

KONTEKSTUALISASI REFORMASI BIROKRASI ASPEK KULTURAL PEMERINTAH KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA: PERSPEKTIF *DYNAMIC GOVERNANCE*

Fipin Indera Yani¹, Aji Ratna Kusuma², Enos Paselle³

^{1,2,3} Prodi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unmul

Alamat korespondensi: ajiratnakusuma@fisip.unmul.ac.id

Abstract: *This research aims to analyze the implementation of cultural aspects of bureaucratic reform and the obstacles faced by cultural aspects of bureaucratic reform in Kutai Kartanegara Regency, using a Dynamic Governance approach, namely Thinking Ahead Capacity, Thinking Again Capacity, Thungking Across Capacity, Human Resources and Supporting Structures, and the processes involved agile. This research uses a hybrid concurrent triangulation method. The research results show that bureaucratic reform in Kutai Kartanegara Regency uses an inward-looking (administrative-procedural) approach causing bureaucratic reform to be unresponsive and adaptive to external demands, namely community welfare. The Thinking Ahead capacity shows that heads of regional apparatus have an important role in sharing new ideas based on data which will influence the level of success of programs and activities. The Thinking Again capacity shows that leadership attention to a data-based evaluation culture is still low. The obstacle to doing Thinking Across is the worry that it will have legal implications. Factors inhibiting capable human resources are too many levels of hierarchy, rules and procedures, causing staff not to dare to take the initiative to innovate and factors inhibiting agile processes are not all employees understanding standard operational procedures for performance reporting and the leadership's role in discussing performance achievements with staff is not yet optimal.*

Keywords: *Bureaucratic Reform, Dynamic Governance*

Asbtrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan reformasi birokrasi aspek kultur dan kendala yang dihadapi reformasi birokrasi aspek kultur di Kabupaten Kutai Kartanegara, dengan pendekatan *Dynamic Governance* yaitu Kapasitas *Thinking Ahead*, Kapasitas *Thinking Again*, Kapasitas *Thinking Across*, Sumber Daya Manusia dan Struktur Pendukung, dan proses gesit. Penelitian ini menggunakan metode hybrid concurrent triangulation. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara menggunakan pendekatan *inwardlooking (administrative-procedural)* menyebabkan reformasi birokrasi tidak *responsive* dan adaptif terhadap tuntutan eksternal yaitu kesejahteraan Masyarakat. Kapasitas *Thinking Ahead* menunjukkan kepala perangkat daerah memiliki peran penting dalam sharing gagasan baru berdasarkan data yang akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan program dan kegiatan. Kapasitas *Thinking Again* menunjukkan perhatian pimpinan terhadap budaya evaluasi berbasis data masih rendah. Hambatan melakukan *Thinking Across* adalah kekhawatiran akan berimplikasi masalah hukum. Faktor penghambat sumber daya manusia yang mampu yaitu terlalu banyak tingkatan hirarki, aturan dan prosedur, menyebabkan staf tidak berani mengambil inisiatif berinovasi dan faktor penghambat proses gesit yaitu belum semua pegawai memahami standar operasional

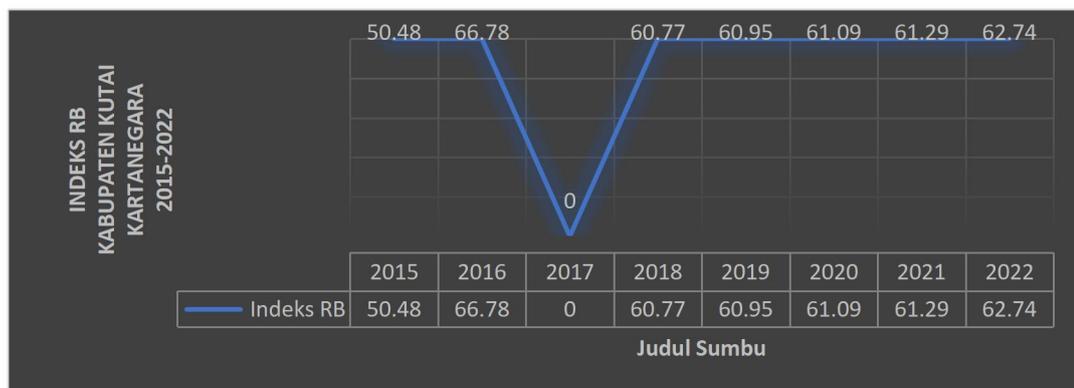
prosedur laporan kinerja dan belum optimalnya peran pimpinan mendiskusikan capaian kinerja dengan staf.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Dynamic Governance

PENDAHULUAN

Penelitian ini menganalisis pelaksanaan reformasi birokrasi di Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dengan berfokus pada aspek kultural. Dalam kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, aspek kultural menjadi aspek pertama, yaitu manajemen perubahan. Topik riset ini menarik karena dua hal: gap empirik dan teoritik. Pada ranah empirik Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara telah menyusun Road Map Reformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara 2020-2024 yang secara teknis merupakan mandatori Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi Tahun 2010-2025. Regulasi tersebut menargetkan tercapainya tiga sasaran pokok, yaitu birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang kapabel dan pelayanan publik yang prima.

Reformasi birokrasi telah diimplementasikan di Kabupaten Kutai Kartanegara sejak tahun 2014, tetapi hingga sekarang masih terdapat kesenjangan antara tujuan dan sasaran pokok yang ditetapkan dalam Road Map dengan praktik. Hal ini dapat dilihat dari indeks Reformasi Birokrasi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagaimana gambar berikut:



Gambar 1. Grafik Indeks Reformasi Birokrasi Kabupaten Kutai Kartanegara Tahun 2015-2022

Gambar 1. Di atas menjelaskan bahwa dalam kurun waktu delapan tahun terakhir capaian kinerja atau indeks reformasi birokrasi tertinggi pada tahun 2016 dengan nilai sebesar 66,78, namun pada tahun 2017 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tidak memberikan nilai atas pelaksanaan reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara dikarenakan kasus tindak pidana korupsi yang melibatkan Bupati Kutai Kartanegara. Kasus tersebut menjadi indikator kegagalan pelaksanaan reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara dalam hal mewujudkan pemerintahan yang bersih bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Implikasinya kinerja reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2018 menurun sebesar 6,01 dari indeks yang diperoleh tahun

2016. Penurunan Indeks Reformasi Birokrasi tersebut merupakan implikasi rendahnya nilai pada aspek manajemen perubahan. Dari hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, nilai aspek manajemen perubahan Kabupaten Kutai Kartanegara baru mencapai 2,33 dari nilai bobot 5. Hal ini menjelaskan bahwa kekuatan internal birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara cenderung resisten terhadap perubahan seperti di kemukakan oleh Spector dikutip dalam (Daraba, 2002) bahwa pemangku kepentingan akan menentang suatu kebijakan baru apabila hal tersebut akan mengganggu *status quo* mereka.

Padahal dalam berbagai literatur dijelaskan bahwa reformasi birokrasi merupakan langkah yang menentukan untuk mencapai kemajuan suatu negara (Prasojo & Kurniawan, 2008), (Aberbach & Christensen, 2014) karena berkorelasi terhadap penurunan tingkat kemiskinan (Brillantes, 2003) . Berdasarkan data Badan Statistik (BPS), penduduk miskin di Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2021 mencapai 7,99%. Capaian tersebut, lebih tinggi dibandingkan capaian nasional (9,71%) namun masih lebih rendah dibandingkan capaian Provinsi Kalimantan Timur (6,54%). Jika dibandingkan dengan kabupaten/kota, tingkat kemiskinan Kabupaten Kutai kartanegara tertinggi kelima di Kalimantan Timur. Hal ini menjelaskan reformasi birokrasi yang berjalan melambat berimplikasi terhadap penanggulangan kemiskinan.

Upaya mengakselerasikan pencapaian sasaran reformasi birokrasi dan untuk menghilangkan perilaku menyimpang dan koruptif tersebut dilakukan melalui Pembangunan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Hal tersebut dilakukan dengan membangun Zona Integritas pada unit kerja maupun satuan kerja di instansi pemerintah yang difokuskan pada peningkatan penerapan manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja dan peningkatan kualitas pelayanan publik untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, akuntabel serta pelayanan publik yang prima.

