakan pengetahuan dibantu melalui pertumbuhan pemahaman dan hubungan profesional dengan memperhatikan lingkungan kerja.

## 5. Berpikir Sistem

Untuk memahami pendekatan berpikir sistem (*system thinking*) perlu memperjelas makna dari istilah sistem dalam tulisan ini. Sistem didefinisikan sebagai keseluruhan inter-aksi antar unsur dari sebuah objek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan. Dari pengertian ini dapat dipahami tentang keseluruhan yang terdiri atas sub-sub sistem

yang saling berkaitan dan memengaruhi satu sama lain, dalam arti salah satu unsur tidak berfungsi maka unsur yang lainnya akan terganggu.

Aplikasi sistem dalam pembelajaran berarti suatu proses untuk menerapkan makna sistem dalam proses pembelajaran. Berkaitan dengan ini, Muchith (2008) mengemukakan, "Pada hakikat pembelajaran adalah sebuah sistem, artinya terciptakannya sebuah pembelajaran karena ada berbagai komponen atau faktor yang berinteraksi. Salah satu komponen terganggu akan mengganggu proses pembelajaran tersebut. Interaksi sistematis berarti adanya sinergitas dan keselarasan di antara komponen." Dalam membangun sistem pembelajaran tidak cukup dipahami atau didiskusikan, melainkan mampu memberdayakan seluruh potensi anggota yang ada dalam diri administrator publik. Maka perlu pemahaman secara komprehensif dan terpadu di antara berbagai elemen. Disiplin berpikir sistemik, menggambarkan kemampuan untuk melihat organisasi sebagai satu kesatuan dari seluruh komponen yang membentuk atau memengaruhinya. Dengan berpikir sistemik, kita mampu memahami bagaimana organisasi bergerak, dan bagaimana individu-individu dalam berinteraksi, dan juga mampu melakukan analisis dan sekaligus membantu dalam mengubah sistem-sistem yang ada, agar proses belajar dan tindakan organisasi dapat dilakukan dengan lebih efektif.

Lima disiplin belajar dapat dipisahkan dalam tiga tingkatan yaitu, praktik atau kebiasaan, prinsip berkenaan dengan panduan ide dan wawasan, dan esensi menyangkut keadaan manusia yang memiliki keahlian tinggi dalam disiplin tertentu. Efektivitas proses transformasi pengetahuan dari individu belajar menjadi organisasi pembelajar dipengaruhi oleh kualitas habitat belajar organisasi. Kualitas habitat ini identik dengan kualitas jalur transformasi pengetahuan.

Berpikir sistem dapat dicapai dengan baik jika memahami hubungan yang saling berpengaruh antara subsistem yang ada atau faktor-faktor intenal maupun eksternal organisasi. Kemampuan mengasumsi berbagai faktor penyebab masalah secara objektif, mampu melihat pola keterkaitan dan sebab akibat dari adanya faktor-faktor penyebab masalah. Selain itu diperlukan saling mengoreksi mengenai kelemahan atau menguatkan kekuatan sebelumnya. Kesadaran dan kemampuan secara menyeluruh ini akan dapat membantu penyelesaian masalah dengan efektif.

Hasil penelitian yang dilakukan Deming (1986) bahwa, "Berbagai persoalan mendasar adalah kurangnya/lemahnya visi, pola pikir kerja yang beorientasi jangka pendek, bersifat parsial yang menyebabkan munculnya ego sektoral, dan evaluasi kinerja yang hanya bersifat formalitas tanpa tindak lanjut, dan ini menyebabkan organisasi tidak mampu membangun organisasi yang adaptif sesuai dengan

perkembangan zaman.” Maka dari itu organisasi perlu merajut pikiran bersama dan menyeluruh agar mampu mengatasi masalah dan menghindari masalah menjadi besar dan rumit.

Pentingnya menerapkan pola berpikir sistemik dalam organisasi adalah untuk mengintegrasikan disiplin-disiplin lainnya, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan yang dilakukan. Jika organisasi tidak menggunakan berpikir sistem maka akan sulit untuk menyusun rencana dan merealisasikan proses perubahan secara tuntas. Pada kondisi seperti ini organisasi akan mengalami kesulitan untuk dapat mengintegrasikan antara proses belajar individual dengan proses belajar organisasional, disebabkan para aparatur merasa tidak mampu dan belum terbiasa berpikir integrasi, komprehensif, dan tuntas.

Dalam teori organisasi, terdapat beberapa pola yang berkembang, mulai paradigma klasik, paradigma *human*, paradigma sistem, dan paradigma kolaborasi. Pola sistem itu merupakan paradigma organisasi yang dilihat sebagai sistem, di mana di dalamnya terdapat unsur-unsur yang saling ketergantungan dengan lingkungan, yaitu memengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan. Oleh karena itu, melihat secara keseluruhan adalah kegiatan yang bersifat dinamis sesuai dengan tulisan Linard dan Aretz (1998) yang menyatakan, “Berpikir sistem melihat hubungan atau pola perubahan yang tidak hanya potret yang statis melainkan sebagai keyakinan sebagai solusi perubahan

sekaligus sebagai sistem evaluasi menyeluruh terhadap situasi atau problem.”

Pemikiran yang holistik dalam kondisi otonomi daerah dan globalisasi menjadi faktor utama. Dalam konteks pembelajaran, organisasi kontemporer adalah bagaimana dapat memahami kompleksitas permasalahan yang terjadi di sekitar. Di mana dinamika perkembangan organisasi cukup variatif, sehingga akan menimbulkan persoalan yang variatif pula, dan apabila tidak ditangani secara komprehensif atau menyeluruh, dengan menggunakan kemampuan untuk memahami struktur-struktur hubungan antar berbagai faktor internal maupun eksternal yang memengaruhi eksistensi organisasi, maka persoalan bisa membesar dan merugikan organisasi.

### **Urgensi Pembelajaran Bagi Pemerintah Daerah**

PERUBAHAN paradigma dalam organisasi dapat juga dilihat dari kaca mata yang lain yaitu diwarnai oleh paradigma birokrasi dan *post* birokrasi. Penyesuaian diri organisasi dengan melakukan desentralisasi dan deregulasi manajemen. Gaebler dan Osborne (1992), dan Osborne dan Plastrik (1997), mengungkapkan terjadinya pergeseran paradigma dari birokrasi Weber ke paradigma baru yaitu *reinventing government* atau disebut dengan paradigma *postbureacratic* yang telah terjadi selama ini, dan telah membawa dampak negatif dalam organisasi publik. Itu sebabnya Frederickson dan Smith (2003), menyarankan organisasi menuju pada perspektif postmodern organisasi.



Teori postmodern sebagai pendekatan yang objektif untuk studi tentang fenomena sosial yang berfokus pada bagaimana interaksi manusia dan konstruksi sosial. Pandangan ini percaya tidak ada satu kebenaran untuk merespon kondisi sosial sehingga membutuhkan pemikiran bersama yang sinergis dalam rangka merespon tuntutan lingkungan yang kompleks. Perspektif postmodern juga menggeser sifat dekonstruksi menjadi rekonstruksi organisasi, baik yang bersifat *human resource* maupun *non human resource*, sehingga dengan pendekatan ini organisasi akan lebih siap menghadapi tantangan karena mampu melakukan rekonseptualisasi lingkungan dengan baik.

Tuntutan lingkungan yang makin intens menjadi tantangan berat bagi organisasi pemerintahan daerah dalam melakukan perubahan. Menurut Ostroff (2006), upaya perubahan sulit terjadi dalam organisasi pemerintah disebabkan birokrat menghormati hambatan. Di mana pemimpin perubahan tidak mengetuk kesadaran untuk menemukan cara melihat yang lebih di sekitar mereka, dan disebabkan persepsi birokrat bersifat politik yang berbeda dengan banyak perusahaan yang memiliki misi menyenangkan pelanggan dan pemegang saham, memperkaya kemampuan karyawannya akibatnya karyawan perusahaan termotivasi.

Tantangan manajemen ke depan sangat berat dan kompleks. Tantangan pertama adalah penolakan perubahan yang sering terjadi karena dianggap penghambat kestabilan dan status kekuasaan, kewenangan yang telah dimiliki

selama ini. Resisten ini bisa berasal dari individu maupun organisasi. Greenberg dan Baron (2003), mengidentifikasi adanya faktor yang menjadi hambatan individual dan organisasi untuk perubahan yaitu hambatan individual meliputi ketidakamanan ekonomis, ketakutan atas hal yang tidak diketahui, kebiasaan, kegagalan mengenal kebutuhan untuk berubah terdiri dari kelembaman struktural, kelembaman kekuatan yang ada, dan usaha perubahan sebelumnya tidak berhasil. Hambatan-hambatan itu menjadi tantangan berat bagi organisasi karena mengubah *mindset* dan perilaku orang sangat sulit.

Dalam situasi seperti itu dibutuhkan pemimpin transformasional yang selalu memberdayakan pegawai, mendorong tumbuhnya sikap terbuka, jujur, dan kerja sama yang baik, serta selalu menumbuhkan spirit belajar. Motivasi belajar harus seiring dengan perkembangan teori organisasi, sebab teori organisasi terus berkembang dari waktu ke waktu dan telah bergerak menuju pengetahuan manajemen (*knowledge management*). Kemajuan dalam teori organisasi tersebut menyerahkan organisasi untuk mampu mengelola informasi dengan mencari, menggunakan, dan mengkaji informasi dengan baik. Kemampuan mengelola berbagai informasi tergantung kemampuan anggota organisasi, maka kompetensi aparatur mutlak diperbesar dan tentunya dapat dilakukan dengan membangun proses pembelajaran dalam sebuah organisasi.

Menurut Siagian (1995), kuatnya tuntutan pengembangan sumber daya aparatur pemerintah

daerah perlu dilakukan pemutakhiran disebabkan kadaluwarsanya pengetahuan dan keterampilan yang tidak lagi sesuai dengan tuntutan. Oleh karena itu, membangun pembelajaran dalam suatu organisasi menjadi prasyarat mewujudkan tujuan reformasi administrasi publik. Gelombang baru ilmu administrasi publik menekankan hijrah tata kelola pemerintahan dari *government* ke *governance*. *Government* biasanya digunakan untuk merujuk pada pelaku (pemerintah), sedangkan *governance* merujuk pada prosesnya (pemerintahan). Perubahan penggunaan *government* ke *governance* lebih dimaksudkan untuk menunjukkan perlunya gelombang baru reformasi pemerintahan. *Governance* dipandang sebagai suatu aspek paradigma baru ilmu administrasi publik, yang menghendaki peranan manajer publik mendorong meningkatkan otonomi manajerial, terutama mengurangi dominan pemerintah dalam proses pemerintahan dan pembangunan, membangun transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi agar terwujud kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan.

Organisasi belajar menjadi umpan balik perubahan organisasi. Dalam teori evolusi organisasi yang telah terjadi terutama dua dekade terakhir bahwa sebuah kerangka konseptual organisasi menghubungkan ide-ide mengenai memori organisasi, pembelajaran organisasi, dan kelembagaan. Efektivitas organisasi apabila memandang pentingnya memori organisasi, karena ia berfungsi sebagai titik keberangkatan untuk belajar organisasi dan

melalui proses umpan balik. Memori mencakup informasi berdasarkan pada pengalaman masa lalu, dan pengalaman masa lalu menjadi jalan baru pemecahan masalah.

Organisasi pembelajar dalam administrasi publik adalah sebuah institusi yang memperbesar belajar individu dengan kuat dan kolektif guna dapat mengubah dirinya dengan menggunakan pengetahuan secara lebih baik untuk kesuksesan organisasi dan mencari cara untuk melakukan pembelajaran kolektif di level sistem keseluruhan. Integrasi berpikir inilah menjadi kunci untuk dapat melakukan pengembangan organisasi. Tanpa ada pembelajaran dan perubahan, pengembangan tidak akan terjadi, dan organisasi tidak bisa meningkatkan kesiapan kompetitifnya. Gilley dan Maycunich (1999) menyatakan, organisasi pembelajar merupakan kunci untuk mengubah organisasi tradisional ke arah pengembangan organisasi. Organisasi tradisional, kesuksesannya sering membuat pemimpin organisasi salah memperkirakan keamanan sehingga tidak bersiap untuk hal lainnya, karena selalu berusaha menjaga status *quo*. Sedangkan pengembangan organisasi merupakan proses belajar dari pengalaman masa lalu untuk menghindari berulangnya kesalahan di masa sekarang dan yang akan datang.

Kemampuan melakukan perubahan budaya organisasi dari organisasi tradisional menjadi budaya yang sarat dengan pembelajaran tergantung bagaimana kekuatan organisasi pembelajar. Membawa pembelajaran ke pengembangan adalah memudahkan anggota organisasi meraih potensinya secara penuh, dibandingkan

dengan organisasi tradisional yang merasa aman pada kemampuan yang dimiliki, akibatnya enggan untuk berubah dan berkembang. Karena tidak mau berubah mengakibatkan organisasi tidak mampu melakukan pembaruan dan kurangnya kesiapan bersaing. Untuk itu, diperlukan komitmen pemimpin melakukan aktivitas yang menghasilkan dan *me-reward* pertumbuhan individu dan organisasi. Kondisi itu merupakan cara untuk memastikan bahwa dampak maksimum bisa diperoleh dari sumberdaya terbatas dalam meningkatkan *total quality management* (TQM).

Tjakraatmadja dan Lantu (2006), merasa prihatin atas perlakuan manusia organisasi yang kurang sesuai harkat dan martabatnya, padahal manusia memiliki sejumlah potensi yang dapat dikembangkan dan dimanfaatkan sebagai keunggulan organisasi. Kebanyakan organisasi masih tetap melakukan kesalahan-kesalahan yang sama, sementara manajemen sudah dilakukan, tetapi mengapa belum membawa perubahan kinerja yang tinggi. Berdasarkan pandangan tersebut, kedua pakar tersebut menyatakan organisasi pembelajar sebagai organisasi yang memiliki kemampuan untuk selalu memperbaiki kinerjanya, karena anggota-anggotanya memiliki komitmen dan kompetensi individual yang mampu belajar dan berbagi pengetahuan pada tingkat superfisial maupun substansial.

Kemampuan suatu organisasi untuk memfasilitasi anggota organisasi untuk terus belajar memperbaiki kompetensi tentu menguatkan fondasi organisasi, karena di dalamnya sudah dihuni oleh sekumpulan individu yang

mampu belajar untuk memperluas dan memperdalam pengetahuan individunya, untuk kemudian ditransformasi menjadi pengetahuan organisasi melalui proses berbagi pengetahuan. Kekuatan organisasi pembelajar adalah mampu mentransformasi diri dan membawa misi yang lebih untuk mengubah hakikat manusia atau individu pegawai serta sadar akan potensi yang dimiliki. Perubahan itu diperoleh dari proses akumulasi pengetahuan (*human capital*) organisasi sebagai akibat adanya proses interaksi antara individu belajar, sehingga meningkatkan kualitas kehidupan kerja organisasi.