Argumen kedua, lalulintas kajian reformasi birokrasi aspek kultur masih sepi. Berdasarkan pemetaan riset reformasi birokrasi (Habibi, 2020), bahwa topik riset reformasi birokrasi di Indonesia lebih banyak berfokus pada manajemen layanan publik, desain kelembagaan, penguatan organisasi, manajemen aparatur, dan tata laksana. Disamping itu menurut pemetaan riset tersebut bahwa riset-riset reformasi birokrasi di Indonesia umumnya dibingkai dalam kerangka kerja *New Public Management* (Christensen & Lægreid, 2016) , *Reiventing Government* atau Mewirusahaakan Birokrasi (Osborne & Gaebler, 2014) , *New Public Service* (Denhart & Denhart, 2015) , dan *Neo Weberian State* (Pollit & Bouckaert, 2011) . Implikasi dari penggunaan teori-teori tersebut seperti dijelaskan (Demmers, Jilberto, & Hogemboon, 2004), bahwa kegagalan reformasi birokrasi di Kawasan Sahara Afrika dengan negara-negara Barat dikarenakan tidak memiliki *good governance* yang sama. Penelitian ini menemukan bahwa pendekatan kultural

dengan memanfaatkan kearifan lokal dapat mempengaruhi keberhasilan reformasi birokrasi daerah (Kadir, 2014) . Singkatnya, kegagalan reformasi birokrasi karena berangkat dari teori-teori yang berbasis pada nilai-nilai barat yang diterapkan pada Masyarakat non-Barat.

Untuk mengisi gap empiric dan teoritik di atas, terinspirasi oleh kerangka kerja (*frame work*) *Dynamic Governance* (Neo & Chen, 2007) untuk menganalisis reformasi birokrasi pada ranah kultural, penelitian ini akan berargumen: (1) reformasi birokrasi yang di desain dari atas, tekstual dan seragam tidak peka atau tidak kontekstual terhadap dinamika pemerintahan local, (2) sehingga hambatan utama implementasi reformasi birokrasi berasal dari resistensi internal atas gagasan reformasi birokrasi.

Kebijakan reformasi birokrasi melalui pembangunan Zona Integritas dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Masalahnya sejumlah studi dan pengalaman empiris menjelaskan bahwa reformasi birokrasi tidak linier dengan perbaikan kultur birokrasi dari perilaku KKN. Terdapat kesenjangan antara tujuan yang ditetapkan dalam *Grand Design* dan *Road Map* dengan praktik. Terdapat dua pertanyaan utama yang akan dieksplorasi dalam penelitian ini:

1. Bagaimana pelaksanaan reformasi birokrasi aspek kultural di Pemerintah kabupaten Kutai Kartanegara?
2. Apa saja kendala yang dihadapi reformasi birokrasi aspek kultur di Kabupaten Kutai Kartanegara?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan reformasi birokrasi aspek kultural di Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dan menganalisis kendala yang dihadapi sehingga melatari belum optimalnya reformasi birokrasi aspek kultural di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Melalui penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap pengembangan kajian reformasi birokrasi pada aspek kultural dan hasil kajian ini dapat menjadi masukan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam melaksanakan reformasi birokrasi aspek kultur.

KERANGKA TEORI

Memahami Birokrasi dan Karakteristik Birokrasi (Lokal) Kabupaten Kutai Kartanegara

Istilah birokrasi jamak dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Rourke dikutip dalam (Said, 2007) memberikan pengertian birokrasi merupakan sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian dibidangnya. Said juga membatasi pengertian birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan bisa tercapai secara efektif dan efisien, sehingga birokrasi membutuhkan keterampilan, pengalaman serta keahlian dalam mengatur dan mengelola sebuah negara modern.

Teori legal-rasional Weber dikenal dalam administrasi publik sebagai pendekatan klasik yang memberikan perhatian pada efisiensi, prosedural dan formalitas. Kritik utama reformasi birokrasi ala Weberian karena tidak kontekstual. Tampilan birokrasi di Indonesia bertolak belakang dengan tipe idela birokrasi ala Weber.

Emmerson (Emmerson, 1983) melabeli birokrasi Indonesia sebagai patrimonial yang memiliki ciri antara lain (1) seleksi jabatan didasarkan atas kriteria pribadi, (2) jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan, (3) pejabat mengontrol politik dan administrasi, dan (4) setiap tindakan berdasarkan hubungan pribadi.

Anderson (Anderson, 1983) melabeli birokrasi Indonesia sebagai *state quo state*. Dalam kerangka kerja ini, peran negara sangat dominan dan peran masyarakat cenderung diabaikan dalam pengambilan kebijakan, dan hampir semua kebijakan negara merupakan refleksi kepentingan negara bukan kepentingan masyarakat.

Evers menyebut birokrasi Indonesia dijangkiti penyakit Parkinson dan Orwel. Penyakit Parkinson ditandai dengan terjadinya proliferasi yang tidak terkendal. Sedangkan birokrasi ala Orwel, bahwa perluasan kekuasaan pemerintah sengaja dilakukan untuk mengatur kegiatan ekonomi, politik serta sosial.

Jakson & Pye (Jackson & Pye, 1978) menyebut birokrasi Indonesia sebagai *bureaucratic polity*. Dalam model ini, birokrasi dicirikan oleh terjadinya pengumpulan kekuasaan pada negara, sedangkan masyarakat pada ruang sosial serta pemerintahan, perannya cenderung disingkirkan. King (King, 1982) menyatakan birokrasi Indonesia sebagai *bureaucratic authoritarian*. Dalam model ini, negara menggunakan *state corporatism* dimana negara membentuk organisasi-organisasi sosial untuk menekan partisipasi masyarakat.

Tampilan birokrasi Kabupaten Kutai Kartanegara lebih menggambarkan birokrasi patrimonial daripada birokrasi yang legal rasional seperti dicita-citakan dalam *grand design* reformasi birokrasi. Budaya birokrasi patrimonial sangat sulit dipisahkan dari birokrasi Indonesia. Hal tersebut merupakan proses Sejarah yang menjadi tradisi pada masa Kerajaan tradisional, kolonial dan birokrasi Indonesia kontemporer. Birokrasi patrimonial terlihat pada kelompok masyarakat yang turut mengatur rekrutmen jabatan birokrasi. Jabatan birokrasi lebih banyak diduduki oleh orang yang memiliki kecerdikan dalam berhubungan dengan pemegang jabatan di tingkat atas. Promosi jabatan lebih dipengaruhi oleh faktor hubungan darah, perkawinan, kawan lama, kesamaan etnis dan persamaan pandangan dan keanggotaan politik. Semua hal diatas merupakan gambaran birokrasi Indonesia, walaupun telah diadakan perubahan dalam rangka menuju birokrasi *legal rasional* namun secara kultur nilai birokrasi tradisional masih tetap eksis mewarnai birokrasi pemerintah walau dengan bentuk yang baru.

Reformasi Birokrasi

Urgensi reformasi birokrasi seperti dijelaskan sebelumnya bahwa karena adanya kesenjangan antara cita-cita birokrasi profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan praktik patrimonial yang masih tegar sampai sekarang.

Apa yang dimaksud reformasi birokrasi? Menurut Sedarmayanti (Sedarmayanti, 2009), Reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara untuk mencapai efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas. Sedangkan menurut Prasojo (Prasojo & Kurniawan, 2008), reformasi birokrasi bukan hanya perubahan pada sistem politik dan hukum, namun lebih utama pada perubahan sikap mental dan budaya birokrat, masyarakat, serta perubahan *mindset* dan komitmen pemerintah dan partai politik.

Reformasi birokrasi bermakna perubahan besar terhadap paradigma dan tata Kelola pemerintahan, perubahan dalam menghadapi tantangan yang berkaitan dengan banyaknya proses tumpang tindih antara fungsi pemerintahan, melibatkan banyak pegawai serta menghabiskan anggaran yang tidak sedikit, menata ulang proses birokrasi disemua tingkatan, dengan melakukan perubahan bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berpikir diluar kebiasaan yang ada, perubahan paradigman dengan upaya yang luar biasa; merubah dan membuat berbagai regulasi, memperbaharui kebijakan dan melaksanakan manajemen pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi instansi pemerintah dengan paradigman dan peran baru.

Tujuan reformasi birokrasi untuk menciptakan birokrasi pemerintahan yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara, memperbaiki kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dan untuk menciptakan aparatur yang bersih, profesional dan bertanggung jawab.

Penelitian ini menggunakan kerangka kerja *Dynamic Governance* yang dikembangkan oleh Neo & Chen (Neo & Chen, 2007) karena lebih relevan menjelaskan fokus penelitian yaitu reformasi birokrasi aspek kultur.

Kontekstualisasi Reformasi Birokrasi melalui Kerangka Kerja *Dynamic Governance*

Kegagalan reformasi birokrasi dikarenakan reformasi birokrasi yang beralaskan pada konsep Barat diimplementasikan pada masyarakat non barat. Kontekstualisasi dengan demikian sangat diperlukan dalam pelaksanaan reformasi pada tingkat pemerintahan lokal. Budaya merupakan aspek penting dalam kontekstualisasi reformasi birokrasi. Karena menurut Neo dan Chen (Neo & Chen, 2007), budaya dapat menciptakan proses belajar bersama dari pengalaman masa lalu. Organisasi publik pembelajaran (*learning organization*) akan menciptakan pemerintahan yang dinamis yaitu birokrasi yang memiliki karakteristik 3T, yaitu *think ahead/* berpikir

antisipatif, *think again*/ reflektif serta *think across*/ inovatif. Pembentukan kultur 3T tersebut merupakan wujud dari area manajemen perubahan, hal itu sama bahkan lebih penting dari tujuh aspek area perubahan lainnya.