Organisasi pembelajar bukan hanya untuk mempertahankan kelangsungan hidup organisasi, tetapi juga membangun peradaban kemanusiaan. Paradigma kemanusiaan berusaha mengangkat martabat manusia sebagai makhluk yang memiliki harga diri, kemampuan intelegensi, dan perasaan. Gilley dan Maycunich (1999), menegaskan anggota organisasi tidak lagi dianggap dan diperlakukan layaknya angka ketika masuk ke tempat kerja yang selalu dikontrol oleh aturan, prosedur dan pedoman, melainkan harus dipandang sebagai aset yang berharga. Inilah yang menjadikan manusia organisasi makin belajar dengan mencoba pendekatan baru dalam mengembangkan konsep, gagasan, dan merencanakan serta mengoperasionalkan tugas dan fungsi organisasi.

Seiring perkembangan kondisi lingkungan organisasi tersebut. Tjakaatmadja dan Lantu (2006), menganjurkan organisasi pembelajar agar mau berubah dari organisasi kapitalis dan melihat sisi emosional manusia, dari

organisasi mekanis menjadi organisasi biologis dan humanis. Organisasi kapitalis ini tidak memahami peran manusia sebagai kekuatan kompetitif tetapi diperlakukan sebagai faktor produksi. Dalam konteks produksi, Taylor dan Weber menganggap bahwa manusia sebagai alat produksi, dan memperlakukan manusia sebagai *homo economicus* (makhluk materialistik-mekanik). Mereka lupa memperhatikan sisi emosi manusia. Sebenarnya manusia adalah sumber kompetensi kerja dan agregasi kompetensi kerja seluruh anggota organisasi akan menjadi sumber terbentuknya modal manusia (*human capital*) bagi organisasi. Di sisi lain, manusia bisa menjadi sumber malapetaka apabila tidak puas dengan organisasinya.

Di samping itu, organisasi mekanis menganggap manusia sebagai mesin, yang mampu dihidupkan dan akan dimatikan. Ini hanya melihat anggota organisasi dari aspek fisik saja dan kurang tertarik untuk memanfaatkan dimensi pikiran. Organisasi yang bersifat mekanis bersifat kaku, sulit menyesuaikan diri untuk memenuhi tuntutan perubahan, kecuali direayasa oleh manajemen, namun reayasa tersebut tidak mampu bertahan lama dan akan hancur. Itulah sebabnya perlu berubah kepada organisasi yang bersifat biologis dan humanis. Organisasi biologis menganggap manusia hanya memiliki kemampuan sebagaimana makhluk biologis, yang memiliki kemampuan untuk bergerak atau tumbuh. Namun organisasi biologis memperlakukan setiap entitas merupakan bagian dari anggota organisasi, sehingga mampu melakukan koordinasi secara harmonis, dan perannya saling melengkapi.

Organisasi humanis menganggap dan memperlakukan manusia secara utuh, karena selain sebagai makhluk biologis. Organisasi humanis menandakan organisasi yang baik, karena manusia organisasi diberi peran utama untuk menjaga agar sebuah organisasi dapat berjalan seimbang antara tuntutan untuk tetap tunduk pada aturan berorganisasi sekaligus mampu menggunakan akal dan pengetahuannya, serta rasa dan instingnya.

Dalam rangka menjamin terjadinya proses belajar organisasi, membutuhkan pilar jalur transformasi pengetahuan (habitat belajar). Dalam sebuah bangunan organisasi pembelajar terdiri dari lima elemen. *Pertama*, fondasi bangunan organisasi pembelajar, berdiri di atas fondasi rasa saling percaya dan budaya belajar. *Kedua*, struktur pilar pertama dibangun oleh keterampilan belajar, minimal terdiri dari keterampilan memecahkan permasalahan secara sistematis, keterampilan bereksperimen dengan menggunakan pendekatan baru, kemampuan belajar dari pengalaman dan/atau sejarah masa lalu, kemampuan belajar dari praktisi yang berhasil, dan kemampuan mentransfer pengetahuan dengan cepat dan efisien. *Ketiga*, struktur pilar kedua dibangun oleh fasilitas belajar, yang terdiri dari informasi sistemik, struktur organisasi, dan sistem penghargaan. *Keempat*, atap bangunan organisasi pembelajar dibangun melalui disiplin belajar.

Efektivitas organisasi pembelajar perlu memperhatikan tiga unsur yaitu, *pertama*, gagasan penuntun berisi tujuan mengapa dilakukan organisasi pembelajar. Gagasan



penuntun yang baik harus jelas, sebab pada dasarnya ini merupakan perumusan dari upaya untuk unggul secara utuh, dalam suasana kebersamaan sesuai dengan misi organisasi, dan menantang. *Kedua*, teori, metode, dan alat-alat adalah esensi materi pembelajaran yang berisi gagasan-gagasan, metode-metode, dan alat-alat analisisnya. *Ketiga*, inovasi infrastruktur adalah dukungan sumber daya, sehingga proses organisasi pembelajar berjalan lancar, meliputi dukungan pimpinan, waktu, dana, informasi atau data, para pendukung (pakar, praktisi, mitra), komunikasi, transportasi, akomodasi, dan lainnya.

Subsistem organisasi pembelajar harus terintegrasi dalam kerangka pengorganisasian yang baik. Efektivitas mewujudkan organisasi tergantung pada daya dukung informasi yang tepat, terbuka, dan teknologi yang efektif. Organisasi membutuhkan budaya akses terbuka terhadap informasi dan pengetahuan. Mengingat banyak manfaat yang diperoleh bagi kemajuan organisasi, maka tidak bisa ditawar-tawar lagi dalam era sekarang atau otonomi daerah.

Memandang manusia organisasi sebagai aset yang berharga bukan juga semata-mata sebagai pelaksana atau bagian dari sistem manusia-mesin yang harus bekerja sesuai dengan kepentingan sistem kerja. Manusia tidak dapat disamakan dengan alat produksi, melainkan manusia hendaknya dihargai sesuai dengan harkat dan martabatnya yang lebih baik, dan diperlakukan sebagai manusia yang memiliki kompetensi intelektual (pengetahuan, keterampilan, kemampuan, kedisiplinan,

dan pengalaman yang relevan), sekaligus memiliki cita-cita, motivasi, wawasan serta semangat belajar inovatif yang sangat menentukan keberlangsungan dan perkembangan organisasi. Senada juga dengan pendapat Suryono (2008), bahwa pendekatan pembangunan saat ini adalah pendekatan yang lebih humanis yaitu memperhatikan lingkungan dan pembangunan berwajah manusiawi.

Organisasi pembelajar yang dibangun dalam institusi pemerintah akan terus mendorong terwujud lahirnya pribadi dan kelompok pembelajar di setiap unit organisasi, yang selalu berusaha mengkaji, mengenal potensi-potensi dan bakat terbaiknya, serta merenungkan kelemahan atau kesalahan-kesalahan kerja masa lalu dalam diri dan kelompoknya, kemudian mengaktualisasikan sesuai dengan jati dirinya. Refleksi aktualisasi inilah yang melandasi terjadinya proses pendewasaan pribadi sebagai upaya memperbaiki kualitas pikirannya maupun ruang spiritualnya. Proses pembelajaran pendewasaan itu menurut Bryant dan White (1982), berarti memengaruhi masa depan dan memiliki implikasi membangkitkan kemampuan manusia secara optimal, baik kapasitas individu maupun kelompok.

Pada dasarnya manusia malas belajar karena belajar itu susah. Karena itu membutuhkan motif yang kuat dan usaha keras serta kemauan serta keberanian untuk berubah. Proses untuk mengubah organisasi menjadi organisasi pembelajar tidak bisa instan, melainkan melalui sebuah proses evolusi kesadaran, sehingga diperlukan keseriusan dan rentang waktu yang sangat panjang, karena pembangunan sikap

mental sumber daya manusia tidak serta-merta bisa jika dibandingkan dengan pembangun fisik. Suradinata (2002), menyatakan pembangunan fisik di segala bidang dan di negara maju maupun berkembang telah masuk di semua sektor dan tempat, namun pembangunan mental manusia yang melaksanakan pembangunan fisik belum tentu serta-merta itu. Kebijakan politik pembangunan selama ini lebih diarahkan pada pembangunan fisik yang kasat mata, konkret, dan mudah diukur. Porsi pembiayaan pengembangan SDM relatif kecil dari anggaran negara serta kurangnya penghargaan pada karya-karya intelektual.

Implikasi penerapan organisasi pembelajaran adalah dapat menjamin administrator publik (aparatur) memiliki personaliti yang bersifat lurus-tinggi-kuat yang menyangkut moral dan profesional. Lurus dan kuat menyangkut moral, sedangkan yang dimaksud dengan tinggi adalah profesional. Untuk dapat memperkuat sumber daya aparatur pemerintah yang bersifat lurus dan kuat, maka proses pembelajaran yang efisien dan efektif sesungguhnya sangat diperlukan. Muchith (2008) menyatakan, "Pembelajaran dikatakan efektif jika mampu memberikan atau menambah informasi atau pengetahuan baru bagi manusia. Sedangkan pembelajaran yang efisien apabila dapat menambah pengetahuan atau informasi baru, menyenangkan dan menggairahkan, penuh keakraban, dan saling menghargai." Pengelolaan proses pembelajaran organisasi yang sistematis, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi merupakan upaya mengembangkan kebaikan mental yang berjiwa pengabdian.

Sekarang ini pekerja masih terbelenggu oleh cara mereka bekerja, di mana mereka membangun hambatan yang mencegah perubahan dan perbaikan. Mereka beralasan sebenarnya ingin berubah, tetapi tidak bisa. Pegawai kurang memiliki komitmen dan kompetensi, akibatnya mereka terpenjara oleh perbuatannya sendiri. Oleh karena itu, perubahan pola pikir dimulai dari memecahkan penjara pola pikir. Mengubah pola pikir seseorang memang tidak mudah, namun perlu diupayakan agar pola pikir tersebut diarahkan untuk menemukan konsep diri melalui pergeseran paradigma belajar dari pola pikir manajerial diganti menjadi biologis. Organisasi yang mampu belajar jika bisa mendudukan dan memberdayakan pegawai dengan optimal agar mencapai taraf *human* yang hakiki yakni manusia yang memiliki kecerdasan, kedewasaan, dan keilmuan serta kreatif.

Seiring perkembangan kondisi lingkungan berubah organisasi harus mau berubah dari organisasi kapitalis dan melihat sisi emosional manusia, dari organisasi mekanis menjadi organisasi biologis dan humanis. Organisasi kapitalis ini tidak memahami peran manusia sebagai kekuatan kompetitif tetapi diperlakukan sebagai faktor produksi. Dalam konteks produksi, Taylor dan Weber menganggap bahwa manusia sebagai alat produksi, dan memperlakukan manusia sebagai *homo economicus* (makhluk materialistik-mekanik). Mereka lupa memperhatikan sisi emosi manusia. Sebenarnya manusia adalah sumber kompetensi kerja dan agregasi kompetensi kerja seluruh anggota organisasi akan menjadi

sumber terbentuknya modal manusia (*human capital*) bagi organisasi.

Organisasi mekanis menganggap manusia sebagai mesin, yang mampu dihidupkan dan akan dimatikan. Ini hanya melihat anggota organisasi dari aspek fisik saja dan kurang tertarik untuk memanfaatkan dimensi pikiran. Organisasi yang bersifat mekanis bersifat kaku, sulit menyesuaikan diri untuk memenuhi tuntutan perubahan, kecuali direayasa oleh manajemen, namun rekayasa tersebut tidak mampu bertahan lama dan akan hancur. Itulah sebabnya perlu berubah kepada organisasi yang bersifat biologis dan humanis. Organisasi biologis menganggap manusia hanya memiliki kemampuan yang memiliki kemampuan untuk bergerak atau tumbuh. Namun organisasi biologis memperlakukan setiap entitas merupakan bagian dari anggota organisasi, sehingga mampu melakukan koordinasi secara harmonis, dan perannya saling melengkapi. Organisasi ini hanya mampu belajar dengan baik atau relatif fleksibel untuk berubah mengikuti stimulus jika jenis dan variansi stimulus tersebut masih dalam batas rasional dan logika.

Organisasi humanis menganggap dan memperlakukan manusia secara utuh karena sebagai makhluk biologis. Manusia dalam organisasi diberi peran utama untuk menjaga organisasi agar dapat berjalan seimbang antara tuntutan untuk tetap tunduk pada aturan berorganisasi sekaligus mampu menggunakan akal dan pengetahuannya serta rasa.

## **Penelitian Terdahulu Terhadap Organisasi Pembelajar**

KEYAKINAN akan nilai pembelajaran muncul sejak awal 1980-an di sejumlah orang yang bekerja di beberapa otoritas lokal yang berbeda. Perkembangan dan persetujuan teori organisasi pembelajar mulai terasa cepat di abad 15 sampai abad 20. Pada tahun 1991 dibentuk sebuah kelompok pertemuan *management development networkshop*, semua anggota percaya bahwa pembelajaran adalah sebuah proses kehidupan keseluruhan dan organisasi bisa maju dan berkembang bila terjadi pembelajaran.

Di lain pihak, pembelajaran dianggap sebagai aktivitas manajemen senior. Kelompok tersebut berpendapat banyak orang hanya diperlakukan layaknya seperti angka ketika masuk ke tempat kerja, sehingga ibarat meletakkan otaknya di luar dan dikontrol oleh aturan, prosedur, dan pedoman. Penelitian dan diskusi lebih lanjut menunjukkan bahwa terdapat beberapa upaya yang dilakukan berbagai organisasi untuk menemukan keahlian dan pengetahuan yang dimiliki serta digunakan pegawai di luar tempat kerjanya. Para kelompok di atas merasa sia-sia sehingga kemampuan atasan perlu ditingkatkan dalam memberikan layanan yang pertama dan cepat bagi konsumennya.