Neo & Chen (2007:1) memberikan pengertian dinamisme (*dynamism*) sebagai kondisi adanya ide dan partisipasi baru, perbaikan terus-menerus, respon yang cepat, penyelesaian yang fleksibel serta inovasi yang kreatif. Dengan kata lain, dinamisme menggambarkan proses belajar yang tiada henti, efektif, serta perubahan secara kontinyu. Konsep *governance* diartikan sangat beragam, Chhotry & Stokker (Chhotray & Stoker, 2009) memaknai *governance* sebagai:

“the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organizations and where no formal control system can dictate the terms of the relationship between these actors and organizations”.

Keterkaitan antar konsep dinamis dan *governance*, menurut Neo & Chen (2007:7), *governance* menjadi dinamis ketika pilihan kebijakan dapat diadaptasi atau menyesuaikan perkembangan terkini dalam lingkungan yang penuh dengan ketidakpastian dan perubahan yang sangat cepat. Pengertian kapasitas adaptif bukan hanya membuat perubahan sekali saja (*one time change*) atau proses perbaikan sebuah kegagalan, tetapi bermakna sebagai *“on-going sustained change for long-term survival and prosperity”.*

Neo & Chen (2007:7-8) menegaskan mempraktekan *good governance* tidak cukup memadai untuk mencapai perubahan berkelanjutan dan perbaikan kesejahteraan Masyarakat. Struktur dan sistem *governance* yang dibuat pada suatu masa, dapat tidak berfungsi dan tidak relevan Ketika terjadi perubahan lingkungan, sehingga untuk tetap relevan dan efektif, praktik *good governance* harus dinamis/ selalu berubah.

Pandemi covid-19 memiliki dampak terhadap krisis multi dimensi memberikan kasus ilustratif. Contoh lain adalah perubahan teknologi informasi yang lebih cepat dan massif. Menghadapi yang kompleks tersebut dibutuhkan penyesuaian multi-perspektif dan kordinasi multi-agency (neo & Chen, 2007:6-8). Berangkat dari pengalaman Singapura, Neo & Chen (2007:12) berpendapat bahwa kepemimpinan memiliki peran sentral:

“leadership intention, cognition and learning which involve continual modification of perceptions, belief structures and mental models, particularly when confronted with global development and technological change”.

Dengan demikian terdapat dua hambatan untuk mewujudkan *dynamic governance*, yaitu ketidakmampuan untuk menghadapi perubahan yang terjadi pada lingkungan dan ketidakmampuan penyesuaian kelembagaan yang dibutuhkan agar semua tindakan tetap efektif dalam pelaksanaannya.

Nilai budaya yang dimiliki suatu bangsa menjadi nilai dasar yang dapat menghasilkan *dynamic governance*. Nilai budaya dapat mempengaruhi perilaku. Terdapat tiga kapasitas dinamis yang diperlukan: *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across* (3T). selanjutnya 3T tersebut dapat memfasilitasi kebijakan-kebijakan yang adaptif:

1. *Thinking Ahead* atau berpikir ke depan. Berpikir kedepan akan mendorong pemerintah untuk menilai serta meninjau kembali semua kebijakan dan strategi yang berjalan, kemudian memperbaharui atas target dan tujuan, serta menyusun konsep baru kebijakan sebagai bentuk persiapan masa depan.
2. *Thinking Again* atau mengkaji ulang, dengan melihat permasalahan dari kebijakan maupun program yang telah dijalankan. Semua hal yang terjadi kemudian di lakukan pengkajian ulang dengan memanfaatkan data dan informasi baru, menentukan ukuran serta standar, dan melihat umpan balik yang diterima.
3. *Thinking Across* merupakan bentuk pembelajaran dari pengalaman negara/ organisasi lain, dengan belajar dari pengalaman dan pemikiran orang lain akan memunculkan ide dan pemikiran segar melalui inovasi bagi perbaikan kebijakan, strategi dan program untuk kesejahteraan masyarakat.

Kepemimpinan menjadi kunci untuk mewujudkan *Dynamic Governance*. Dalam kerangka ini, untuk memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara harus diinisiasi dari pimpinan organisasi. Menurut Neo & Chen (2007:16), bahwa pemimpin yang dapat mengambil keputusan yang tepat maka pemimpin harus memiliki "*necessary motivation, attitude, values, intellect, knowledge and skill to envision the future, develop strategic options and select paths that give the institution the greatest scope for survival and success*". Singkatnya *dynamic governance* dapat terwujud Ketika pembuat kebijakan terus menerus berpikir ke depan untuk melihat perubahan dalam lingkungan, berpikir lagi untuk merenungkan apa yang mereka lakukan saat ini, berpikir untuk belajar dari orang lain, dan terus menerus memasukkan persepsi, refleksi dan pengetahuan baru ke dalam keyakinan, aturan, kebijakan, dan struktur untuk memungkinkan mereka beradaptasi dengan perubahan lingkungan.

METODE

Metode *hybrid* kualitatif dan kuantitatif, yang digunakan dalam penelitian ini. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara. Data primer diperoleh peneliti dari wawancara dan kuisisioner. Wawancara dilakukan terhadap key informan dan informan yang dipilih secara *purposive* dimana informan yang dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu, karena memiliki tugas pokok dan fungsi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi baik pada level kabupaten maupun di level perangkat daerah. *Key informan* pada penelitian ini Sekretaris Daerah dan Inspektur Daerah, informan dari Tim Reformasi Birokrasi Kabupaten Kutai Kartanegara dan masyarakat penerima layanan yang dipilih secara langsung sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari reformasi birokrasi. Sedangkan data yang dijaring melalui kuesioner bersumber dari keseluruhan populasi yang menjadi Tim Reformasi Birokrasi Perangkat Daerah melalui Teknik sensus,

sedangkan data sekunder diambil dari berbagai peraturan dan dokumen resmi dari instansi terkait, serta berbagai jurnal.

Pengumpulan data melalui observasi, wawancara, kuesioner dan dokumentasi. Analisis terhadap data menggunakan Model Milies and Huberman dan penyajian data kuantitatif menggunakan metode korelasi Rank Spearman untuk mengetahui tingkat korelasi indikator dari masing-masing variable yaitu *thinking ahead*/berpikir ke depan, *thinking again*/mengkaji ulang dan *thinking across*/belajar dari pihak lain. Korelasi Rank Spearman digunakan untuk data berskala ordinal. Perhitungan korelasi dilakukan dengan *software* SPSS 22. Hasil perhitungan koefisien kemudian diinterpretasikan untuk melihat tingkat hubungan yang dimiliki antar variable. Adapun interpretasi koefisien korelasinya sebagai berikut:

Tabel 1. Tabel Interpretasi

r_s	Interpretasi
0,00 - 0,199	Sangat Rendah
0,20 - 0,399	Rendah
0,40 - 0,599	Sedang
0,60 - 0,799	Kuat
0,80 - 1,00	Sangat Kuat

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia telah berlangsung selama 20 (dua puluh) tahun lebih, dan telah ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2024. Visi dari reformasi birokrasi yang tertuang dalam *Grand Design* tersebut adalah mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan prima dan manajemen pemerintahan yang demokratis serta mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik tahun 2025.

Grand Design tersebut memuat peta jalan (*road map*) reformasi birokrasi yang dibagi ke dalam 3 (tiga) tahapan. Tahap I (2010-2014) dengan sasaran penguatan birokrasi pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, meningkatkan kapasitas, akuntabilitas kinerja birokrasi, dan kualitas pelayanan publik. Tahap II (2015-2019) dengan sasaran implementasi hasil yang sudah dicapai dan melanjutkan upaya yang belum dicapai pada tahap sebelumnya, dan Tahap III (2020-2024) dengan sasaran peningkatan secara terus menerus dari kapasitas birokrasi sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi tahap kedua, untuk mewujudkan pemerintahan kelas dunia.

Reformasi birokrasi merupakan langkah berkelanjutan, yang diharapkan pada perubahan atau perbaikan di setiap tahapannya. Pada tahap pertama diharapkan berhasil mencapai (1) penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih bebas korupsi, kolusi dan nepotisme; (2) kualitas pelayanan publik; (3) kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi; (4) profesionalisme SDM aparatur melalui perbaikan sistem rekrutmen dan promosi aparatur

berbasis kompetensi, transparan dan mampu mendorong mobilitas aparatur antar daerah, antar pusat dan antar pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Pada tahap kedua diharapkan dapat mewujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mewujudkan pelayanan publik sesuai harapan masyarakat, diharapkan bangsa Indonesia semakin maju dan mampu bersaing dalam dinamika global, kapasitas dan akuntabilitas birokrasi semakin baik, SDM aparatur semakin profesional, *mind-set* dan *culture-set* yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi. Pada Tahun 2025 diharapkan akan terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintahan yang profesional, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan negara.