Penelitian tentang organisasi pembelajar telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Penelitian mereka sudah lama, namun menggambarkan bahwa kebutuhan untuk membangun organisasi pembelajar sangat penting, apalagi organisasi pemerintahan di era otonomi daerah yang sangat kompleksitas, beragam, dan dinamis terkait dengan aspirasi, kepentingan dan kebutuhan masyarakat,

terlebih lagi institusi pemerintah bekerja dalam dunia modern dengan berbagai tantangan global, sehingga membangun organisasi pembelajar dalam birokrasi pemerintah sangat dibutuhkan. Untuk mengetahui betapa urgensinya organisasi pembelajar dapat dilihat dari beberapa hasil penelitian terdahulu sebagai berikut:

1. Lopez, dkk., pada tahun 2006 melakukan penelitian di Spanyol. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa *selective hiring*, kompensasi, strategi pelatihan, dan partisipasi berpengaruh terhadap organisasi pembelajar, dan partisipasi pegawai sangat mendukung proses pengambilan keputusan, namun partisipasi pegawai tidak selalu ada atau terbatas. Penelitian ini lebih kepada faktor-faktor yang memengaruhi terbentuknya organisasi pembelajar.
2. Brown and Brudney, pada tahun 2006 meneliti organisasi pembelajar pada sektor publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa promosi teknologi informasi mempunyai relevansi identifikasi dan analisis masalah, serta pemecahan masalah meskipun kategorinya sedang. Jadi informasi dan teknologi berpengaruh signifikan terhadap pengambilan keputusan dan pemecahan masalah. Brown dan Brudney lebih melihat penggunaan teknologi informasi sehingga penelitian ini masih berkaitan dengan faktor-faktor yang berpengaruh dalam rangka pengambilan keputusan organisasi.
3. Vince dan Salem, meneliti pada tahun 2006 dengan hasil penelitian bahwa emosi dalam organisasi

tergantung pada kesadaran individu dan kemampuan hubungan dengan orang lain. Penempatan emosional tergantung pada fungsi manusia. Pengembangan emosi individu dalam organisasi merupakan hasil dari proses pembelajaran. Dinamika pembelajaran akan membawa pengaruh terhadap kreativitas organisasi publik. Pada umumnya para pimpinan dan staf sering memiliki emosi yang tidak stabil seperti rasa ketakutan, khawatir, kegelisahan, dan sinisme dalam bekerja. Oleh karena itu, peran pembelajaran menjadi vital bagi pembangunan kestabilan emosional.

4. Baldwin dan Eva, yang melakukan penelitian pada tahun 2007 dengan topik "*The Future of Organizational Learning*". Hasil penelitiannya bahwa mayoritas pegawai menyatakan terdapat program pelatihan yang komprehensif, namun sebagian besar mereka tidak merasa terlibat secara aktif. Pengembangan keahlian dan keterampilan pegawai melalui saling bertanya pada rekan kerjanya. Pegawai belajar aktif dengan menggunakan *e-learning*, sementara yang lainnya memilih bentuk pelatihan melalui komputer di meja mereka. Dalam menilai kualitas pelatihan, karyawan terbagi dalam dua grup. Kelompok pertama untuk menyatakan apakah pelatihan tersebut efektif atau tidak. Kelompok kedua untuk menilai terhadap pelatihan yang diterimanya sebagai hal yang "sangat bagus" atau "bagus". Hasilnya masih banyak pegawai yang menilai pelatihan sebagai "hal yang sangat tidak relevan dan membosankan". Informasi



yang diperoleh dari penelitian ini pada umumnya pegawai yang mengikuti pelatihan karena didorong oleh pemimpin atau atasan untuk mengembangkan keahliannya. Di sisi lain, pihak kepegawaian melakukan *sharing* keahlian dan keterampilan melalui karyawan lain dalam mengembangkan pegawai. Hal tersebut dinilai program yang dilakukan dipaksakan sebagai program rutinitas tanpa membawa pengaruh signifikan karena tidak diawali dengan kesungguhan melainkan keterpaksaan. Saran penelitian perlu ada pembelajaran bersama agar saling memahami bahwa pengembangan diri merupakan kebutuhan atasan atau pimpinan dan para staf.

5. Elkjaer, meneliti organisasi pembelajar pada tahun 2006 dengan judul *The Learning Organization: An Undellvered Promise*. Konsentrasi penelitiannya mengkaji pengembangan dari pembelajaran organisasi yang dapat dimengerti dan dilaksanakan dengan menekankan pada mengubah individual. Penelitian tersebut mendeskripsikan hasil kerja mereka “menantang secara profesional”. Sebagai hasil dari program pelatihan ini, para pegawai menjadi lebih berpengalaman dalam hubungan yang beragam. Selain itu, para pegawai memiliki perasaan yang lebih komprehensif akan komunitas dan pengembangan kompetensinya karena memandang organisasi sebagai sebuah kesatuan sosial yang utuh.
6. Arino, dkk., meneliti pada tahun 2008 dengan mengangkat topik *Learning from Failure: Towards*

*and, Evolutionary Model of Collaborative Ventures.* Penelitian ini menekankan pada belajar dari sebuah kegagalan. Hasil penelitian ini mengungkapkan satu kontribusi penting yaitu memperbaiki hubungan, saling memahami serta menjaga keadilan akan bermanfaat bagi hubungan timbal balik yang cukup. Harapan tentang perilaku masa depan, mitra akan menjadi kondisi mutu hubungan antara bagian-bagian. Mutu *relational* yang baik merupakan konsep yang penting. Hal itu tergantung bagaimana ikatan pribadi berdasarkan kepercayaan dan komitmen yang dibangun. Hilangnya kepercayaan dan komitmen disebabkan oleh reaksi secara sepihak dan akan melemahkan efisiensi serta berdampak pada *relational* yang berkualitas, yang dan pada gilirannya berpengaruh pada kredibilitas atau reputasi organisasi. Maka penting diwujudkan organisasi pembelajar yang mendorong terciptanya hubungan baik tersebut.

7. John and Pick, pada tahun 2010 melakukan penelitian yang difokuskan pada budaya belajar yang diciptakan pemimpin pembelajar. Studi ini meneliti bagaimana ciptaan budaya belajar terutama sikap kepemimpinan ke arah proses belajar. Kesimpulan penelitian bahwa kultur menerima kritik dari sejumlah organisasi mencerminkan belajar dari pengalaman. Ketiadaan seorang pemimpin pembelajar tidak akan dapat membangun organisasi pembelajar. Hal ini penting diperhatikan sebab pemimpin pembelajar sebagai pola teladan, asumsi tentang perilaku yang sesuai, proses

manajemen yang memengaruhi anggota kelompok membentuk kultur ke arah organisasi pembelajar. Perkembangan lingkungan global yang tidak pasti membutuhkan penciptaan organisasi pembelajar terus menerus. Namun persoalan yang ditemui oleh peneliti adalah pimpinan eksekutif belum mampu mengantarkan kapasitas organisasi pembelajar. Salah satu kegagalan ini dapat dilihat dari adanya staf yang menunjukkan adanya kecurigaan. Kegagalan ini tidak bisa dipisahkan dari bagian proses belajar yang dimotori pemimpin sebagai pusat fasilitator dan pendidik yang secara langsung memberikan landasan pribadi sebagai contoh yang meletakkan pondasi komitmen untuk suatu belajar.

8. Selanjutnya Pennie, G., Keys., dan Chistopher, pada tahun 2006 melakukan penelitian terkait budaya kontrol dan kekuasaan, kejujuran, dan pengambilan risiko individu. Hasil penelitian ini adalah birokrasi publik tidak konsisten untuk menciptakan budaya pemberdayaan kerja dalam organisasi, banyak di antara pegawai yang tidak memiliki hasrat besar untuk mengambil keputusan karena takut menerima risiko, dan sebagian pegawai secara serentak menolak dibatasinya bidang pekerjaannya, serta sebagian pegawai juga kurang percaya pada pimpinan organisasi. Kurang adanya kondisi yang dibangun pemimpin seperti itu mengakibatkan organisasi tidak akan efektif.

## Tantangan dan Pendekatan Organisasi Pembelajar

MEMBANGUN organisasi pembelajar tidak selalu berjalan mulus, akan tetapi sering dihadapkan berbagai tantangan atau resistensi terutama oleh pihak-pihak yang ingin tetap mempertahankan *status quo*. Munculnya resistensi tersebut menurut Kreitner dan Kinichi (2001), disebabkan oleh beberapa masalah fundamental yaitu; *Pertama*, memfokuskan pada fragmentasi daripada sistem. Ini kelompok independen, sehingga membangkitkan kebanggaan internal pembelajaran sehingga *sharing*, kerja sama, dan kolaborasi menjadi hilang. *Kedua*, tekanan berlebihan dalam melihat kebaikan daripada menjadi baik yang hasilnya terukur jangka pendek daripada solusi jangka panjang atas akar masalah. *Ketiga*, menjadi reaktif daripada kreatif terhadap arah dan persetujuan orang lain, maka merusak dorongan juga takut mengambil risiko.

Resistensi dapat menimbulkan pengklaiman diri atau unit atau pekerjaan, sehingga pemisahan ini menghasilkan spesialis pada masing-masing daerah kerja tertentu, dan berpotensi menimbulkan konflik. Hal ini akan mengganggu proses belajar organisasional. Kemudian mengedepankan kompetisi dari pada kerja sama, karena kompetisi tidak memperhatikan unsur saling menghargai, dan ketika seseorang atau pihak lain tidak bisa kompetisi maka dianggapnya tidak mampu atau tidak tahu.

Tantangan untuk menciptakan organisasi pembelajar ke depan semakin berat, terutama dalam era *public service modern*, di mana nilai-nilai yang dianut adalah *good governance* lebih diutamakan. Ini berarti membutuhkan

pemahaman tekanan dari lingkungan internal dan eksternal, karena tidak ada satu pun organisasi sehat yang ingin mati. Untuk itu, organisasi perlu ada sebuah tujuan baru, tetapi juga menjadi maju dan berkembang dengan melakukan peremajaan kemampuannya. Perkembangan pembelajaran dalam organisasi sebagai strategi peremajaan berkelanjutan adalah sebuah cara bekerja menghilangkan kekacauan atau ketidakberesan.

Gower (1997) menyatakan, "Pembelajaran merupakan belajar untuk bertahan, pembelajaran dilakukan sebagai cara meningkatkan kemampuan orang dalam organisasi untuk melihat *chaos* (perubahan) sebagai sarana kemajuan untuk organisasi, untuk secara aktif mencari perubahan sebagai rute kepada peremajaan." Peremajaan kemampuan tidak hanya dipicu oleh kebutuhan organisasi akan tetapi juga menjadi bagian dari kehidupan secara pribadi. Membawa pembelajaran ke bentuk tertinggi atau kepada pengembangan akan memudahkan pegawai meraih potensi sepenuhnya. Peremajaan kemampuan anggota organisasi dalam rangka pengembangan organisasi. Agar pengembangan organisasi pembelajaran dapat dilakukan dengan efektif diperlukan langkah-langkah yang efektif meliputi penciptaan strategi, merancang ulang struktur organisasi, dan membentuk kembali budaya organisasi.

Lebih lanjut Lopez, dkk., (2006), memberikan tips atau langkah-langkah dalam mengembangkan organisasi pembelajar sebagai berikut:

1. Penguasaan pengetahuan (*knowledge acquisition*), yaitu pengetahuan yang suatu saat dapat diambil apabila diperlukan.
2. Melakukan perubahan. Perubahan harus didistribusikan agar dipahami oleh para anggota karena pembejarian membawa perubahan secara efektif.
3. Peningkat organisasi (*organizational memorization*). Organisasi disimpan sehingga dapat ditarik sebagai pelajaran apabila diperlukan untuk memulai perubahan.

Langkah-langkah itu harus diinstitutionalkan lebih dahulu sehingga proses pengembangan pembelajaran dan proses perubahan akan dapat menghasilkan beberapa hal yaitu: *Pertama*, *partnership* pembelajaran dan perubahan. *Kedua*, mengidentifikasi beragam fase dan konsep proses pembelajaran dan perubahan antara lain; persiapan, pertukaran informasi, fase dan praktik pengetahuan yakni pencerahan, repetisi, dan *review*, fase transfer dan integrasi. *Ketiga*, pertukaran informasi, yang merupakan material utama untuk menumbuhkembangkan pengetahuan yang dimiliki para anggota organisasi.

Dalam rangka memudahkan terbentuknya organisasi pembelajar agar mendukung terbangunnya administrasi publik yang lebih baik sesuai kebutuhan masyarakat, perlu pencarian terhadap pola perilaku lama yang cenderung mempertahankan status *quo*, untuk diubah agar bersedia menerima pola pikir baru yang berkembang secara dinamis dan tidak resistensi terhadap perubahan yang menghalangi kesuksesan organisasi. Dalam arti merevitalisasi sumber

daya manusia untuk mengakui dan menerima kesalahan-kesalahan masa lalu dan memperbaikinya. Proses perbaikan itu akan dapat dilakukan dengan efektif kalau organisasi tersebut mengembangkan proses *learning organization*.

Tahapan dalam pengembangan organisasi pembelajar sebagai berikut: (a) fase primal. Ketika organisasi dibentuk menyadari bahwa cara kerja informal dan energetik ternyata tidak efektif dalam menghadapi situasi yang kompleks; (b) fase rasional awal. Ketika organisasi perlu dibedakan, maka fungsi spesialis jelas dibutuhkan; (c) fase rasional selanjutnya. Tindakan dalam fase ini disebut "*quick-fix*" atau mentalitas sementara. Orang menolak untuk berkembang, karena tidak ada dorongan atau sumberdaya yang dibutuhkan; (d) fase pengembangan. Dengan menitikberatkan pada integrasinya, inilah ketika *Total Quality Management* digunakan. Fase inilah yang memberikan potensi terbesar bagi ide organisasi pembelajar.

Terbentuknya organisasi pembelajar tidak dengan sendirinya, melainkan dengan memperhatikan cara kerja, fungsi, sumber daya dari organisasi yang bersangkutan, terutama kualitas kerja. Pengembangan proses belajar tersebut adalah usaha yang dilakukan untuk memperoleh perubahan tingkah laku yang baru secara keseluruhan. Untuk mengetahui bahwa dalam diri seseorang telah terjadi perubahan sikap dan perilaku. Slameto (2003), mengemukakan ciri-ciri perubahan tingkah laku dalam pengertian belajar sebagai berikut:

1. Perubahan terjadi secara sadar. Seseorang menyadari adanya suatu perubahan dalam dirinya. Perubahan dalam belajar bersifat positif maka makin baik perubahan yang diperoleh.
2. Perubahan dalam belajar bertujuan atau terarah. Bahwa perubahan tingkah laku itu terjadi karena ada tujuan yang akan dicapai. Perbuatan belajar terarah kepada perubahan tingkah laku yang benar-benar disadari.
3. Perubahan mencakup seluruh aspek tingkah laku secara menyeluruh dalam sikap, keterampilan, pengetahuan, dan sebagainya.

Perubahan perilaku di atas sebagai dampak belajar yang terus menerus dan *repetitiveness*. Karena itu dituntut untuk memiliki kepekaan dan kesadaran akan masalah-masalah yang terkait dengan lingkungan, juga diharapkan memiliki kepekaan dan kesadaran untuk mampu memecahkan permasalahan sosial dan sekitarnya. Sebagai kontributor, *learning capacity* adalah *facilitating factors* dan *learning mode*. *Facilitating factors* merupakan proses internal yang memengaruhi seberapa mudah atau sulit untuk terjadinya pembelajaran dan jumlah pembelajaran efektif. Sedangkan *learning mode* merupakan berbagai cara organisasi berusaha menciptakan dan memaksimalkan pembelajaran.

Wibowo (2007), menjabarkan cara pembelajaran (*learning mode*) yang dominan dalam organisasi sebagai berikut:



1. Pembelajaran analitis, yaitu dilakukan melalui informasi cenderung kuantitatif dan dianalisis melalui sistem formal. Di dalam pembelajaran ini menggunakan pemikiran sistem, sehingga berusaha mengidentifikasi hubungan antara isu, masalah, dan peluang.
2. Pembelajaran eksperimental, yaitu cara menggunakan metodologi rasional yang didasarkan pada hasil eksperimen dan memonitor hasilnya.
3. Pembelajaran interaktif, yaitu pembelajaran dengan cara melakukan.
4. Pembelajaran struktural, yaitu menggunakan pendekatan metodologi yang didasarkan pada penggunaan rutinitas organisasional, di mana anggota organisasi belajar dengan mengarahkan perhatian, melembagakan standar, dan menciptakan perbendaharaan kata secara konsisten.
5. Pembelajaran institusional (*institutional learning*), yaitu memodelkan nilai-nilai kepercayaan dan melakukan praktik baik dari lingkungan eksternal atau dari eksekutif senior. Kegiatan sosialisasi dan monitoring memainkan peran penting.

Model pembelajaran tersebut diharapkan dapat memperoleh manusia-manusia unggul yang mampu menghadapi tantangan di era globalisasi yang telah mendorong kelahiran kompetisi ide-ide baru, sehingga organisasi memiliki manusia yang unggul secara mutu dan daya saing terhadap perubahan sekaligus akan menjadi pemenang. Untuk memiliki sumber daya manusia

yang unggul harus ada pergeseran paradigma gaya manajerial di dalam administrasi publik yaitu menciptakan organisasi pembelajar yang mengarahkan seluruh anggota organisasi untuk mempersiapkan diri, dengan membangun kapabilitas intelektual dan mentalitas, dan tidak menutup diri terhadap berbagai perubahan yang akan muncul, serta meningkatkan kerja sama, motivasi, dan partisipasi, daripada mempertahankan perintah terhadap bawahan yang mengakibatkan anggota organisasi kehilangan kreatif dan inovasi.

### **Teknologi Informasi Organisasi Pembelajar**

TRANSFORMASI menjadi organisasi pembelajar berjalan seiring dengan transisi administrasi publik lama ke administrasi publik baru menuju tempat kerja yang didorong teknologi. Organisasi saat ini tidak dapat dijalankan dan dikendalikan dengan cara yang organisasi jalankan pada saat 20 tahun lalu. Kelly (1998) dalam Daft (2003) menyatakan, "Hidup dan organisasi telah dikelilingi oleh teknologi informasi. Ide, informasi, dan hubungan menjadi semakin penting daripada mesin produksi, produk fisik, dan pekerjaan struktural. Banyak pegawai yang melakukan pekerjaan di depan komputer dan bekerja di dalam tim virtual, yang terhubung secara elektronik dengan sejumlah kolega di mana-mana. Pekerjaan yang dilakukan oleh organisasi melalui sumbangan elektronik." Di sini dapat diperhatikan bahwa manajemen dan pegawai saat ini lebih berfokus pada peluang daripada efisiensi,

sehingga menuntut mereka untuk menjadi fleksibel dan kreatif.

Syarat penyesuaian untuk mempromosikan pembelajaran terus menerus adalah mengubah struktur menjadi struktur berbasis tim, memberdayakan pegawai, saling membagi informasi, serta menerapkan sistem kerja berbasis teknologi. Struktur berbasis tim memiliki nilai kolaborasi dan komunikasi dengan pengarahan mandiri yang di dalamnya diisi pegawai dengan keterampilan berbeda yang berbagi tugas dan merotasi pekerjaan untuk menghasilkan sesuatu. Dalam organisasi pembelajar atasan tradisional secara praktis dihapuskan. Orang yang berbeda di dalam tim diberikan keterampilan, informasi, peralatan, motivasi, dan otoritas untuk mengambil keputusan, memberikan respon secara kreatif dan fleksibel terhadap tantangan atau peluang baru.

Di dalam organisasi pembelajar, orang merupakan sumber utama kekuatan pemimpin dan bukanlah biaya yang harus diminimalkan. Organisasi yang percaya dalam perspektif organisasi pembelajaran berupaya memperlakukan pegawai secara baik, serta memberikan peluang untuk pengembangan pribadi dan profesional. Pengembangan pribadi pegawai ini dapat menggunakan akses informasi melalui teknologi modern. Sebuah organisasi pembelajar dipenuhi dengan informasi. Untuk mengidentifikasi kebutuhan dan menyelesaikan masalah orang perlu menyadari apa yang sedang terjadi.

Perkembangan ilmu dan teknologi yang begitu pesat telah mengantarkan inovasi dalam bidang teknologi

informasi yang dapat diakses dengan cepat. Organisasi pembelajar adalah organisasi yang makin terlibat dalam jaringan elektronik melalui sambungan internet. Semakin banyak organisasi yang menggunakan teknologi berbasis *Web* maka semakin mudah mengetahui informasi atau pengetahuan dan lebih banyak ide-ide untuk memperbaiki organisasinya. Dengan demikian, otomatisasi organisasi merupakan distribusi bahan atau pengetahuan melalui media *online* secara digital. Istilah *online* bermakna materi dan atau pengetahuan dapat diakses di ruang-ruang kantor, di rumah, dan sebagainya melalui tombol-tombol komputer yang menggunakan jaringan atau instrumen telekomunikasi.

Hal tersebut sebagai bagian yang tidak terelakkan dari masyarakat baru berbasis pengetahuan (*knowledge-based society*). Otomatisasi itu diasumsikan akan dapat memperbaiki kinerja pembelajaran dan pemekaran akses bagi manusia pembelajar secara lebih luas. Oleh karena itu, mengingat instrumen teknologi dan teknologi informasi akan mendorong organisasi terus maju dan berkembang, maka pimpinan organisasi harus melengkapi media ini agar proses pembelajaran anggota organisasi dapat dilakukan, yakni dapat mengakses berbagai pengetahuan secara positif untuk membantu proses pengembangan dirinya dengan baik.

### **Faktor yang Memengaruhi Organisasi Pembelajar**

PEMERINTAHAN yang baik tidak dinilai karena organisasinya besar dan struktur yang kompleks, melainkan

pada persoalan apakah organisasi bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat, caranya dalam memperlakukan warga negara, usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta bagaimana pemberian kesempatan bagi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Organisasi publik harus senantiasa belajar dalam segala situasi. Kelancaran membangun organisasi pembelajar perlu dukungan berbagai faktor antara lain sebagai berikut:

#### 1. Kemauan Organisasi dan Anggota

Kemauan organisasi yang dimaksudkan adalah komitmen organisasi yang tentu pemimpin organisasi untuk mendorong dan mengarahkan anggota organisasi, namun juga perlu ada kemauan anggota organisasi itu sendiri. Artinya secara bersama-sama memiliki kemauan yang kuat. Pimpinan berperan menerapkan kepemimpinan transformasional dan pegawai selaku anggota menerima dengan senang untuk melakukan belajar tanpa henti. Membangun individu yang mau dan mampu belajar membutuhkan lingkungan belajar yang kondusif. Lingkungan yang kondusif merupakan suasana kerja yang dapat menumbuhkan komitmen setiap individu untuk belajar dan bekerja sama dengan anggota organisasi lainnya. Tanpa lingkungan kerja yang kondusif, kerja keras dan komitmen pegawai tidak akan menghasilkan kontribusi bagi organisasi.

Apabila aparaturnya kurang memiliki kemauan untuk terus mengembangkan diri dan hanya bertahan dengan

kompetensi yang ada, maka yang bersangkutan tidak dapat beradaptasi dengan tuntutan pekerjaan dalam situasi yang makin kompleks sehingga efektivitas tujuan organisasi kurang dapat dicapai.

## 2. Budaya dan Relasi Belajar

Terbentuknya budaya dan relasional belajar anggota organisasi sangat menentukan keberhasilan dalam mengimplementasikan organisasi pembelajar. Budaya dan relasional belajar harus ditumbuh suburkan di antara pegawai atau kelompok, karena masing-masing pegawai kurang terbiasa untuk saling berbagi pengetahuan dan saling memperbaiki. Relasional sebagai jembatan untuk terjadinya proses berbagi pengetahuan, informasi, atau berbagi model mental belum terbentuk dengan baik.

Komunikasi yang digunakan masih bersifat hubungan antara atasan dan bawahan, dan kurang terjalin relasi yang bersifat mitra berbagi pengetahuan, berbagi visi, dan model mental. Oleh karena itu, budaya belajar yang merupakan nilai-nilai atau kebiasaan sehari-hari yang melandasi sikap dan perilaku kerja, serta mengarahkan bagaimana aparatur pemerintah berpersepsi terhadap pentingnya belajar dan berbagi pengetahuan di antara anggota organisasi harus diperhatikan agar bisa tumbuh subur, sebab berkembangnya organisasi pembelajar tergantung pada intensifnya proses pembelajaran individual dan kelompok. Intensifnya proses pembelajaran dimaksud dapat diwujudkan apabila sudah menjadi habitat atau

kebiasaan yang didukung oleh relasional belajar yang baik di antara para aparatur pemerintah.

Budaya belajar memang sulit diciptakan, sebab ini dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain kebiasaan, kesenangan, dan motivasi. Namun, tidak bisa dibiarkan tanpa upaya, melainkan perlu menguatkan komitmen seluruh aparatur sehingga terbentuk budaya atau habitat belajar yang kuat, misalnya dengan mendelegasikan tugas ketimbang ditangani sendiri, memberikan peran yang sama bagi semua aparatur, menghargai prestasi dengan adil dan objektif, memberikan otonomi kerja kepada pegawai daripada kontrol yang sangat ketat, memperhatikan tingkat kesejahteraan dan sebagainya. Upaya-upaya seperti itu dapat memengaruhi semangat serta tumbuh suburnya rasa saling percaya di antara pegawai, dan pada gilirannya relasional belajar makin tumbuh berkembang.

Dengan tumbuh suburnya disiplin belajar dan relasional belajar, maka akan tumbuh kebiasaan belajar baik secara pribadi maupun kelompok, sehingga akan tumbuh proses berbagi pengetahuan, karena kesadaran, kemauan, dan rasa saling percaya dari seluruh anggota organisasi sudah tercipta sehingga proses berbagai informasi baik ke atas dan ke bawah (sebaliknya) maupun secara diagonal.

### 3. Fasilitas yang Memadai

Fasilitas belajar merupakan bagian penting yang tidak bisa diabaikan dalam membangun organisasi pembelajar. Ketiadaan faktor ini menyebabkan efektivitas organisasi pembelajar menjadi terhalangi. Fasilitas yang memadai dapat memberikan informasi atau pengetahuan yang cukup bagi kepentingan kelancaran pelaksanaan tugas. Infrastruktur atau fasilitas belajar organisasi yang memadai dapat memperlancar akses berbagai pengetahuan atau informasi yang dibutuhkan.

### 4. Kolaborasi yang Baik

Kolaborasi memegang peran yang sangat menentukan bagi keberlangsungan proses pembelajaran dalam organisasi. Danim (2003) menyatakan, "Konsep kolaborasi lebih dari sekadar bagaimana komunitas organisasi pembelajaran bekerja sama secara profesional, melainkan juga bagaimana terjadi sinergi intensif di dalam diri mereka dengan elemen dasarnya adalah kolegialitas yang merujuk pada tingkat interaksi interpersonal yang dibangun melalui keterbukaan dan kepercayaan atau keyakinan, penghargaan, kesadaran untuk menerima risiko, saling mengisi ke arah pencapaian tujuan bersama secara bertanggung jawab dan menyenangkan. Semua partisipan tidak hanya membutuhkan rasa sebagai bagian dari komunitas organisasi pembelajaran dan mempunyai peluang untuk memberi sumbangsih berpikir dalam proses pembuatan keputusan,



melainkan juga mempunyai rasa diterima oleh komunitas ini sebagai kolega yang setara dan berbobot sama atau setidaknya saling mengisi.”

Hal utama uraian di atas adalah dorongan untuk menjaga agar kolaborasi dan kolegialitas dapat dibangun secara profesional dan sinergis. Kolaborasi sangat penting bagi terbentuknya organisasi pembelajar, karena kerja sama yang sinergi dan harmonis dapat mendorong kelancaran dalam proses berbagi atau saling mengisi di antara anggota organisasi, namun kolaborasi tersebut dapat diwujudkan apabila nilai dasarnya ada, yakni kolegialitas. Prinsip kolegialitas dapat menjaga hubungan yang kondusif antar anggota organisasi yang serasi bukan sebagai atasan dan bawahan melainkan mitra belajar yang saling mengisi, sehingga di antara mereka saling interdependensi. Pada kultur organisasi pembelajar yang bersifat kolaboratif, keputusan-keputusan yang egalitarian dan partisipasi wajar dari anggota kelompok dan komunikasi yang jelas harus dikedepankan. Inisiatif ke arah itu tidak semuanya berjalan lancar karena itu kolaborasi perlu diperhatikan dan dijaga agar tidak menimbulkan ekses negatif yang disebabkan mementingkan kelompok sendiri.

Nilai-nilai kolaboratif akan dapat membangun kesamaan pandangan, mereduksi atau mengelola konflik dalam organisasi pembelajaran, sehingga semuanya berjalan berdasarkan kesadaran bersama

sehingga tercipta kekuatan pada organisasi pembelajaran dapat dibangun dengan baik. Komitmen pemimpin untuk melakukan reformasi organisasi menjadi organisasi pembelajar melalui bekerja sama, memberdayakan seluruh anggota organisasinya, serta menciptakan iklim organisasi yang kondusif sangat diperlukan.

#### 5. Kemampuan Anggaran

Keterbatasan anggaran merupakan salah satu faktor yang memengaruhi organisasi pembelajar. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan dalam bidang keuangan. Keuangan daerah merupakan faktor esensial untuk mengukur tingkat kemampuan melaksanakan tugas termasuk membangun organisasi pembelajar.

Lin Fen (2006), mengidentifikasi beberapa faktor yang menunjang mekanisme proses berbagi pengetahuan, meliputi sistem *reward*, kultur organisasi, komunikasi untuk menciptakan kepercayaan interpersonal, dan dukungan manajemen, teknologi informasi dan dukungan dana.

#### 6. Komunikasi yang Baik

Pentingnya komunikasi yang baik sejalan dengan penanganan isu-isu yang terjadi di lingkungan organisasi. Kualitas pendekatan kerja dengan konsep komunikasi sebagai jaminan kelancaran proses informasi dan untuk mendorong sikap saling percaya

dan terbuka di antara anggota organisasi saling memahami dan mengerti. Lin (2006) menyatakan, "Kepercayaan interpersonal adalah penting sebagai fasilitator berbagi pengetahuan. Dukungan organisasi secara positif berhubungan dengan kepercayaan interpersonal yang pada gilirannya terkait dengan niat organisasi untuk memfasilitasi berbagi pengetahuan." Rodhes, dkk., (2008) menyarankan, "Peningkatan dalam transfer pengetahuan dapat dicapai melalui keterbukaan saluran komunikasi, jaringan sosial dan kepercayaan."