Implementasi Kebijakan Reformasi Birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara: Lingkungan internal

Reformasi birokrasi telah diterapkan di Kabupaten Kutai Kartanegara sejak Tahun 2014. Dalam kurun waktu 6 (enam) tahun pelaksanaannya, tidak sepenuhnya berjalan linier sesuai dengan tujuan namun terus menunjukkan peningkatan. Jika melihat kondisi pelaksanaan reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara terhadap 8 (delapan) area perubahan, maka dijelaskan sebagai berikut:

1. Di area manajemen perubahan, agen perubahan yang telah dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam bentuk Tim Pelaksana Reformasi Birokrasi, Tim Bekias Reformasi Birokrasi, Tim Manajemen Perubahan/Tim Bekias belum memiliki dampak nyata untuk menggerakkan perubahan budaya kerja di organisasinya. Pelaksanaan reformasi birokrasi masih berfokus pada pemenuhan dokumen sebagai hasil pelaksanaan kegiatan, belum menyusun rencana aksi pelaksanaan reformasi birokrasi maupun rencana tindak lanjut atas hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi dengan ukuran keberhasilan serta target yang jelas dan terukur.
2. Di area penataan peraturan perundang-undangan, evaluasi atas pelaksanaan sistem pengendalian penyusunan peraturan perundang-undangan belum dilakukan secara berkala, serta masih ditemukan produk hukum daerah yang belum harmonis/sinkron dan sesuai dengan kebutuhan *stakeholder*, belum dilakukan pemetaan dan identifikasi terhadap produk hukum daerah secara menyeluruh.
3. Area penataan dan penguatan organisasi, struktur organisasi belum sepenuhnya menggambarkan kesesuaian dengan kinerja organisasi dan struktur organisasi di Kabupaten Kutai kartanegara, belum sepenuhnya berkesesuaian dengan UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terutama di kesesuaian pembagian urusan.
4. Area penataan tatalaksana, hasil evaluasi SOP belum menunjukkan efisiensi dan efektifitas, penerapan *e-goverment* belum diterapkan secara

optimal serta belum terdapat peta proses bisnis yang menggambarkan keterkaitan antar unit kerja dalam mewujudkan pencapaian kinerja.

5. Penataan sistem manajemen SDM, pelaksanaan *assesment* belum sepenuhnya diterapkan ke seluruh ASN dari Bulan Agustus 2021 jumlah ASN yang belum mengikuti assesment sebanyak 15.116 orang yang terdiri dari jabatan administrator, jabatan pengawas, jabatan pelaksana dan jabatan fungsional. Belum adanya pengembangan indikator kinerja individu yang disusun sebagai turunan kinerja organisasi untuk dimanfaatkan dalam pengukuran capain kinerja malalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan sebagai pertimbangan pemberian *reward* dan *punishment*.
6. Pada area penguatan akuntabilitas, penerapan aplikasi terkait akuntabilitas mulai dari perencanaan, penganggaran dan monitoring kinerja belum maksimal dilaksanakan dengan baik pengintegrasian sistemnya mauoun manfaatnya.
7. Penguatan pengawasan, kebijakan SPIP belum terlihat implementasinya dalam standar operasional prosedur (SOP), penempatan sumber daya manusia (SDM). Terkait sistem integritas belum ditetapkan kebijakan aturan benturan kepentingan dan belum maksimalnya pemantauan terkait implementasi pengendalian gratifikasi serta *whistle blowing system*. Pembangunan Zona Integritas pada unit-unit pelayanan belum optimal.
8. Peningkatan kualitas pelayanan publik. Kualitas pelayanan publik di Kabupaten Kutai Kartanegara telah mengalami perbaikan dari tahun ke tahun, hanya masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaan survei kepuasan masyarakat dan pemanfaatan hasil survei menjadi dasar evaluasi dan perbaikan SOP untuk mendukung perbaikan kualitas pelayanan. Belum adanya sistem sanksi dan reward bagi pelaksana layanan serta pemberian kompensasi penerima layanan.

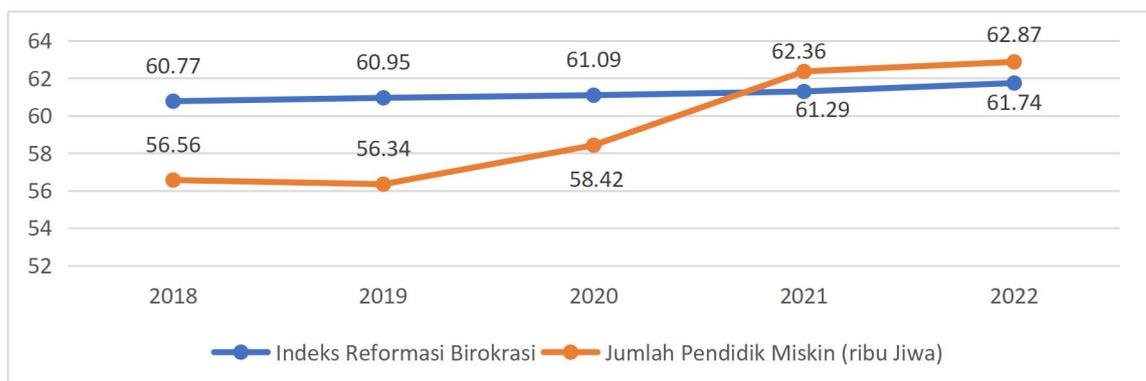
Setiap tahunnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melaksanakan evaluasi atas pelaksanaan reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara, dalam kurun waktu dari tahun 2015-2019 Hasil evaluasi atas pelaksanaan reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai kartanegara, peningkatan signifikan diperoleh pada tahun 2016 (66,78), dimana nilai yang diperoleh naik sebesar 11,3 point dibandingkan dengan nilai tahun 2015 (50,4). Namun pada tahun 2017 Kemenetraian PANRB tidak memberikan nilai atas pelaksanaan RB di Kabupaten Kutai Kartanegara, ini dikarenakan salah satu penyebabnya adalah kasus tindak pidana korupsi yang menjerat Bupati Kutai Kartanegara saat itu, sekaligus menjadi tolak ukur dari kegagalan terbesar pelaksanaan RB di Kabupaten Kutai kartanegara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN.

Pemeberian nilai indeks reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara dimulai Kembali di tahun 2018, dengan penurunan indeks yang cukup signifikan dari indeks terakhir yang diperoleh, menurun sebesar 6,01 point.

Tuntutan Eksternal

Di era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity dan Ambiguity*), seluruh dunia mengalami perubahan lingkungan yang sangat cepat, dinamis, kompleks, tidak bisa diduga dan penuh ketidakpastian. Pemerintah merupakan elemen sentral, dalam menghadapi berbagai keadaan dan tantangan. Pemerintah juga berperan dalam menciptakan kerangka hubungan antara pemerintah, masyarakat dan dunia bisnis, dan menciptakan kondisi untuk memfasilitasi pertumbuhan dan pemerataan ekonomi. Menurut Neo & Chen Pemerintah melalui lembaganya yang dinamis dapat meningkatkan pembangunan dan kelayakan suatu negara dengan cara meningkatkan dan menyesuaikan lingkungan sosial dimana masyarakat, dunia usaha/bisnis dan pemerintah berinteraksi. Meski pemerintah tidak secara langsung menciptakan persaingan industri, namun dapat berperan sebagai katalisator serta penghalang yang merangsang bisnis secara kompetitif. Karena pemerintah dapat mempengaruhi dan mengendalikan pembangunan ekonomi melalui beragam kebijakan, peraturan dan struktur kelembagaan yang memberikan insentif atau pembatasan atas beragam aktivitas yang berjalan.

Seerti dijelaskan di atas, bahwa beberapa tahun terakhir Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara berhasil meningkatkan nilai indeks reformasi birokrasi setiap tahun. Pada tahun 2020, indeks reformasi birokrasi Kabupaten Kutai Kartanegara sebesar 61,91 mengalami peningkatan pada tahun 2021 menjadi 62,36. Namun, pada saat yang sama sejumlah indikator pembangunan, yaitu kemiskinan juga mengalami peningkatan. Berdasarkan data Tim Penanggulangan Kemiskinan (TPK) Kabupaten Kutai Kartanegara, pada tahun 2020, jumlah penduduk miskin sebanyak 58,42 ribu jiwa menjadi 62,36 ribu jiwa pada tahun 2021. Seharusnya kegiatan reformasi birokrasi memiliki keterkaitan langsung dengan hasil pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.