Faktor relasional seperti kepercayaan dan emosi berbasis kompetensi dapat berinteraksi memfasilitasi atau menghambat transfer pengetahuan yang efektif. Pendapat ini mendukung penelitian Stewart (2009), bahwa komunikasi yang terjalin dengan baik dapat meningkatkan efektivitas kolaborasi, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan staf. Komunikasi dan kepercayaan harus berjalan seiringan karena memainkan peran penting dalam menunjang transfer pengetahuan dengan orang lain, tetapi kontrol organisasi masih diperlukan agar anggota organisasi tetap saling menghargai satu sama lain.

Baiknya komunikasi tidak hanya diukur dari efektivitas tetapi juga efisiensi, namun terkadang komunikasi dalam kerja sering mengalami hambatan disebabkan keterbukaan, kebebasan informasi, dan partisipasi kurang diperhatikan. Organisasi yang kurang memperhatikan faktor ini dipastikan tidak

dapat mewujudkan tujuannya secara optimal. Oleh karena itu, efektivitas komunikasi perlu diciptakan agar dapat mewujudkan kebersamaan. Kebersamaan yang kuat akan dapat menguatkan kualitas transfer pengetahuan. Kualitas proses berbagi pengetahuan ini dilihat dari kelancaran proses memberi dan menerima pengetahuan, berbagi visi, dan berbagi model mental. Hal tersebut menunjukkan bahwa komunikasi adalah alat yang membantu organisasi untuk mendorong aparatur mau dan mampu melakukan *sharing* informasi, pengetahuan atau pengalaman.

Organisasi yang mampu membangun komunikasi yang efektif baik secara vertikal maupun secara horizontal, maka mengantarkan atau memperlancar mekanisme proses berbagi pengetahuan, berbagi visi, dan model mental sehingga memudahkan dan memperkaya penyebaran ide dan gagasan secara terbuka di antara anggota organisasi. Kepercayaan sebagai faktor kunci dalam memajukan partisipasi dalam komunitas organisasi. Kepercayaan muncul atas dasar interaksi sosial yang berulang satu sama lain. Di sisi lain, komunikasi yang makin baik menjadi bahan umpan balik (*feedback*) terhadap perubahan.

## 7. Kultur Organisasi

Pengelolaan sumber-sumber pengetahuan sumber daya aparatur penting agar bersedia berbagi pengetahuan dengan rekan-rekannya. Kelancaran kegiatan ini tidak dapat dipisahkan dari *setting* kultur organisasi. Pada awalnya organisasi dengan kerangka

budaya menekankan organisasi sebagai sistem makna simbol-simbol dan unsur-unsur menyatu. Dalam konteks ini difokuskan pada pelembagaan nilai-nilai sosial. Perkembangan selanjutnya, teori organisasi semakin berfokus pada efek konstitutif budaya sebagai kunci perubahan organisasi. Ini bisa terwujud tergantung kekuatan pengetahuan organisasi.

Sejumlah penelitian telah menemukan hubungan langsung antara budaya organisasi yang mendukung suksesnya proses berbagi pengetahuan. Misalnya Hacket, Janz & Prasarphanich, dalam Huang, dkk., (2008) mengemukakan, "Budaya organisasi mendorong perilaku dalam penyebaran pengetahuan, namun sering mengalami kendala dalam organisasi. Ini erat terkait dengan tantangan dan dukungan pemimpin." Kultur organisasi berkaitan dengan kebiasaan masyarakat organisasi. Kebiasaan tersebut terbentuk karena memiliki hubungan dengan yang lain.

#### 8. Sistem Reward

Pada dasarnya organisasi dan pegawai saling membutuhkan. Organisasi membutuhkan orang untuk melaksanakan kegiatannya agar tujuan tercapai. Organisasi harus memperhatikan dan memberikan penghargaan kepada karyawan agar lebih mantap melaksanakan tugas organisasi. Lin (2006) mengungkapkan bahwa, "Sistem *reward* berguna memotivasi karyawan untuk berbagi pengetahuan dengan orang lain. Efektif sistem penghargaan

dihubungkan dengan perilaku yang memungkinkan karyawan melaksanakan tugas dengan baik.”

Sistem imbalan memiliki efek positif pada perusahaan mengungkapkan kesalahan atau bahkan penipuan. Penghargaan yang baik apabila diberikan tepat waktu, tempat, dan layak nilainya. Sistem *reward* yang diperhatikan dengan tepat dapat berpengaruh positif terhadap peningkatan kemauan bekerja, dan karena dalam bekerja tentu dihadapkan dengan persoalan, maka aparatur yang termotivasi akan berupaya meningkatkan kemauan belajarnya guna memudahkan pelaksanaan pekerjaannya.

#### 9. Kepemimpinan yang Efektif

Kepemimpinan yang efektif merupakan prasyarat vital bagi kelangsungan hidup dan keberhasilan suatu organisasi. Kepemimpinan termasuk memengaruhi orang untuk melakukan usaha yang lebih baik dalam sejumlah tugas atau mengubah perilakunya. Efektivitas pemimpin sangat tergantung pada bersama hasil-hasil kepemimpinannya. Kriteria efektivitas kepemimpinan yang umum dalam suatu organisasi adalah pelaksanaan kerja jangka panjang dari organisasi yang dipimpinnya tersebut. Pemimpin yang efektif tidak hanya memengaruhi bawahannya, tetapi juga mampu menjamin bawahannya mencapai pelaksanaan kerja yang terbaik. Untuk itu, dibutuhkan tipe pemimpin transformasional yakni pemimpin yang selalu menyadari pentingnya perubahan dalam suatu organisasi. Lingkungan kerja saat ini dan ke depan

menuntut organisasi lebih respon dan terbuka. Kehebatan dari pemimpin transformasional adalah terus mengasah kemampuannya sekaligus mendorong bawahan untuk selalu mengasah keterampilannya.

Pentingnya kepemimpinan organisasi pembelajar dewasa ini adalah sebagai agen perubahan yang mampu memotivasi anggota guna melakukan proses perubahan, menguatkan fondasi rasa saling, budaya belajar, serta memperkuat kualitas kebiasaan belajar sebagai syarat untuk kelancaran proses transformasi atau distribusi pengetahuan.

Dengan demikian, kepemimpinan dari seorang pemimpin akan berpengaruh secara langsung atau tidak langsung pada proses pendewasaan manusia. Pengaruh langsung dapat membangun kualitas disiplin personal *mastery* dari para anggota organisasi. Sedangkan pengaruh tidak langsung dari kepemimpinan adalah dapat meningkatkan hubungan antara disiplin-disiplin organisasi pembelajar.

# **BAB V**

## **PENGUATAN PEMERINTAHAN DEMOKRATIS DAN AKUNTABILITAS ADMINISTRASI**

### **Penguatan Pemerintahan Demokratis**

PERJALANAN pemerintahan di Indonesia dapat dikatakan sudah lama sejak bangsa ini merdeka. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mulai orde Lama, orde Baru sampai dengan era Reformasi ini patut diakui telah mencapai berbagai keberhasilan. Namun di sisi lain sering didengar dan dilihat munculnya berbagai persoalan khusus berkaitan dengan rendahnya kualitas kinerja pelayanan publik baik di pusat maupun daerah. Padahal perbaikan sistem pemerintahan dan pengembangan administrasi publik terus dilakukan, akan tetapi bangsa ini masih bergerak lambat dengan sejumlah permasalahannya.

Tentunya berbagai persoalan bangsa itu menyebabkan terhambatnya dalam mewujudkan Indonesia sejahtera. Apalagi ingin mewujudkan Indonesia Baru dan membangun fondasi untuk transformasi Indonesia menjadi negara maju pada tahun 2025, dengan membangun tema Kebangkitan Nasional Kedua. Ini suatu cita-cita yang membahagiakan dan tinggal beberapa saat lagi kita akan melihat kemajuan itu. Hal itu menjadi tantangan bagi administrator publik di abad ke 21 ini. Cooper dalam Utomo (2006), menyebut tantangan tersebut terdiri dari *Diversity, Accountability,*



*Privatization, Civil Society, Democracy, Decentralization, Reengineering, The Empowering Effect of High Technology.*

Tantangan dan tuntutan serta harapan di atas, mendorong pemberlakuan administrasi publik baru yang lebih didekatkan dengan masyarakat. Pelayanan publik dengan pendekatan negara harus dievaluasi kembali karena mengedepankan otoritas atau kekuasaan semata. Oleh karena itu, saat ini esensi administrasi publik harus diperkuat yaitu pelibatan warga negara dalam pemerintahan.

Perkembangan administrasi publik sejalan dengan dinamika kehidupan pemerintahan. Di mana kegiatan pemerintahan dari waktu ke waktu semakin dinamis dan kompleks sehingga membutuhkan penanganan administrasi publik yang baik. Di bawah ini akan diuraikan mengenai esensi administrasi publik baru.

Istilah Administrasi Publik (*Public Administration*) selalu dialih bahasakan ke dalam Bahasa Indonesia dengan sebutan Administrasi Negara. Thoha (2007), mengatakan istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan dan dijalankan oleh aparat pemerintah untuk melayani kepentingan masyarakat. Administrasi negara selalu berbarengan dengan pendekatan dalam mengelola negara menekankan pada orientasi kekuasaan negara sehingga publik ditekankan pada pemahaman negara daripada masyarakat atau rakyat. Pemahaman tersebut menurut Wilson (1978), tidak relevan dengan hakikat yang merupakan jiwa dari ilmu administrasi publik yang sejak pertama kali dikembangkan

dan yang tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya.

Kekeliruan pemahaman tersebut menyebabkan adanya perubahan paradigma dalam administrasi negara. Pergeseran dari administrasi negara ke administrasi publik telah diikuti beralihnya lokus berdomisili pada masyarakat. Dalam arti bahwa segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijakannya oleh pemerintah bersumber dari aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan rakyat atau masyarakat. Administrasi publik berperan untuk membuat dan mengatur serta merealisasikan bagi kepentingan masyarakat.

Perkembangan administrasi negara dimulai model klasik atau dikenal dengan administrasi publik tradisional (*Old Public Administration*) yang bertitik tekan pada otoritas, kontrol, perintah, dan prediksi. Nuansa administrasi negara selama ini terikat oleh *political authority*. Kemudian berkembang menjadi paradigma *New Public Management* (NPM). Praktik NPM mengutamakan keterlibatan sektor swasta tetapi mengedepankan cara-cara bisnis. Meskipun penerapan paradigma ini mempunyai banyak aspek positif, namun kadangkala bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan kepentingan publik, seperti peningkatan kesejahteraan masyarakat yang mengabaikan aspek pemerataan dan justru menimbulkan disparitas sosial, masalah kemiskinan, dan ketidakadilan sosial. Karena perspektif pada paradigma NPM menekankan penggunaan mekanisme dan terminologi pasar bahkan birokrasi pemerintah diperlakukan seperti organisasi swasta yang mementingkan *profit oriented*.

Penerapan NPM dianggap menghilangkan esensi kedaulatan rakyat, karena akomodasi modal lebih dominan dan birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik. Ini telah memicu kritikan dari berbagai ahli, di antaranya Bovair (2007), yang memandang *New Public Management* masih bersifat *Old Public Administration* dan kurang menunjukkan representatif pemerintah terhadap pelayanan publik.

Berdasarkan catatan itulah maka muncul paradigma administrasi baru bernama Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*) yang dikembangkan oleh Denhard & Denhard (2000), dengan menekankan adanya peranan rakyat untuk kepentingan rakyat. Beliau memandang praktik administrasi publik lama lebih tepat dikatakan sebagai alat kekuasaan negara bukan kekuasaan rakyat. Padahal esensinya menekankan adanya peranan rakyat dan diarahkan pada program aksi yang berorientasi pada kemanfaatan bagi kepentingan rakyat.

Esensi penting pemerintahan yang demokrasi adalah pelibatan rakyat. Teori demokrasi mengajarkan egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Rakyat ditempatkan pada posisi utama dalam mencapai dan mengukur keberhasilan pelayanan birokrasi pemerintahan. Oleh karena itu, administrasi publik baru ini menempatkan negara atau pemerintah sebagai fasilitator dan katalisator serta mengarahkan aktivitas menjadi, oleh, untuk, dan kepada masyarakat. Sekalipun demikian, tidak berarti administrasi publik baru melepaskan diri dari permasalahan

kehidupan negara, melainkan tetap menghendaki adanya interalasi dan independensi antara komponen bangsa.

Prinsip demokrasi meletakkan kekuasaan itu di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa. Jika esensi administrasi publik diletakkan di tangan penguasa maka bisa jadi pelayanan publik dilaksanakan sesuai selera penguasa atau pejabat yang bersangkutan. Pemerintah bisa bertindak demokratis jika peran kontrol dilakukan oleh rakyat secara maksimal. Terwujudnya pemerintah yang demokratis merupakan landasan bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Oleh karena itu, aspek demokrasi pemerintahan adalah partisipasi masyarakat harus diperkuat terus menerus sebagai modal kuat bagi pemerintah untuk mewujudkan suatu keberhasilan dalam pemerintahan dan pembangunan. Penguatan partisipasi warga masyarakat harus diperluas dan diperlakukan secara aktif. Dalam Jurnal Media Praja (2006), disebutkan perluasan partisipasi publik dalam manajemen publik meliputi konsultasi, keterlibatan langsung atau pembagian kekuasaan di mana masyarakat adalah anggota penuh dalam badan yang membuat keputusan, tindakan kelompok-kelompok mengedepankan tuntutan mereka, dan manajemen sendiri masyarakat di mana kelompok-kelompok masyarakat memegang kendali atas fasilitasi dan sumber daya.

Perwujudan esensi demokrasi pemerintahan yaitu bagaimana memaksimalkan bentuk partisipasi melalui bentuk sebagai berikut:

1. Memperluas proses konsultasi. Pemerintah perlu berusaha untuk mendekati semua warga masyarakat menyerap aspirasi mereka;
2. Mengakomodasi protes, tekanan, dan diskusi publik;
3. Partisipasi aktif dalam proses politik dalam arti keterlibatan nyata dalam ruang publik mensyaratkan adanya kemampuan untuk berwacana, melakukan dan memengaruhi wacana/perdebatan politik. Strategi untuk meningkatkan partisipasi aktif warga adalah dengan mengkooptasi perwakilan komunitas ke dalam lembaga-lembaga publik.

Esensi partisipasi tidak berhenti pada keterlibatan atau keikutsertaan warga masyarakat saja, melainkan diperluas dengan memberi ruang yang cukup agar masyarakat dapat terlibat dalam mengikuti setiap proses dan tindakan secara aktif dalam setiap kesempatan, sehingga mereka dapat mengetahui dan memahami dengan baik tentang kebijakan, program dan tindakan pemerintah. Penguatan itu merupakan upaya pemberdayaan dan membangun kemandirian masyarakat sebagai bentuk dari pemerintahan yang baik.

Pemberdayaan warga negara dalam rangka mewadahi masyarakat melalui forum-forum resmi atau non formal untuk mengetahui, memberitahu masalah-masalah publik, sekaligus mendengar keluhannya dan yang lebih penting sebagai upaya mencapai kesepakatan bersama dan bersama-sama ikut bertanggung jawab. Keterlibatan warga masyarakat harus dilihat sebagai investasi yang signifikan.

Akhir-akhir ini masalah kenegaraan dan pemerintahan semakin bertambah kompleks dan juga rumit seiring dengan dinamika tantangan lingkungan zaman. Kondisi itu menjadi tugas sekaligus menjadi tantangan bagi administrator publik untuk menghadapinya. Belum lagi esensi administrasi publik baru (*New Public Service*) makin dikuatkan.

Penguatan partisipasi publik sebagai aspek penting dari administrasi publik berimplikasi makin bertambah luasnya cakupan tugas bagi aparatur pemerintah. Belum lagi menghadapi kondisi pada abad 21 yang karakteristiknya sangat berbeda dengan saat ini dan tidak bisa dipandang sederhana, sebab lingkungan global tidak dapat ditahan.

Dengan penguatan esensi administrasi publik baru yang berdimensi demokrasi kerakyatan maka makin banyak warga masyarakat yang pintar, cerdas, kritis, paham akan hak-haknya sebagai warga negara, sehingga makin dibutuhkan kesiapan kapasitas administrator publik yang mumpuni. Kapasitas mengandung esensi keahlian, keterampilan, dan profesionalitas, serta mentalitas. Administrator publik yang memiliki kapasitas yang baik akan mampu mengamati, mengidentifikasi dan memahami seluk-beluk permasalahan masyarakat, dan mengartikulasikan aspirasi, serta memecahkan masalah publik dengan baik.

Kesiapan kapasitas merupakan modal intelektual bahkan investasi berharga karena itu menjadi kekuatan organisasi untuk berdaya saing tinggi. Dengan demikian maka aparatur pemerintah tersebut akan

mampu menyesuaikan diri dengan tuntutan global dan melaksanakan tugas pelayanan publik sesuai fungsi dan kewenangannya secara efektif dan efisien serta inovatif.

## **Akuntabilitas Administrasi Pemerintahan Daerah**

KEBERADAAN institusi pemerintah sangat penting dan menentukan terwujudnya ketentraman, ketertiban, dan kesejahteraan masyarakat. Tujuan negara tersebut dapat dicapai melalui pelayanan oleh aparatur pemerintah sesuai aturan dan tata cara atau birokrasi sebagai bentuk dari akuntabilitas (*accountability*) pemerintah kepada masyarakatnya.

Akuntabilitas merupakan instrumen kebijakan pemerintah yang mampu mengontrol pelaksanaan pelayanan publik, sekaligus digunakan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah yang sudah dilaksanakan. Menurut Ranson dan Stewar (1994), akuntabilitas sebagai manifestasi pertanggungjawaban dan pengawasan institusi publik dalam memberikan dan mendistribusikan dana dan pelayanan publik.

Akuntabilitas lebih mengacu pada makna dan karakteristik utama *governance*. Bank Dunia dalam Tjokroamidjojo (2000), menyebutkan prinsip-prinsip penting *good governance* yaitu *accountability*, *participation*, *role of law* dan *transparancy*. Akuntabilitas merupakan tanggung jawab pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*) kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Dengan akuntabilitas yang baik

tentu memberikan legitimasi dan kewibawaan serta kepercayaan masyarakat menjadi lebih kuat.

Pada tahun 1998, Indonesia mengalami peristiwa bersejarah politik dan pemerintahan yang berdampak pada krisis kepercayaan. Hal itu disebabkan karena kekecewaan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik. Mustpadidjaja (2000), mengatakan terjadinya tragedi itu disebabkan berbagai kekeliruan pemerintahan orde Baru karena tidak diterapkan secara utuh dan konsisten prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga menuntut reformasi di segala bidang kehidupan.

Sebagai tindak lanjut dari tuntutan reformasi itu maka telah menggeser paradigma sistem pemerintahan yaitu dari paradigma sentralistik menjadi desentralisasi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Namun dalam berbagai kondisi memperlihatkan kinerja pelayanan publik pasca reformasi belum signifikan. Penelitian Said (2019), menunjukkan bahwa otonomi daerah belum bisa memenuhi harapan untuk lebih bertanggung jawab, meskipun secara fundamental sistem sudah berubah akan tetapi sedikit sekali perubahan ke arah perbaikan pelayanan publik. Hasil identifikasi juga menggambarkan permasalahannya terletak pada kurang berfungsinya akuntabilitas, penyalahgunaan kekuasaan, pemborosan kerja, egoistik, dan sulitnya koordinasi.

Permasalahan tersebut tidak bisa diabaikan karena berdampak menurunkan kredibilitas pemerintah. Untuk itu akuntabilitas perlu dikembangkan agar dapat menaikkan



citra positif dan kepercayaan masyarakat. Effendi (2021), mengingatkan pemerintah perlu menerapkan akuntabilitas dan sistem administrasi yang efektif serta membangun integritas aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Akuntabilitas administratif meliputi akuntabilitas tata laksana, akuntabilitas pelayanan, akuntabilitas kinerja organisasi, dan program kegiatan. Beberapa aspek tersebut yang akan dikaji pada organisasi pemerintah yang memberikan pelayanan publik.

## **BAB VI**

# **TANTANGAN MANAJEMEN PUBLIK**

MANAJEMEN publik merupakan bagian dari unsur administrasi publik. Ruang lingkup administrasi publik sebagaimana dikemukakan Hendry (1995), meliputi organisasi publik berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku organisasi, sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen SDM, serta berkaitan dengan pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi. Sedangkan menurut Overman (Pasalog 2007), mengatakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.

Pengaturan dan pengelolaan kegiatan organisasi pemerintah dilakukan saling terkait satu sama lain, dan manajemen publik melaksanakan fungsi-fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka kegiatan *public management* adalah *non provit*. Manajemen publik memfokuskan diri pada *the management tools, techniques, knowledge* dan *skills* yang

dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksana program. Lingkup perhatian manajemen publik adalah pelayanan publik. Pelayanan publik dalam konteks organisasi merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui aktivitas aparat birokrasi di dalam suatu organisasi pemerintah baik yang bersifat pelayanan administratif, pelayanan barang, maupun pelayanan jasa.

Pergeseran paradigma administrasi dari administrasi negara ke administrasi publik berimplikasi pendekatan manajemen tidak lagi kepada negara tetapi lebih kepada masyarakat, sehingga makna publik tersebut orientasinya kepada *governance* yang menitikberatkan kepada kompatibilitas di antara ketiga aktor yang ada yaitu pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Perubahan sistem politik pemerintahan Indonesia dari paradigma monopolik sentralistik ke paradigma demokrasi khususnya *local democracy* atau dari *government* yang menekankan pada otoritas ke *governance* yang bertumpu kepada interaksi dan kompatibilitas (*compatibility*) di antara komponen-komponen yang ada, menuntut adanya perubahan dalam *mindset* tidak saja di dalam formulasi kebijakan tetapi juga implementasinya.

Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pergeseran sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralistik ke desentralisasi adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan kebijakan otonomi daerah maka tuntutan dan aspirasi masyarakat pun semakin meningkat dan sangat kompleks. Perkembangan

ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu cepat menyebabkan masyarakat semakin cerdas dan lebih berani menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Apalagi globalisasi dan pendekatan *New Public Management* yang menekankan pentingnya kualitas pelayanan, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi *user* dan warga masyarakat, menekankan belajar dalam pemberian pelayanan publik, dan mengadakan evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

Pelayanan publik oleh birokrasi inefisien sering terjadi, kurang responsif, kurang memperhatikan nilai-nilai kompetisi dan partisipatif, sikap dan perilaku pelayanan, dan tidak akuntabel. Oleh karena itu, reformasi birokrasi sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja organisasi serta membutuhkan pengelolaan birokrasi yang baik. Namun itu memang tidak mudah melainkan membutuhkan perhatian dan penanganan ekstra dari pimpinan, dan hal tersebut sekaligus menjadi tantangan manajemen publik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik. Manajemen publik sudah semakin dirasakan sebagai suatu kebutuhan pokok, baik oleh sekumpulan individu, kelompok, maupun organisasi untuk mencapai tujuannya. Perkembangan lingkungan yang bergerak dengan cepat, dewasa ini manajemen konvensional tidak lagi dirasakan mencukupi untuk mencapai tujuan secara optimal, sehingga diperlukan pengembangan di bidang manajemen termasuk manajemen publik.

Pentingnya manajemen publik seiring dengan diletakkan otoritas menjadi *governance* yang menitikberatkan kepada komabilitas di antara para aktornya ialah pemerintah, *privat* dan *civil society*. Alasan logis otonomi daerah dalam rangka mendekatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan mengacu kepada prinsip-prinsip akuntabilitas, supremasi hukum, profesionalisme, transparansi atau keterbukaan, dan partisipatif. Utomo (2006), mengatakan bahwa perubahan sistem politik pemerintahan Indonesia dari paradigma monopolik sentralistik ke paradigma demokrasi menuntut adanya perubahan manajemen publik tidak saja di dalam formulasi kebijakan tetapi juga implementasinya.

Dalam nuansa itu pihak-pihak yang terlibat mengetahui dengan jelas dan tepat tujuan, peran dan arahnya sehingga pemerintahan dilakukan dengan kebersamaan dalam kapasitas kompetensinya masing-masing untuk mencapai tujuan negara di dalam rangka merealisasikan kesejahteraan masyarakat.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat menyebabkan masyarakat semakin cerdas dan lebih berani menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Paradigma manajemen publik menekankan pada manajemen kualitas total, di mana masyarakat dari waktu ke waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat semakin meningkat. Perubahan mendasar tersebut lebih dikarenakan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-hak sebagai warga negara yang baik. Dengan perubahan yang demikian, maka berubah pula

kompetensi yang selama ini terkait dengan administrasi publik tradisional untuk diarahkan dalam bentuk manajemen publik baru atau model yaitu "*Public Service Orientation*", yang menekankan pada kualitas pelayanan, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi *user* dan warga masyarakat, menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

### **Tantangan Manajemen Publik**

BERKEMBANGNYA tugas pokok administrasi publik menjadi dilema atau tantangan bagi manajemen publik dalam mengimplementasikan administrasi publik, karena praktik negara dengan penggunaan *power* yang cukup kuat dan lama, maka menyebabkan manajemen publik berhadapan dengan berbagai tantangan, di samping menyesuaikan diri dan membutuhkan waktu juga mencari cara yang dianggap relevan di dalam penanganan tugas-tugas negara tersebut. Di mana situasi dulu dengan sekarang sangat berbeda sehingga penerapan manajemen publik yang dulu kurang cocok lagi dengan tuntutan masyarakat saat sekarang. Untuk itu, kehati-hatian dalam mengimplementasi manajemen publik baru perlu disesuaikan, meskipun reformasi pelayanan publik tidak dapat ditawar-tawar lagi dengan harapan pelayanan publik menjadi lebih baik, adil dan merata, dan efisiensi dan efektivitas birokrasi.

Tantangan tetap selalu ada dalam domain publik karena memang hal itu selalu melekat secara alamiah di dalamnya. Adapun dilema yang harus dihadapi oleh manajemen publik sebagai berikut:

1. *Collective Individual*. Domain publik merupakan domain bagi tindakan kolektif, tetapi juga sekaligus merupakan domain bagi warga-warga secara individual, di mana masing-masing mempunyai pandangan, tuntutan, dan keluhan. Pandangan, tuntutan, dan keluhan kolektif memiliki kekuatan untuk mengalahkan pandangan, tuntutan, dan keluhan individual, tetapi setiap tindakan kolektif membutuhkan justifikasi.
2. *Representative and Partisipative*. Tindakan kolektif dapat ditentukan oleh pemerintah yang representatif atas nama masyarakat atau oleh partisipasi aktif masyarakat itu sendiri. Kekuasaan pada pemerintah yang representatif untuk melakukan tindakan kolektif seringkali juga harus bersaing atau berhadapan dengan partisipasi masyarakat. Pertimbangan yang harus dilakukan berkenaan dengan partisipasi adalah apakah partisipasi diinginkan dalam lingkungan sekitarnya, apakah kondisi lingkungan yang mencegah partisipasi, dan dapatkah dihilangkan, siapakah yang harus berpartisipasi, dan bagaimana partisipasi harus dicapai.
3. *Bureaucracy and Responsiveness*. Birokrasi sebagai alat atau mesin pemerintah, administrasi negara, atau administrasi publik merupakan keberadaan yang sentral dalam membawa kebijaksanaan atau

peraturan pemerintah. Sebagai komponen yang netral yang membawa keputusan atau kebijaksanaan politik, birokrasi lebih dituntut memiliki profesionalisme yang tinggi daripada kemampuan untuk berpolitik. Birokrasi yang terdiri dari para birokrat atau pelayan publik lebih berdedikasi sebagai pejabat karier. Aturan yang ada dalam birokrasi bisa menjamin adanya kenetralan dalam memberikan pelayanan, tetapi tidak bisa mencakup pelayanan baru sebagai respon atas tuntutan lingkungan yang spesifik. Birokrasi sulit keluar dari aturan yang dibuatnya, padahal tuntutan perubahan semakin cepat dan secara terus menerus. Karena nampaknya birokrasi saat ini kenetralan dari politik kurang terjaga, sehingga tidak mampu merespon persoalan-persoalan masyarakat dengan cepat dan baik. Kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi dalam menjalankan misi dan tujuannya.

4. *Order and Service*. Di sektor publik tata tertib dipertahankan dan peraturan dilaksanakan, tetapi pelayanan seringkali disediakan dan diberikan oleh



berbagai organisasi yang sama. Meskipun masing-masing organisasi tersebut menerapkan sistem manajemen yang berbeda-beda, tetapi suatu aktivitas diambil dalam rangka yang ada serta penyediaan pelayanan bagi masyarakat. Berbagai karakteristik dan kompleksnya masyarakat maka akan kompleks juga tuntutan dan kebutuhan serta kepentingan publik. Jika dikaitkan dengan kemampuan pemerintah mungkin tidak semua harapan, keinginan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat dapat terakomodir semua melainkan dipilih sesuai tingkat urgensinya, maka menyebabkan manajemen publik membutuhkan waktu dan kemampuan memahami karakteristik-karakteristik hal-hal yang memang sangat dibutuhkan. Hal tersebut tidak gampang diputuskan mengingat pemerintah mempunyai keterbatasan kemampuan anggaran untuk menyediakannya, sementara di sisi lain publik secara terus-menerus menuntutnya.