Gambar 2. Perkembangan Indeks Reformasi Birokrasi dan Jumlah Penduduk Miskin

Demikian halnya dengan isu tentang pelayanan dasar sektor kesehatan. Beberapa indikator pembangunan di bidang Kesehatan beberapa tahun terakhir mengalami kondisi memburuk. Berdasarkan data Dinas

Kesehatan Kabupaten Kutai Kartanegara (2021), selama periode 2018-2021, Angka Kematian Ibu (AKI) di Kabupaten Kutai Kartanegara mengalami peningkatan, dengan rata-rata kenaikan setiap tahun sebesar 24,6% AKI Kutai Kartanegara masih jauh dari target SDGs yaitu 70 Kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup pada 2020. Angka Kematian Bayi (AKB) Kabupaten Kutai Kartanegara cenderung menurun dari 24 per 1000 kelahiran hidup pada sensus penduduk 2010 menjadi 15,72 per 1000 kelahiran hidup pada Long Form SP2020. Namun, angka tersebut masih jauh dari SDGs, 12 per 1000 KH. AKB Kutai Kartanegara tersebut lebih tinggi dari AKB Provinsi Kalimantan Timur (25,25%). Berdasarkan Survei Status Gizi Indonesia (SSGI) 2022, prevalensi stunting Kabupaten Kutai Kartanegara termasuk dalam kategori tinggi, yaitu sebesar 27,1% naik dari 26,4% (SSGI 2021). Angka prevalensi stunting 2022 tersebut tertinggi di Kabupaten/Kota Kalimantan Timur dan di atas rata-rata Kaltim.

Berdasarkan permasalahan substantif di atas, meski program reformasi birokrasi di Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara telah cukup banyak menghasilkan perubahan administrasi, namun belum memberi dampak yang signifikan terhadap pembangunan secara substantif. Reformasi birokrasi administratif-prosedural yang dilaksanakan selama ini tidak sensitif terhadap isu-isu lokal. Secara garis besar ada dua permasalahan penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu (1) kegiatan reformasi birokrasi di Kutai Kartanegara selama ini belum sepenuhnya mengarah pada upaya penyelesaian persoalan strategis/isu lokal seperti yang telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan (2) kegiatan reformasi birokrasi masih menggunakan pendekatan perubahan di internal (*inward-looking*) yang kemudian menyebabkan birokrasi terjebak dalam formalitas belaka. Dengan menggunakan konsep *dynamic governance*, seharusnya isu-isu strategis pembangunan menjadi dasar dalam penyusunan *road map* serta program reformasi birokrasi. Namun kenyataannya selama ini, isu-isu strategis dan juga target-target pembangunan dalam RPJMD atau rencana strategis (renstra) belum menjadi rujukan langsung bagi daerah dalam menyusun program-program reformasi birokrasinya. Sehingga, reformasi birokrasi yang selama ini dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara belum banyak membawa perubahan secara langsung terhadap pencapaian target-target pembangunan (*outcome*). Namun lebih banyak pada upaya-upaya pemenuhan kewajiban administratif semata serta berorientasi pada peningkatan remunerasi (Dwiyanto, 2015). Seperti dikemukakan Berenschot (2018), birokrasi berbasis prestasi (*merit-based bureaucracy*) sangat sulit untuk dilaksanakan ketika birokrasi lokal masih sangat menikmati kontrol diskresioner yang kuat atas distribusi sumber daya negara.

Dengan demikian, reformasi birokrasi yang responsif terhadap masalah substantif tidak hanya memusatkan perhatian pada masalah internal tetapi juga berfokus pada tuntutan eksternal. *Governance system* sangat dipengaruhi oleh lingkungan eksternal melalui ketidakpastian masa depan

dan juga berbagai praktek yang dilakukan oleh negara lain (Neo & Chen 2007:13).

Dynamic Governance Reformasi Birokrasi Kultural di Kutai Kartanegara

Dua komponen utama *Dynamic governance* yaitu kapabilitas dinamis (*dynamic capabilities*) dan budaya organisasi (*institutional culture*). Kedua komponen itulah yang menggerakkan sumber daya manusia dan mengarahkan pada perubahan berbagai kebijakan yang adaptif. Kapabilitas dinamis selanjutnya didukung oleh dua faktor pengungkit yaitu *able people* dan *agile process*. Dua faktor tersebut digerakan oleh *thinking ahead, thinking again, thinking across* untuk menghasilkan berbagai kebijakan yang adaptif (*adaptive policy*) yang akan mewujudkan *dynamic governance*.

Dari hasil penelitian, bahwa kapabilitas dinamis dimiliki Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam melaksanakan reformasi birokrasi tergambar dalam *thinking ahead, thinking again, dan thinking across* sebagai berikut:

a) Kapasitas *Thinking Ahead* (berpikir kedepan)

Thinking Ahead terkait dengan kemampuan pemerintah untuk mengidentifikasi perkembangan lingkungan dan kebutuhan Masyarakat di masa depan, memahami semua hal yang mempengaruhi serta mengidentifikasi berbagai strategi dan pilihan yang dibutuhkan untuk mengantisipasi hal-hal yang akan terjadi dalam pencapaian tujuan. (Neo & Chen, 2007:30). Berpikir kedepan adalah untuk mendorong birokrasi Kabupaten Kutai kartanegara dalam menilai resiko strategi dan kebijakan saat ini, memperbaharui tujuan dan inisiatif kebijakan baru untuk masa depan. *Thinking ahead*, dengan demikian terkait dengan kemampuan untuk mengidentifikasi perkembangan lingkungan di masa depan, memahami implikasinya dan mengidentifikasi strategi yang diperlukan dengan memanfaatkan peluang baru dan mencegah potensi ancaman.

Berdasarkan hasil uji korelasi rank spearman, secara keseluruhan indikator *thinking ahead* menunjukkan tingkat korelasi yang kuat. Namun, ada beberapa indikator yang memiliki tingkat korelasi yang sedang dan rendah, yaitu peran pimpinan meningkatkan kinerja melalui ide-ide baru dan sharing gagasan-gagasan baru diantara staf. Saling tukar informasi mengenai gagasan-gagasan baru merupakan utusan penting dalam organisasi pembelajaran (*learning organization*). Hal ini menjelaskan bahwa pimpinan orgnsisasi perangkat daerah berperan penting menyampaikan ide-ide baru untuk mengatasi permasalahan yang timbul.

Tabel 2. Hasil Perhitungan Rank Spearman (rho) Indikator Thinking Ahead

Kode	Indikator	Tingkat Korelasi (rho)	Interpretasi
B.1	Staf sering membawa ide-ide baru ke dalam OPD	0,50	Sedang
B.2	Kegagalan mencapai target indikator kinerja dibahas secara konstruktif di organisasi	0,62	Kuat
B.3	Praktik organisasi saat ini mendorong staf untuk memecahkan masalah bersama sebelum	0,56	Sedang

	mendiskusikannya dengan pimpinan		
B.4	Orang-orang yang baru untuk organisasi didorong untuk mempertanyakan cara hal-hal dilakukan	0,58	Sedang
B.5	Pimpinan menerima perubahan dan tidak takut dengan ide-ide baru	0,66	Kuat
B.6	Pimpinan dalam organisasi ini mendorong staf untuk bereksperimen guna meningkatkan kinerja	0,35	Lemah
B.7	Proses kerja baru yang berguna bagi organisasi biasanya dibagi/ disampaikan dengan semua staf	0,69	Kuat
B.8	Ide-ide inovatif yang berhasil dihargai oleh manajemen	0,77	Kuat
B.9	Pimpinan dan staf di organisasi/ unit kerja ini memiliki visi yang sama tentang tujuan yang harus dicapai	0,78	Kuat
B.10	Ide-ide baru dari staf diperlakukan dengan serius oleh manajemen/ pimpinan	0,75	Kuat
B.11	Pimpinan sering melibatkan staf dalam keputusan penting	0,54	Sedang
B.12	Pimpinan dapat menerima kritik tanpa menjadi terlalu defensive	0,66	Kuat
B.13	Kami memiliki sistem yang memungkinkan kami mempelajari praktik sukses dari organisasi/ unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai kartanegara maupun dari pihak eksternal	0,66	Kuat
B.14	Kepala Dinas/ Badan/ Bagian sering memberikan umpan balik yang berguna yang membantu mengidentifikasi potensi masalah dan peluang	0,76	Kuat
B.15	Kami memiliki kesempatan untuk melakukan penilaian diri (<i>self assessment</i>) sehubungan dengan pencapaian tujuan	0,74	Kuat
B.16	Pernyataan visi misi perangkat daerah mengidentifikasi nilai-nilai yang dipahami oleh semua staf	0,76	Kuat

b) Kapasitas *Thinking Again* (kaji ulang)

Thinking again pada dasarnya terkait kemampuan monitoring dan evaluasi. Kemampuan *thinking again* akan mendorong birokrasi Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara untuk melakukan penilaian dan peninjauan kembali kebijakan dan strategi sedang berjalan, serta kemampuan memperbaharui target dan tujuan, dan menyusun kebijakan baru berdasarkan gagasan-gagasan baru yang adaptif terhadap tuntutan lingkungan.

Hasil uji korelasi menunjukkan bahwa secara keseluruhan indikator *thinking again* memiliki nilai korelasi yang tinggi. Ada beberapa indikator yang memiliki nilai korelasi sedang, yaitu perhatian pimpinan terhadap upaya evaluasi.

Tabel 3. Hasil Perhitungan Rank Spearman (rho) Indikator Thinking Again

Kode	Indikator	Tingkat Korelasi (rho)	Interpretasi
C.1	Perangkat daerah kami memiliki dukungan finansial khusus jangka Panjang untuk kegiatan evaluasi	0,79	Kuat
C.2	Perangkat daerah kami memberi dukungan alat/ sumber daya dasar untuk mendukung evaluasi (misalnya computer, perangkat lunak, penyalinan, dukungan administratif)	0,83	Sangat Kuat
C.3	Karyawan/ staf diberi waktu yang cukup untuk	0,72	Kuat

	merenungkan keberhasilan atau kegagalan perangkat daerah		
C.4	Kami memiliki pimpinan yang mendukung dan memberi perhatian terhadap upaya evaluasi	0,56	Sedang
C.5	Kami memiliki SOP untuk melakukan evaluasi	0,85	Sangat Kuat
C.6	Secara keseluruhan , OPD/ unit kerja kami memiliki kompetensi teknis untuk melakukan evaluasi (misal, pengembangan instrument, pengumpulan dan analisis data)	0,81	Sangat Kuat
C.7	Perangkat daerah/ unit kerja kami memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk mengawasi evaluasi yang dilakukan oleh evaluator eksternal	0,80	Sangat Kuat
C.8	Pimpinan kami memberikan dorongan positif untuk melakukan evaluasi	0,52	Sedang
C.9	Kami dihargai karena menggunakan informasi kinerja	0,82	Sangat Kuat

c) Kapasitas *Thinking Across* (berpikir melampaui batas-batas tradisional)

Thinking across terkait dengan kemampuan organisasi melampaui batas-batas terdisional dengan cara belajar praktikbaik di tempat lain sehingga gagasan baru dapat diadopsi dan memungkinkan kebijakan dan program baru yang inovatif untuk dilembagakan (Neo & Chen, 2007:40).

Hasil analisis menunjukkan secara keseluruhan indikator *thinking across* memiliki tingkat korelasi yang tinggi. Sedangkan indikator dengan nilai korelasi rendah yaitu praktik baik (*good practice*) yang berhasil diimplementasikan di tempat lain jarang disampaikan dan dibahas atau didiskusikan dalam forum-forum pengambilan keputusan.

Tabel 4. Hasil Perhitungan Rank Spearman (ρ) Indikator *Thinking Across*

Kode	Indikator	Tingkat Korelasi (ρ)	Interprestasi
D.1	Kami memiliki pimpinan yang selalu menyampaikan praktik-praktik atau cara-cara baru atas masalah yang dihadapi kepada staf untuk diadopsi dan diimplementasikan	0,69	Kuat
D.2	Lingkungan kerja mendukung kami untuk menemukan gagasan baru yang dapat menciptakan pendekatan inovatif untuk menyelesaikan masalah yang muncul	0,81	Sangat Kuat
D.3	Kami dapat dengan mudah mengakses informasi tentang contoh atau "praktik baik" (best pratice) dalam bidang kami	0,68	Kuat
D.4	Kami memiliki sistem yang memungkinkan kami mempelajari praktik sukses dari organisasi/ unit kerja di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara maupun dari pihak eksternal	0,75	Kuat
D.5	Praktik terbaik yang berhasil diimplementasikan di tempat lain di bidang kami sering disampaikan dan dibahas atau didiskusikan dalam rapat-rapat pengambilan keputusan	0,35	Lemah
D.6	Kami sering melakukan gagasan-gagasan baru dari evaluasi yang dilakukan	0,84	Sangat Kuat
D.7	Gagasan-gagasan baru senantiasa diimplementasikan	0,80	Sangat Kuat

d) Sumber Daya Manusia dan Struktur Pendukung

Dua pilar utama untuk memiliki kapabilitas *dynamic governance* yaitu sumber daya manusia yang *able* dan proses yang *agile*. Hasil penelitian menunjukkan beberapa faktor yang menghambat sumber daya manusia yang *able* untuk terbentuknya birokrasi yang dinamis, yaitu terlalu banyak tingkatan hierarki atau terlalu banyak aturan dan prosedur yang menyebabkan staf tidak berani mengambil inisiatif berinovasi.

Tabel 5. Hasil Perhitungan Rank Spearman (ρ) Indikator Sumber Daya Manusia dan Struktur Pendukung

Kode	Indikator	Tingkat Korelasi (ρ)	Interpretasi
E.1	Perangkat daerah kami didukung oleh staf yang terampil dan gesit menyelesaikan pekerjaan	0,42	Sedang
E.2	Pelatihan keterampilan yang kami terima dapat diterapkan meningkatkan pekerjaan kami	0,72	Kuat
E.3	Staf di organisasi ini didorong untuk terus meningkatkan pengetahuan dan tingkat pendidikan mereka	0,72	Kuat
E.4	Menurut pendapat saya, organisasi kami memiliki terlalu banyak tingkatan hierarki	0,44	Sedang
E.5	Organisasi ini mendukung pengembangan keterampilan seperti kepemimpinan, pembinaan dan pembangunan tim kerja yang kolaboratif di antara staf	0,79	Kuat
E.6	Sebagian besar pekerjaan kita harus mematuhi aturan dan prosedur formal	0,52	Sedang

e) Proses Gesit

Untuk dapat memiliki kapabilitas *dynamic governance* harus didukung proses yang *agile*. Hasil analisis menunjukkan beberapa faktor yang menghambat proses gesit yaitu belum semua pegawai memahami SOP laporan kinerja dan peran pimpinan mendiskusikan capaian kinerja dengan staf.

Tabel 6. Hasil Perhitungan Rank Spearman (ρ) Indikator Proses Gesit

Kode	Indikator	Tingkat Korelasi (ρ)	Interpretasi
F.1	Unit kerja memiliki SOP tentang laporan kinerja	0,86	Sangat Kuat
F.2	Unit kerja melakukan evaluasi pelaksanaan SOP secara berkala	0,83	Sangat Kuat
F.3	Semua pegawai memahami SOP laporan kinerja	0,50	Sedang
F.4	SOP laporan kinerja diterapkan secara konsisten	0,89	Sangat Kuat
F.5	Unit kerja menyusun laporan kinerja tepat waktu	0,85	Sangat Kuat
F.6	Pimpinan memantau pencapaian kinerja secara berkala	0,89	Sangat Kuat
F.7	Capaian kinerja didiskusikan pimpinan dengan staf	0,59	Sedang
F.8	Hasil evaluasi kinerja segera ditindaklanjuti	0,83	Sangat Kuat

Pembahasan

Untuk merefleksikan penguatan kultural dalam reformasi birokrasi di Kutai Kartanegara, kami menggunakan pendekatan *Dynamic Governance* (Neo & Chen, 2007). Pendekatan *Dynamic Governance* diawali dengan pengungkit utama untuk mengembangkan kapabilitas yang didukung oleh sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi atau keterampilan dan proses yang gesit. Tata Kelola (*governance*) adalah relasi antara pemerintah

dan masyarakat yang memungkinkan kebijakan dan program publik dirumuskan, dilaksanakan dan dievaluasi. Dalam konteks yang lebih luas, mengacu pada aturan, institusi dan jaringan yang menentukan bagaimana sebuah organisasi berfungsi (Neo & Chen, 2007). Oleh karena itu, untuk menghadapi tantangan kelembagaan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dituntut untuk berpikir inovatif melaksanakan reformasi birokrasi.

Temuan penelitian berdasarkan hasil kuesioner, wawancara dan pemeriksaan dokumentasi menunjukkan bahwa reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara yang menggunakan pendekatan *inwardlooking* (administratif-prosedural) eksternal berupa masalah substantif yaitu kesejahteraan masyarakat.

Konteks lingkungan eksternal penting dalam mempengaruhi tata kelola yang dinamis karena kondisi masa depan yang penuh ketidakpastian dan untuk relevansi partisipasi yang efektif, efektifitas kebijakan yang selalu beradaptasi dengan perubahan lingkungan harus dilakukan. Permasalahan substantif seperti tingkat kemiskinan dan prevalensi gizi buruk membuat praktik birokrasi berbasis administratif tidak relevan dengan tuntutan lingkungan eksternal.

Dimensi warisan budaya, sikap dan watak birokrasi prosedural-administratif yang sudah mengakar kuat dalam birokrasi sangat mempengaruhi budaya birokrasi yang dinamis. Konteks penelitian di Kabupaten Kutai Kartanegara, menunjukkan bahwa konsep *dynamic governance* belum terinternalisasi dengan budaya birokrasi yang masih kental dengan tradisi administratif-prosedural.