5. *Stability and Flexibility*. Setiap organisasi selalu menghadapi tensi atau konflik antara kondisi stabil yang diperlukan untuk mencapai kinerja peran-perannya dan juga kondisi fleksibel yang diperlukan untuk mengadaptasi perubahan yang terjadi pada lingkungan eksternalnya. Di sektor publik tensi itu lebih dalam, maka untuk menjaga stabilitas masyarakat butuh ketertiban dan ketertiban itu juga sangat tergantung pada kemampuannya untuk berubah.
6. *Controlling and Enabling*. Dalam organisasi publik mengontrol kepentingan masyarakat yang begitu

kompleks melalui seperangkat regulasi atau aturan main yang diperlukan, tetapi sektor publik juga sekaligus memfasilitasi tercapainya aspirasi kepentingan masyarakat. Sistem pengawasan dan akuntabilitas kinerja organisasi pemerintah selama ini sudah baik, namun implementasinya yang belum baik dan menyimpang, dan juga efisiensi dan efektif termasuk keadilannya belum diperhatikan.

7. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Kinerja instansi pemerintah harus dilaporkan atau disampaikan kepada dewan sebagai wakil rakyat, akan tetapi akses informasi kurang dapat diakses oleh *stakeholders* yang lebih luas, termasuk masyarakat umum, pengamat sosial, aktivis, LSM, pers dan sebagainya, sehingga secara keseluruhan pertanggungjawaban pemerintah daerah tersebut sangat sulit dipelajari dan diukur.
8. *Political Conflict and Institutional*. Dalam domain publik keputusan-keputusan dibuat melalui suatu proses politik, baik melalui debat, adu argumentasi, tekanan maupun protes. Konflik politik dimaksudkan untuk menguji keputusan-keputusan tersebut dan sekaligus juga harus dalam menjaga keberlangsungan institusi yang ada.
9. *Customer and Citizen*. Dalam organisasi publik menyediakan berbagai jenis pelayanan bagi kepentingan publik dengan sebaik-baiknya. Masyarakat sebagai pelanggan dan warga negara dapat saling berbagi kebutuhan dan keinginan, tetapi

keduanya juga bisa berbeda tujuan-tujuannya. Konflik tidak dapat dihindari, ada konflik yang relatif mudah diatasi, ada pula konflik yang memerlukan waktu lama untuk menyelesaikannya. Konflik dapat muncul dalam berbagai macam bentuk, di samping adanya konflik yang dapat timbul karena persaingan juga karena tujuan-tujuan yang berbeda. Konflik kognitif yaitu pemikiran mereka tidak konsisten, sedangkan konflik afektif timbul apabila perasaan-perasaan atau emosi-emosi tidak sesuai satu sama lainnya.

10. *A Choice of Values*. Di dalam domain publik terdapat berbagai nilai-nilai yang bias, berbeda, dan konflik antar nilai, misalnya nilai kebutuhan dan pertumbuhan, keadilan dan hadiah, kompetisi dan kooperasi atau kerjasama, kebebasan dan persamaan dan sebagainya, dan akhirnya nilai-nilai tersebut harus dipilih sehingga terdapat keseimbangan.
11. *A Balance of Interest*. Manajemen domain publik disusun atas dasar banyak kepentingan yang harus dicapainya. Keseimbangan kepentingan harus diupayakan terus menerus. Di sektor publik, keseimbangan dicapai di antara faktor-faktor yang berupa dilema. Mencari keseimbangan di antara dilema tersebut perlu terus dikembangkan.

## **Strategi Mengatasi Dilema Manajemen Publik**

DALAM rangka mengatasi dilema manajemen publik sebagaimana tersebut di atas, ada beberapa pendekatan

yang dapat dilakukan. Islamy (2003), menyebutkan pendekatan baru manajemen sebagai berikut:

1. *The Learning Process*. Terkadang tuntutan masyarakat dalam lingkungan yang berubah ini ada yang realistis dan juga tidak realistis, sehingga diperlukan kemampuan untuk mengkaji, memilah, dan menyeleksi agar tidak menimbulkan keresahan bagi masyarakat. Oleh karena itu, dituntut adanya proses belajar dalam organisasi, dalam arti bukan organisasi yang bersifat statis yang melakukan proses *learning* melainkan individu atau kelompok yang ada dalam organisasi yang bersangkutan yang harus melakukan proses belajar (*learning process*) untuk keberhasilan suatu organisasi, karena dengan belajar maka organisasi tidak pernah ketinggalan informasi, tidak ketinggalan pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan perbaikan sikap dan perilaku pelayanan kepada masyarakat. Karena di dalam proses pemerintahan itu sendiri dapat dipandang sebagai suatu proses pembelajaran. Di dalamnya tentu saja terdapat masalah dan aspirasi, respon dan aksi, kegagalan dan keberhasilan.
2. *Response and Direction in Strategy*. Proses pemerintahan adalah hubungan antara yang diperintah dan yang memerintah, antara respon dan direksi atau arahan. Proses politik lewat debat, tuntutan, protes, dan seterusnya dapat memberikan bimbingan baik kepada respon maupun direksi. Proses pemberian respon dan arahan dapat dipandang sebagai suatu perencanaan

strategis, yang seharusnya berupa ekspresi tujuan politis atau aspirasi publik yang direalisasikan dalam bentuk debat publik. Strategi dalam sektor publik tidak perlu dibatasi bidang-bidang atau area sasarannya yaitu proses politik sebagai pedoman arahan, banyak nilai yang harus diperhatikan, dan banyak kepentingan yang harus diseimbangkan. Tugas manajemen publik adalah mengembangkan proses perencanaan strategis yang didasarkan atas realitas tersebut.

3. *The Budgetry Process*. Dalam domain publik anggaran merupakan ekspresi pilihan antara tujuan publik dan tindakan privat yang dinyatakan dalam bentuk tingkat pajak yang dipungut. Di sektor privat, penetapan harga barang dan jasa adalah merupakan keputusan instrumental yang dipengaruhi oleh posisi pasar. Sementara di sektor publik alokasi nilai, penyeimbangan kepentingan-kepentingan, dan penilaian kebutuhan-kebutuhan ditetapkan lewat proses politik. Manajemen domain publik di mana proses penetapan anggarannya ditentukan lewat suatu struktur tawar-menawar dalam proses politik dari pada melihat posisi pasar.
4. *The Management of Rationing*. Pelayanan biasanya tidak disediakan atas permintaan dalam arti tiadanya batas tuntutan pelayanan gratis dan bahkan pelayanan yang tersubsidi menimbulkan permintaan pelayanan selain yang disediakan pasar. Bisa saja hal itu disediakan oleh publik, tetapi alokasi pelayanan itu lebih banyak didasarkan atas kebutuhan daripada permintaan. Manajemen pencatutan pelayanan membutuhkan

pemahaman dan penilaian atas kebutuhan dan identifikasi pilihan pelayanan dan juga pemahaman tentang bagaimana pencatutan itu akan dilaksanakan.

5. *Decision Making*. Keputusan yang dibuat di *sector public* sarat dengan nilai, yaitu nilai kolektif. Manajemen di sektor publik harus peka terhadap nilai ini, sebab jika tidak akan bertentangan dengan tujuan sektor publik. Pembuatan keputusan penuh dengan tekanan dan dikendalikan oleh politik, yang tidak mungkin dilakukan di ruang yang tertutup. Kriteria dalam pembuatan keputusan selalu diperdebatkan dan harus diakui bahwa di sana pasti ada pihak yang kalah dan yang menang setelah mereka menyampaikan suaranya. Manajemen publik harus selalu mengembangkan pendekatan-pendekatan bagi pembuatan keputusan, sebab kriteria perlu diubah, nilai perlu dicari, hasil dari proses politik dan biaya serta keuntungan dari keputusan tersebut jarang sekali dapat ditentukan sebelumnya. Selain itu teknik pembuatan keputusan sering tidak tepat, kepentingan publik banyak yang tidak jelas. Semua itu dilakukan atau ada di arena perdebatan dan tantangan.
6. *Management Control and the Management Action*. Kegiatan dalam sektor publik ditujukan untuk mencapai tujuan kolektif, yang dilakukan atas dasar nilai-nilai kenetralan dan keadilan. Domain publik tidak boleh mengabaikan aspek individu baik sebagai pelanggan maupun warga negara. Dalam manajemen tindakan dan pengendalian manajemen, respon masing-

masing individu perlu direkonsiliasikan dengan aturan dan prosedur. Tindakan kolektif tidak perlu dibatasi karena adanya uniformitas aturan dan prosedur. Penyediaan barang dan jasa bagi publik tidak perlu harus menghapuskan pilihan individual.

7. *The Management of Interaction*. Kebanyakan organisasi domain publik adalah wadah bagi pernyataan tujuan kolektif, sehingga mereka selalu berada dalam hubungan kerja sama. Tetapi pada kenyataannya bisa tidak demikian karena masing-masing organisasi itu mempunyai dinamikanya dan mereka yang bekerja juga mempunyai tujuannya sendiri. Masing-masing juga bisa bersaing memperebutkan dana masyarakat walaupun begitu kerja sama dan interaksi harus selalu diupayakan.
8. *Performance Monitoring*. Kinerja jarang sekali dibatasi hanya pada satu keluaran tunggal, karena suatu keluaran bisa mempunyai dampak. Pemantauan (*monitoring*) berarti pengumpulan, analisis, pelaporan dan penggunaan informasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Lembaga Administrasi Negara RI 2004). Sedangkan *performance* atau disebut kinerja adalah proses untuk memastikan bahwa aktivitas sebenarnya sesuai dengan aktivitas yang direncanakan. Monitoring sebagai proses pembuatan untuk memantau, mencatat, menganalisis terhadap kegiatan yang sudah ditetapkan. Ada banyak tingkatan dalam monitoring kerja. Memonitoring kinerja tidak semata-mata berkenaan dengan efektivitas yang

dicapai, tetapi juga terhadap dampak yang tidak diharapkan dan nilai ditolak.

9. *Staffing Policies*. Masih terdapat masalah krusial yang harus dihadapi oleh sektor publik. Perlu disadari bahwa staf maupun konsumen keduanya adalah warga negara yang juga mempunyai hak dan kewajiban yang sama. Masalah ini lebih ditujukan pada aspek "etika pelayanan publik" sebagai faktor yang memberikan motivasi dan semangat pencapaian tujuan. Sayangnya etika organisasi publik itu seringkali disalahgunakan. Peran pimpinan organisasi adalah membantu pengembangan kebijakan dan menjembatani antara fungsi kontrol politik dengan posisi staf, antara hak-hak warga negara dan hak staf dan antara akuntabilitas publik dengan inisiatif staf. Kebijakan penempatan staf (*polices staffing*) perlu diperhatikan ketepatan kompetensi dan pengalaman kerja serta disiplin kerja.
10. *Relation With Customer and Citizen*. Publik itu selain bertindak sebagai pelanggan tetapi juga sekaligus sebagai warga negara. Hal ini tidak boleh memperlemah hak-hak publik di sektor publik, sebaliknya harus bisa memperkuatnya. Oleh Karena itu, hubungan antara publik sebagai pelanggan dan sebagai warga negara lebih kompleks di sektor publik daripada sektor privat. Pelanggan dinas publik jangan sampai bertindak layaknya pelanggan di sektor swasta. Walaupun demikian, pimpinan sektor publik bisa belajar dari pengalaman sektor swasta dalam berhadapan dengan para pelanggannya. Menerapkan



perilaku pelayanan terhadap warga negara penting karena dengan menunjukkan berarti menampilkan citra birokrasi yang baik. Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, dan selama manusia hidup dan berinteraksi dengan yang lainnya maka selama itu proses pelayanan terus berlangsung. Sikap dan perilaku pelayanan harus menggambarkan kebiasaan yang diberikan kepada orang lain. Pelayanan yang bertolak dari adanya sikap yang peduli, cepat merespon, jujur, sopan, melayani, tidak menunda pekerjaan, dan bertanggung jawab.

11. *Public Accountabability*. Setiap anggota organisasi publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap tindakannya. Akuntabilitas publik tidak hanya mencakup keharusan untuk bertanggung jawab, tetapi juga merupakan kebutuhan untuk memberikan pertanggungjawaban kepada publik. Bentuk akuntabilitas publik itu sangat luas, bisa berupa akuntabilitas finansial, pemeriksaan lewat audit atau *ombudsman*, pembuatan keputusan yang terbuka, inisiatif, inovasi, uji coba kebijakan dan sebagainya. Tekanannya bisa pada sejauh mana kebijakan, keputusan dan prosedur pelaksanaan telah dilaksanakan secara tepat dan sesuai dengan keinginan serta kepentingan publik. Pada intinya setiap anggota dan institusi publik harus merasa perlu untuk mempertanggungjawabkan proses pelaksanaan dan kinerjanya kepada publik.

## BAB VII PENUTUP

OTONOMI daerah telah dianggap sebagai solusi untuk mengatasi berbagai persoalan bangsa Indonesia. Otonomi yang merupakan bagian dari reformasi pemerintahan dan tidak dapat dipisahkan dari pemerintahan yang demokratis dipercaya sebagai sarana terbaik untuk membawa kemajuan dan kesejahteraan, dan pada saat yang bersamaan juga memberdayakan para aktor di luar pemerintah. Namun tampaknya media otonomi daerah belum menggembirakan masyarakat, bahkan sering memunculkan problematika yang kompleks yang menjadi hambatan dalam mewujudkan cita-cita reformasi tersebut.

Pemerintahan di era otonomi daerah memang tidak mudah karena beragam kebutuhan masyarakat. Ini menjadi suatu tantangan yang berat bagi administrator publik. Apalagi pendekatan otonomi daerah adalah *New Public Service* yang menitikberatkan pada nilai-nilai demokrasi, sehingga masyarakat semakin berdaya dan kritis akan hak-haknya. Peran pemerintah yang dominan kekuasaan makin dikurangi karena melibatkan masyarakat secara luas sebagai upaya mewujudkan pemerintah yang baik. Implikasinya adalah perlu penguatan esensi otonomi daerah untuk meningkatkan kapasitas administrator publik agar bertanggung jawab dalam melaksanakan administrasi publik.