Mengutip pendapat North dalam Neo & Chen (2007:12) bahwa Pembangunan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan hanya akan terjadi jika:

“leadership intention, cognition and learning wich involve continual modification of perceptions, belief structures and mental model, particularly when confronted with global development and tecnological change”.

Dimensi penting dan pendekatan *dynamic governance* terkait dengan tiga kemampuan *thinking* yang harus dimiliki, yaitu kemampuan *thinking ahead* (kemampuan seorang pemimpin untuk berpikir ke depan dan mengantisipasi), *thinking again* (kemampuan seorang pemimpin yang mampu melakukan evaluasi secara kontinu), *thinking across* (kemampuan seorang pemimpin berpikir melintasi batas-batas tradisional). *Dynamic governance* hanya akan dilaksanakan jika:

“policy-makers constantly think ahead to perceive changes in the environmental, think again to reflect on what they are currently doing, and think across to learn from other, and continually incorporate the new perceptions, reflections and knowladge into their beliefs, rules, policies and structures to enable them to adapt to environmental change” (Neo & Chen, 2007:15).

- a. *Think Ahead* (kemampuan seorang pemimpin untuk berpikir ke depan dan antisipatif)

Maksud berpikir ke depan adalah untuk mendapatkan pandangan ke depan bahwa mendorong lembaga untuk menilai resiko strategi dan kebijakan saat ini, refresh tujuan, dan konsep inisiatif kebijakan baru untuk mempersiapkan masa depan. Kerangka waktu berpikir adalah dari masa depan Kembali ke masa kini, dengan perspektif luar-dalam tentang bagaimana ketidakpastian dalam lingkungan eksternal akan mempengaruhi pencapaian dari hasil dan tujuan yang diinginkan (Aminullah, 2023). Dalam dunia yang tidak menentu, berpikir kedepan adalah tentang melibatkan orang dalam konversi strategis (Kees van der Heijden, dalam Aminullah, 2023) sehingga mereka dapat masuk akal dalam melihat perkembangan masa depan yang mungkin berbeda dari apa yang telah mereka asumsikan. Implikasinya para pengambil kebijakan akan shock melihat tingkat kemiskinan, prevalensi gizi buruk, angka maternal berada pada ranking tertinggi.

Kepala perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara harus memiliki paradigma berpikir kedepan (*thinking ahead*) agar program senantiasa adalah hasil adaptasi dari tuntutan eksternal (penurunan tingkat kemiskinan). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepala perangkat daerah memiliki peranan penting meningkatkan kemampuan *thinking ahead* dengan sharing gagasan-gagasan baru. Pimpinan perangkat daerah perlu menceritakan kisah-kisah menarik berdasarkan data (*evidence base*) yang akan mempengaruhi tingkat keberhasilan program dan kegiatan. Sehingga organisasi pembelajaran terlembaga. Sengeu (Sengeu, 1990) menggambarkan organisasi belajar sebagai lima disiplin yang saling terkait yaitu memiliki visi Bersama, berpikir sistem, belajar tim, penguasaan pribadi dan pola mental.

b. Berpikir lagi (kemampuan evaluasi)

Berpikir lagi adalah kemampuan untuk menghadapi realitas saat ini berkenaan dengan kinerja strategi, kebijakan dan program yang sudah ada dan kemudian mendesain ulang untuk mencapai kualitas dan hasil yang lebih baik (Aminullah,2023:25). Elemen penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi berbasis *dynamic governance* adalah budaya evaluasi. Evaluasi kinerja organisasi pemerintah harus dipetakan secara komprehensif tentang kondisi obyektif kinerja organisasi pemerintah, evaluasi kinerja jugaharus mampu mengidentifikasi dan memetakan berbagai permasalahan yang menjadi isu aktual kinerja organisasi pemerintah secara komprehensif dan obyektif serta dapat memberikan gagasan dan metode baru yang lebih efektif dan efisien untuk perbaikan yang berkelanjutan (*continuing improvement*), sehingga dapat mewujudkan organisasi pemerintah yang berorientasi pada isu-isu substantif, yaitu masalah kemiskinan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perhatian pimpinan terhadap budaya evaluasi berbasis data (*evidence base*) masih rendah.

Evaluasi kinerja harus meliputi dimensi proses kerja (*effort*) dan dimensi hasil (*accomplishment*), atas pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan secara komprehensif dengan aspek-aspek yang dinilai meliputi

lima aspek yaitu Kepemimpinan, Perencanaan Kinerja, Organisasi, Manajemen SDM, Penganggaran. Seperti dijelaskan di atas, bahwa para evaluator yang tergabung dalam Tim Reformasi Birokrasi hanya berfokus memenuhi persyaratan-persyaratan administrasi seperti yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan supaya rangkingnya bisa meningkat. Evaluator sama sekali terasing dari indikator-indikator capaian Pembangunan. Siedentopf (Caiden & H. Siedentopf, 1982) menjelaskan reformasi bisa gagal bukan hanya karena kelemahan dalam muatannya saja, tetapi pemilihan atas strategi reformasi yang tidak sesuai atau tidak memadai.

Selain strategi yang memadai dan memungkinkan reformasi birokrasi juga harus mempertimbangkan konteks lokal (masalah kemiskinan), tradisi administrasi dimana reformasi dilakukan. Bahkan Caiden (1969:23) pernah mengatakan bahwa "reformasi administrasi berhenti pada suatu asumsi atau anggapan bahwa selalu ada alternatif yang lebih baik dari suatu *status quo*". Karena pada dasarnya pengambil keputusan lebih menyukai sesuai yang sudah mereka kenal (sebagai suatu kebiasaan), mereka tidak akan menukar *status quo* jika akan ada perselisihan dengan apa yang akan dipertukarkan sebagai kompensasi dari apa yang dipertukarkan. Tidak ada satu orangpun yang siap untuk pindah dari posisi yang diberikan atau untuk berkompromi. Orang cenderung untuk menolak sesuatu yang berbeda atau berlainan dengan norma.

Upaya memperbaiki kinerja pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara harus diinisiasi oleh kepala perangkat daerah. Menurut Neo & Chen (2007:16) dalam mengambil keputusan dan pilihan yang tepat membutuhkan pemimpin organisasi yang memiliki:

"necessary motivation, attitude, values, intellect, knowledge and skills to envision the future, develop strategic option and select paths that give the institution the greatest scope for survival and success".

c. *Think Across* (kemampuan berpikir melampaui batas-batas tradisional)
Think across merupakan elemen penting untuk membentuk reformasi birokrasi yang dinamis. Think across terkait erat dengan kemampuan berpikir melampaui cara-cara tradisional dengan belajar dari pengalaman atau praktik baik yang berhasil dipraktikan di tempat lain, sehingga ada inovasi yang terkait dengan bidang tugasnya. Hal ini sebagaimana dikemukakan Farazmand (Farazmand, 2004) bahwa:

"Innovation is key to sound governance and innovation is policy and administration is central to sound governance as well. Without policy and administrative innovations, governance falls into decay and ineffectiveness, loses capacity to govern and becomes a target of criticism and failure".

Konteks reformasi birokrasi di Kabupaten Kutai Kartanegara, hambatan utama untuk melakukan thinking across karena khawatir akan berimplikasi masalah hukum. Diskresi dibutuhkan dalam reformasi sektor publik agar kepala perangkat daerah memiliki kapasitas *thinking across*.

Tetapi diskresi bisa disalahgunakan. Terkait masalah ini, Denhardt & Denhardt (Denhardt & Denhardt, 2007) menyarankan bahwa diskresi tetap dibutuhkan, akan tetapi dibatasi dan harus dilakukan secara bertanggung jawab. Pada dasarnya UU Nomor 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah mengatur syarat diskresi, yaitu sesuai dengan tujuan diskresi pada Pasal 22 (melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum), tidak bertentangan dengan aturan, sesuai dengan AUPB berdasarkan alasan-alasan objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan dan dilakukan dengan itikad baik. Sehingga dalam pelaksanaan diskresi perlu memperhatikan prosedur penggunaan diskresi yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral dan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 26 UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apabila diskresi tidak dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku akan menimbulkan hukum pada diskresi yang menjadi tidak sah sebagaimana tercantum dalam Pasal 32 UU tersebut.

Keberlangsungan hidup birokrasi membutuhkan pembelajaran dan inovasi terus menerus dalam penanggulangan kemiskinan. Ini berarti bahwa pemerintah perlu berpikir melintasi batas negara dan domain tradisional untuk mencari ide dan praktik menarik yang dapat diadaptasi dan dikontekstualisasikan dengan lingkungan domestik mereka (Neo & Chen, 2007).

Tantangan untuk mewujudkan reformasi birokrasi dengan tatakelola yang dinamis (*dynamic governance*) terkait dengan sumber daya aparatur, sebagian besar atau 52% berlatar belakang pendidikan sarjana dan 30,8% SMA. Dengan latar belakang pendidikan tersebut sangat sulit untuk beradaptasi dengan lingkungan yang situasi yang tidak pasti, berlangsung cepat dan kompleks yang disebut VUCA (*volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*). Sumber daya manusia merupakan inti dari proses reformasi di sektor publik karena orang menyediakan layanan, mempromosikan inovasi dan menghasilkan kinerja (Reina & Scorozza, 2021). Komitmen dan investasi jangka Panjang dalam mengembangkan kemampuan orang dan proses ketangkasan diperlukan untuk mempertahankan siklus berpikir ke depan, berpikir lagi dan berpikir menyeberang yang tidak berujung. Hal ini akan mendorong konsistensi konseptualisasi, tantangan dan penyesuaian yang diperlukan untuk memungkinkan orang untuk belajar, beradaptasi memilih jalur dan kebijakan, dan perubahan terus menerus. Sistem hubungan ketergantungan antara kemampuan dinamis, orang, proses dan jalan memungkinkan membimbing prinsip-prinsip, aturan-aturan formal, struktur insentif, informasi kendala, dan struktur kelembagaan untuk berevolusi dengan waktu untuk tetap relevan dan efektif dalam menghadapi perubahan teknologi yang cepat. Ini adalah esensi dari sistem pemerintahan yang dinamis (Aminullah,2023:22-23).

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Untuk dapat melakukan reformasi birokrasi di bidang kultur, maka tata kelola yang dinamis menjadi sebuah kapabilitas yang diperlukan. Melakukan reformasi birokrasi bidang kultur tidak cukup hanya menggunakan indikator *good governance* tetapi juga harus dinamis agar kebijakan dan program adaptif terhadap masalah substantif publik. Reformasi birokrasi yang hanya berbasis pada *good governance* mudah terjebak pada rutinitas administrasi dan cenderung terasing dari isu-isu substantif seperti misalnya permasalahan kemiskinan. Untuk dinamis, diperlukan kepala perangkat daerah yang memiliki tiga kemampuan yaitu berpikir ke depan, kemampuan *evaluative* dan kemampuan berpikir melintasi batas-batas tradisional. Beberapa hambatan melakukan reformasi birokrasi di bidang kultur di kabupaten Kutai Kartanegara dari perspektif *dynamic governance* yaitu terlalu banyak tingkatan hierarki atau terlalu banyak aturan dan prosedur yang menyebabkan aparatur tidak berani mengambil inisiatif berinovasi karena dapat berkonsekuensi hukum. Hambatan lain terkait dengan organisasi pembelajaran yang belum melembaga dan budaya evaluasi berbasis data (*evidence base*) masih rendah.

Rekomendasi

Penulis memberikan saran kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, yaitu: (1) pelaksanaan reformasi birokrasi tidak dominan dikerangkai oleh Birokrasi Weberian yang kaku dan cenderung hanya menekankan pada aspek legal-rasional, tetapi lebih adaptif terhadap kondisi kekinian yang menjadi permasalahan substantif yang dihadapi oleh Masyarakat luas, seperti misalnya permasalahan kemiskinan, (2) kepala daerah harus mendorong dan memotivasi Tim Reformasi Birokrasi untuk terus melakukan berbagai inovasi yang dinamis dan kontekstual dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, terlebih-lebih untuk konteks Kutai Kartanegara, yang menjadikan inovasi sebagai *tageline* utama pemerintahannya (Kukar Idaman: Inovatif, Daya Saing dan Mandiri). Tim Reformasi Birokrasi harus didorong menyusun *roadmap* reformasi birokrasi yang kontekstual dan adaptif terhadap berbagai isu perubahan yang sangat cepat dan dinamis, (3) mengingat upaya memperbaiki kinerja pelaksanaan reformasi birokrasi, kepala perangkat daerah fokus pada 3 (tiga) kemampuan utama yang disyaratkan oleh konsep *dynamic Governance* yaitu kemampuan berpikir ke depan, kemampuan melakukan evaluasi dan kemampuan berpikir melintasi batas-batas tradisional, (4) mengingat hambatan utama reformasi birokrasi di bidang kultur dalam perspektif *dynamic governance* adalah kekhawatiran mengambil inisiatif karena dapat berkonsekuensi hukum, maka disarankan agar usur pimpinan organisasi (kepala perangkat daerah) untuk dapat sungguh-sungguh menguasai dan memahami batasan tentang boleh tidaknya melakukan tindakan diskresi sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tepatnya di Pasal

22, (5) untuk dapat mengatasi hambatan lainnya yang berkenaan dengan organisasi pembelajaran yang belum melembaga dan budaya evaluasi berbasis data yang masih rendah, maka disarankan agar kepala perangkat daerah untuk lebih sering berbagi tentang gagasan-gagasan baru kepada jajaran di bawahnya dengan menceritakan kisah-kisah menarik dan sukses yang mungkin sudah dipraktikkan di tempat lain, yang tentu saja semua itu berbasis data. Oleh karena itu data menjadi penting untuk proses keberhasilan program dan kegiatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aberbach, J., & Christensen, T. (2014). Why Reforms so often disappoint. *American Review of Public Administration, Vol. 44 (1)*, 3-16.
- Aminullah. (2023, May 25). *www.academia.edu/*. Diambil kembali dari https://www.academia.edu/32303093/Dynamic_Governance_Kerangka_Konseptual_Melembagakan_Budaya_Kapabilitas_dan_Perubahan_pdf: https://www.academia.edu/32303093/Dynamic_Governance_Kerangka_Konseptual_Melembagakan_Budaya_Kapabilitas_dan_Perubahan_pdf
- Anderson, B. (1983). Old State, New Society: Indonesia's Order in Comparative Historical Perspective. *Journal of Asian Studies, XLII (3)*.
- Brannen, J. (1997). *Mixing Methods: Qualitative and Quantitative*. Terj. Nuktah Arfawie Kurde. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Brillantes, A. (2003). Public Sector Reform and Poverty Reduction. Dalam E. Pernia, & A. Deolalikar, *Poverty, Growth, and Institutions in Developing Asia* (hal. 97-136). London: Palgrave Macmillan.
- Caiden, G., & H. Siedentopf. (1982). *Strategies for Administrative Reform*. Lexington, Massachusetts, Toronto: D.C. Heath and Company.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice : A CrossDisciplinary Approach*. Hamshire and New York: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2016). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing.
- Daraba, D. (2002). *Reformasi Birokrasi & Layanan Publik*. Leisyah.
- Demmers, J., Jilberto, A. F., & Hogemboon, B. (2004). Good Governance and Democracy in a world of neoliberal regimes. Dalam J. Demmers, A. F. Jilberto, & B. Hogemboon, *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitisation in Latin America, Eastern Euorope, Asia, and Africa* (hal. 1-32). New York: Routledge.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service, Serving Not Steering*. Armon (New York), London (England): M.E. Sharpe.
- Denhart, J. V., & Denhart, R. (2015). *The New Public Service: Serving Not Steering*. London-New York: Routledge.
- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Emmerson, D. (1983). Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism. *Asian Survey*, 28 (1), 124-144.
- Farazmand, A. (2004). *Sound Government; Policy and Administrative Inovations*. Wesport, London: Preager.
- Habibi, F. (2020). Pemetaan Riset Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 16 (2), 199-230.
- Jackson, K., & Pye, L. (1978). *Political Power and Communications in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- Jonathan, s., & Ely, S. (2010). *Riset Akuntansi Menggunakan SPSS*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kadir, A. G. (2014). Cultural value-based Bureaucratic reform in North Halmahera Regency. *International Journal of Administrative Science & Organization Vol. 21 (2)*, 97-102.
- King, D. (1982). Indonesia's New Order as a Bureaucratic Polity, a Neopatrimonial Regime, or Bureaucratic Authoritharian Regime: What is Difference Does it Make? Dalam B. Anderson, & A. Kahin, *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate* . Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.
- Mikkelsen, B. (1995). *Methods for development work and Research: A Guide for Practitioners*. Terj. Matheos Nalle. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Muhammad, F. (2008). *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities, and Change in Singaopre*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *Mewirusahaakan Biorkrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (2014). *Mewirusahaakan Birokrasi. Reinventing Government*. Bekasi: PPM Manajemen.
- Peters, B. (2001). *The Future of Governing*. Kansas: University Press of Kansas.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008, July). *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*. Diambil kembali dari https://www.academia.edu/33327393/Reformasi_Birokrasi_dan_Good_Governance_Kasus_Best_Practices_dari_Sejumlah_Daerah_di_Indonesia: https://www.academia.edu/33327393/Reformasi_Birokrasi_dan_Good_Governance_Kasus_Best_Practices_dari_Sejumlah_Daerah_di_Indonesia
- Said, M. (2007). *Birokrasi di Negara Birokratis*. Malang: UMM Press.
- Sedarmayanti. (2009). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemimpinan Yang Baik*. Bandung: Refika Aditama.

Sengeu, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Aft and The Practice of The Learning Organization*. New York: Doubleday.