Dalam rangka penguatan administrasi publik, perlu arah baru otonomi daerah untuk membangun organisasi pembelajar. Pembelajaran organisasi yang efektif dapat memberikan dampak positif bagi pengembangan sumber daya aparatur sehingga diharapkan dapat mengidentifikasi semua persoalan, mengklarifikasi, menilai, dan memberikan tindakan yang efektif dalam melayani masyarakat. Di samping itu, dengan melakukan proses pembelajaran bersama akan terwujud komitmen yang kuat sehingga dapat membangun kesadaran kolektif untuk mengakui kekurangan atau kesalahan masa lampau sekaligus memperbaikinya, guna meningkatkan kualitas kinerja pelayanan publik sebagaimana anjuran administrasi publik baru.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagastawa, Saptadi. 2006. *Meraih Keunggulan Kompetitif Melalui Praktik Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Amara Books.
- Baldin dan Evans. 2007. "The Future of Organizational Learning." dalam *Journal of Commercial Training*, 39 No. 6.
- Bernan, M. Evan. 2001. *Human Resourch Management in Public Service*. London: Sega Publication.
- Blanchard, Ken and Carlos, P. 2008. *Pemberdayaan Karyawan. Empowerment Takes More than a Minute*. Yogyakarta: Amara Books.
- Bovair, Tony. 2007. *Beyond Engangement and Participation: User and Community Coproduction of Public Service*. Public Administration Review, (Sep/Oct) 67,5; ABI/INFORM Research.
- Brown, Maureen. M., dan Brudney, Jeffrey, L. 2006. *Learning Organization in Technology to Advance Knowledge*. Public Administration Review, 63,1 (Jan/Feb).
- Cooper, P. J. 1998. *Public Administration for the Twenty-First Century*. Orlanda, Florida: Harcourt Brace.
- D, Riant Nugroho. 2003. *Reinventing Pembangunan*. Jakarta: PT. Elex Komputindo.
- Dai, Zong and Viggiani A, *Toward Creating Learning Based Competitive Advantage: An Empirical Investigation*, Competition Forum, 2006, 4,1; ABI/INFORM Research.
- Danim, Sudarmawan. 2003. *Menjadi Komunitas Pembelajar, Kepemimpinan Transformasi dalam Komunitas*

- Organisasi Dinamika Perubahan Lingkungan*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Davis, Konnie Jane. 1995. *Komunikasi Bersama Visi dalam Sebuah Organisasi*. Universitas of Illinois Urbana.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Departemen Dalam Negeri. 2007. *Grand Strategy Implementasi Otonomi Daerah*. Jakarta: Depdagri.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik*. Jogjakarta: Universitas Gadjadara.
- Effendi, Sofian. 2010. *Reformasi Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Elkjaer, Bente, 2006. "The Learning Organization an Undelivered Promise." dalam *Journal of Management Learning*, 32,4. (Dec).
- Farazmand, Ali, (ed). 2008. *Sound Governance Policy and Administrative Innovations*. London: Praeger, Westport, Connection.
- Frappalo, Carl. 2003. *Manajemen Pengetahuan, Cara Cepat Mendongrak Modal Intelektual*. Alih Bahasa oleh Sudarmadji. Jakarta: Pustaka Prestasi.
- Frederick, George, H., dan Smith, Kevin, B. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Westview A Member of the Perseus Books Group.
- Gilley, W, Jerry dan Maycunich, Ann. 1999. *Beyond Learning Organization*. Cambridge: Perseus Books.
- Gower. 1997. *The Learning Organization in The Public Services*. Edited by Janice Cook, Derek Staniforth and Jack Stewart. England: Hampshire.
- Handoko Hani. 1995. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.

- Harefa, Anderias. 2005. *Pemberdayaan Diri, Transformasi Organisasi dan Masyarakat Lewat Proses Pembelajaran, Menjadi Manusia Pembelajar*. Jakarta: Kompas.
- Henry, Nicholas, 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Publik*. Penerjemah: Luciana D. Lontoh. Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Huang, Qian, dkk. 2008. *Impact of Personal and Cultural Factors on Knowledge Sharing in China*. Springer Science + Business Media LLC.
- Hutapea, Parulian dan Nurianna. 2008. *Kompetensi Plus*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- Isaacs, W. N. 1993. *Taking Flight: Dialogue, Collective Thinking, and Organizational Learning*. *Organizational Dynamics* 22: (2), pp. 24-39.
- Islamy, Irfan. 2003. *Dasar-Dasar Administrasi Publik dan Manajemen*. Malang: Unibraw.
- Jamali, Dima, dkk. 2009. "The Learning Organization". *Emerald Group Publishing Limited Voloume 16. No.2* pp 103-121.
- Jiang, Hao, dkk. 2010. "Extending the Task-Artifact Framework with Organizational Learning". *Journal Knowledge and Process Management*. Volume 17 Number pp 22-35. Publishing online in Weley Interscience.
- Journal of Management Learning*, 37,2, Abl/INFORM Research (Jun).
- Kaho, Riwu.1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Keban, T, Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media.

- Krietner, Robert., and Angelo, Kinicki, 2002. *Organization Behavior*. Singapore: McGraw-Hill.Inc.
- Kurniawan. dkk. 2010. *Sub Sistem Belajar di Dalam Organisasi*. Universitas Negeria. Download at April, 10, 2010.
- Linard, Keith T and Aretz, Beate. 1998. "System Thinking Competencies and The Learning Organization". *Edna Vet Overview Journal*.
- Lipsky, Michael, 1980. *Street-Level Bureucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Age Foundation Journal.
- Lopez, Susana, P., Jose, Manual., dan Jose, Manual. 2006. *Human Resource Management as a Determining Factor in Organizational Learning*.
- Maddux, B. Robert. 2001. *Team Building. Kiat Membangun Tim Handal*. Alih Bahasa: Kristiyadibudi. Jakarta: Erlangga.
- Makmur, Syarif. 2007. *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia & Efektifitas Organisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Makmur. 2007. *Patologi Serta Terapan dalam Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Mothersell, dkk. 2008. *Revitalizing Human Resources Management in State Government: Moving Tran*. Public Personnel Management: Spring 37,1; ABI/INFORM Research.
- Muchith, Saekhan, M. 2006. *Pembelajaran Kontekstual*. Semarang: RaSAIL Media Group.
- Muhood, Philip. 1983. *Local Government in The Third World*. John Wiley & Sons. New York: United State.

- Mujiyono. 2006. "CPNS & Pemberdayaan Aparatur", dalam *Jurnal Layanan Publik, Edisi x*.
- Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Mustopadidjaja. 2002. "Lima Kompetensi Harus Dimiliki Aparatur Pemerintah", dalam *Jurnal Sinergi*, Jakarta: STIA-LAN.
- Osborne, David, and Gabler, Ted. 1996. *Reinventing Government. Mewirusahaakan Birokrasi*. Penerjemah: Abdul Rosyd. Jakarta: Binaman Pressindo.
- Pasalong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabet.
- Prasojo, Eko. "Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia", dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, 5 (3), 5-13, 2006.
- Pratikno. 2005. "Good Governance dan Governability", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8, Nomor 3, Maret 2005, UGM, Yogyakarta.
- Purwanto. 2000. *Difusi Inovasi*. Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara.
- Rivai, Veithzal, 2004. *Kiat Memimpin dalam Abad ke-21*. Jakarta: PT. Grafindo.
- Said, Mas'ud. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: Universitas Muhammadiyah.
- Salim, Emil, 1996. *Aspek Sikap Mental dalam Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sampara, Lukman, 1999. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA-LAN.
- Sedarmayanti. 2000. *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Menghadapi Abad 21*. Jakarta: Bumi Aksara.



- Senge, Peter M. 1996. *The Fifth Discipline, The Art and Practice of The Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Setiyono, Budi. 2004. *Birokrasi dalam Perspektif Politik & Administrasi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Siagian, Sondang, P. 2004. *Manajemen Abad 21*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sinambela, Litjen Poltak. 2007. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Slameto. 2003. *Belajar dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Smith, Easterby, Mark, dan Araujo, Luis, ed. 1999. *Learning Organizational Learning and The Learning Organizational*. London: Sage Publication.
- Stewart, Mitchell, Aileen.1998. *"Emporing People", Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*. Penerjemah: Agus M. Hardjana. Yogyakarta: Kanisius.
- Suharmawijaya, Dadan, S. 2008. *Dilema Mencari Aparatur Profesional*. Jakarta: The Jakarta Pos Institute of Pro Otonomi.
- Sulistiyani, Teguh, A. 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Suparto, Peni. 2010. *Paradigma & Implementasi Pelayanan Publik Menuju Good Governance*. Malang: Indcn-Press.
- Suprianto, Budi. 2009. *Manajemen Pemerintahan*. Tangerang: CV. Media Berlian.
- Supriyano, Bambang. 2007. "Pembangunan Institusi Pemerintahan Daerah dalam Penyediaan Prasarana Perkotaan". *Disertasi*, 2007.

- Suryono, Agus. 2007. *Birokrasi dalam Perspektif Pembangunan Berwawasan Kearifan Budaya Lokal* (Bahan Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Administrasi Pembangunan pada Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw Malang).
- Sutanto, J.E. 2008. *"Pengaruh Orientasi Pembelajaran dan Kemampuan* (at June, 12, 2010. Praktis). Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Syafiie, Kencana, Inul. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Asdi Mahasatya.
- Tadda, Asri. 2008. *Peranan Organisasi Pembelajaran dalam Meningkatkan Kompetensi Kerja*. May, Asta Qauliyah.com@.
- Toha, Miftah. 2007. *Birokrasi & Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tjakraatmadja J.H, dan Lantu, Crestofel, Donald. 2006. *Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajar*. Bandung: PT. Mizan Grafika Sarana.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 2000. *Good Govemance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Sebagaimana Disempurnakan dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Permata Press.
- Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vince, Russ dan Salem, Tahir. 2006. "The Impact of Caution and Blame on Organizational Learning". *Journal of Management Learning*, 35,2, (Jun) ABI/INFORM Research.
- Wahid, SA, 1995. *Organisasi Belajar*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Wasistiono, Sadu. 2003. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: CV. Fokusmedia.
- Wibowo. 2006. *Manajemen Perubahan*. Edisi Kedua, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Widodo. 2008. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Yuniarsih, Tjutju dan Suwanto. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Teori, Aplikasi, dan Isu Penelitian*. Bandung: Alfabet.
- Zauhar, Soesilo. 2006. *Administrasi Publik*. Malang: Universitas Negeri Malang.

## PROFIL PENULIS



**Dr. Rusli, S.Sos., M.Si.**, lahir pada tahun 1973 di Kalodu - Bima - NTB, sebuah desa bersejarah karena dipercaya sebagai tempat awal masuknya agama Islam di Bima sekaligus didirikan "Masjid Kamina" yang merupakan masjid tertua di NTB berlokasi di Desa Kalodu Kecamatan Langgudu Kabupaten Bima (Pemekaran dari Kecamatan Wawo).

Penulis yang merupakan putra dari pasangan H. Abd. Karim dan Hj. Hamidah ini menikah dengan Nurbaya, S.E. yang bekerja sebagai PNS dan dikaruniai seorang anak berprofesi dokter bernama dr. Muradifmubin.

Pendidikan formalnya sejak SMP sampai Doktor (S3) diperoleh di rantauan. Pendidikan SDN Inpres di Kalodu (tamat 1986), SMPN 2 Wawo di Karumbu (tamat 1989), STMN Bima di Bima (tamat 1992). Lulus CPNS tahun 1992 dan diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada tahun 1993 dengan Pendidikan STM. Pendidikan Diploma (D3) hingga Doktor (S3) diperolehnya melalui Tugas Belajar dari Pemerintah Kabupaten Bima. Tugas belajar mulai Diploma (D3) jurusan Administrasi Kepegawaian pada STIA-LAN Kampus Jakarta (tamat 1999), S1 Manajemen Sumber Daya Manusia di STIA-LAN Kampus Makassar

(tamat 2001), S2 Manajemen Sumber Daya Aparatur pada STIA-LAN Kampus Jakarta (tamat 2004), dan menyelesaikan Pendidikan Doktor (S3) bidang Ilmu Administrasi Publik pada Universitas Brawijaya Malang (tamat 2011).

Pada tahun 2010, penulis lulus dalam seleksi studi di luar negeri yang dilaksanakan oleh Universitas Brawijaya Malang dan Direktorat Jenderal Perguruan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional, dan selanjutnya dikirim untuk mengikuti pendidikan di Queensland University Australia selama lima bulan dan dibiayai sepenuhnya oleh Pemerintah Indonesia.

Selain berprofesi sebagai PNS, penulis juga merupakan dosen (tenaga pengajar) di beberapa kampus, yaitu STIE PEMNAS Malang tahun 2009-2011, STISIP Mbojo Bima (sekarang telah berubah menjadi Universitas Mbojo Bima) mulai 2011-Sekarang, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Bima 2011-Sekarang, Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) Taman Siswa Bima 2011-2019, dan Universitas Mataram (kampus Vokasi Unram di Bolo-Bima) 2016-Sekarang.

Karya yang pernah ditulis dalam bentuk artikel dan jurnal antara lain: *Membangun Organisasi Pembelajar dalam Rangka Pengembangan SDM Aparatur Pemerintahan Daerah* (2010), *Penguatan Esensi Pelayanan Publik Baru* (2023), dan *Analisa Sosial Akuntabilitas Administrasi pada Pemerintahan Desa* (2023).

Berbagai pelatihan, seminar, kursus yang pernah diikuti dan bersertifikat meliputi: Seminar *ESQ* dilaksanakan FOSMA Malang (2008), Seminar *Menjadi Penulis* (2008), bimbingan

belajar pada Lembaga Bahasa Ilmu Al-Qur'an (LBIQ) di Jakarta, *Talk Show Refleksi Seabad Kebangkitan Nasional* (2008), Diskusi Ilmiah *Gerakan Mengutamakan Rakyat: Kontrak Sosial Rakyat Dengan Calon Presiden* di Malang (2008), *Seminar Komparasi Pendidikan Tinggi di Indonesia dan Malaysia* (2009), Kursus Bahasa Inggris pada BEC di Pare Kabupaten Kediri Provinsi Jawa Timur (2009), *Research Methodologies for Postgraduate* di Universitas Queensland Australia (2010), *Training Retorika* diselenggarakan oleh Forkim Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang (2010), *Seminar Kewirausahaan* oleh Universitas Brawijaya (2010), *Diskusi Penguatan Administrasi Negara/ Publik untuk Kesejahteraan Rakyat* diselenggarakan oleh IAPA - Asosiasi Publik Administrasi Indonesia (2011), Simposium Nasional Penulisan Artikel Jurnal Nasional dan Jurnal Internasional dilaksanakan oleh Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Malang (2011), Pelatihan Dewan Hakim Kabupaten Bima oleh LPTQ Kabupaten Bima (2013), Pelatihan Pemasaran Pariwisata Bagi ASN oleh Dinas Pariwisata Provinsi NTB (2022), dan lain-lain.

Penulis juga berkhidmat dalam berbagai organisasi, yakni sebagai Ketua Umum Dewan Pengurus Daerah Badan Komunikasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (DPD BKPRMI) Kabupaten Bima sampai sekarang; Pengurus DPD KNPI Kabupaten Bima; Pengurus Forum Komunikasi Bela Nusantara (DPW FKBN) Provinsi Nusa Tenggara Barat. Selain itu, penulis pernah menjadi Pengurus Himpunan Qori Qoriah Hafiz-Hafizah Kabupaten Bima, Pengurus Pemuda Pancasila Kabupaten Bima, dan Pendiri Lembaga

Pendidikan Sosial Membangun Umat Nurul Ilmi Kabupaten Bima.

Penulis merupakan penerima penghargaan Satya Lancana Karya Satya (SLKS) 10 Tahun dan SLKS 20 Tahun dari Presiden Republik Indonesia.