

## Focus and Scope

Governance, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik merupakan terbitan berkala ilmiah yang terbit dua kali dalam satu tahun yaitu bulan Januari dan Juli. Jurnal ini ditujukan sebagai media akademik yang menyajikan tulisan-tulisan ilmiah hasil penelitian dan kajian teoritik di bidang Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Pelayanan Publik, dan Manajemen Sektor Publik.

Governance: Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik is a scientific periodical which is published twice a year, in January and July. This journal is intended as an academic medium that presents scientific writings resulting from research and theoretical studies in the fields of State Administration, Public Policy, Public Services, and Public Sector Management.

## Editorial Team

### Pimpinan Redaksi

Dr. Arini Sulistyowati., SE., M.A.P.

### Redaksi/Editor

Supriyanto., S.Sos., M.Si.

Novita Maulida Ikmal, S.Pd., M.IP.

### Mitra Bestari/Reviewer

Dr. Drs. Falih Suaedi., Msi (Universitas Airlangga)

Dr. Agus Subijanto., M.Si (Universitas Hang Tuah)

Dr. Rupiarsieh., M.Si (Universitas Bojonegoro)

Dr. Pahrudin H.M., S.S., M.A. (Universitas Nurdin Hamzah)

### Tata Usaha

Hendra Purniawan., S.AP

# **Kepemimpinan dan Inovasi Sektor Publik: Kunci Sukses Otonomi Daerah**

**Falih Suaedi**

*Dosen Ilmu Administrasi Negara Fisip Unair*

## ***Abstract***

*Some successes stories of local government in the autonomy era, has proven urged by the courage of leader to make and apply innovations strategies. Keep in mind here is that not all changes are innovations, when the changes made an impact even less favorable for society and government. The role of leader is to determine the existence of innovation and organizational change processes. But innovations and changes will not be run effectively when not supported by the parties affected by these changes both internal and external. In facts, there are many local governments that are still managed under the old pattern, that more advanced the power orientation and less put forward the spirit of public services orientation. Public managers who are committed and really want to realize these commitments are the souls that entrepreneurs seize opportunities as well as weaknesses smartly and follow them with problem solving actions-oriented and increasing outputs. These leaders seem to become really agent of change and transformative leader.*

**Key words:** *Innovations, Leadership, Local Government*

## **Pendahuluan**

Dengan adanya dinamika perubahan lingkungan organisasi – baik bisnis maupun publik – semakin menuntut organisasi terus menerus melakukan perbaikan dan mengembangkan inovasi. Perbaikan internal bukan masalah kecil sehingga selalu dipandang sebelah mata, padahal untuk organisasi besar sekalipun masih harus selalu meninjau ulang dan mengevaluasi faktor - faktor internal (*inward looking*) sebagai modal untuk selalu siap berkompetesi dalam kancan yang lebih luas (*outward looking*). Berbagai perubahan seperti adanya deregulasi, perkembangan teknologi baru, kompetisi global, harapan masyarakat atau customer, dan juga

munculnya gejolak krisis secara global, dan lain sebagainya semua itu harus dihadapi secara cerdas dan tepat sasaran.

Organisasi perlu melakukan peninjauan ulang (*re-evaluation*) atas sistem dan kebijakan organisasi serta strategi yang selama ini dijalankan, sumber daya yang dimiliki dan output yang dihasilkan untuk kemudian menghasilkan langkah-langkah menuju peningkatan kinerja organisasi secara komprehensif. Berapa banyak strategi yang dijalankan dengan menghabiskan ratusan juta bahkan milyaran rupiah untuk melakukan suatu perubahan strategi namun seringkali hasilnya kurang signifikan. Tak pelak lagi untuk

itu diperlukan sebuah *frame work* yang komprehensif agar upaya yang dilakukan nantinya tidak mudah di-mentahkan oleh terjadinya hal-hal yang *'di luar dugaan'* (*out of controll*).

### **Faktor-faktor yang Mendorong Inovasi**

Organisasi harus terus melakukan inovasi di tengah gencarnya arus perubahan agar tetap mampu mempertahankan kinerjanya atau bahkan meningkatkannya. Inovasi adalah suatu gagasan baru yang diterapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk, proses atau jasa (Van de Ven,1986:590-607). Dalam industri, dimana lingkungan yang dinamis telah menjadi kenyataan hidup, inovasi terkait erat dengan keefektifan organisasi (Robbins, 1990:436). Inovasi banyak dibuktikan berkorelasi positif dengan pengembangan keunggulan bersaing dan perolehan keuntungan di atas rata-rata, sehingga banyak organisasi (bisnis) tertarik mempelajari bagaimana menghasilkan inovasi dan mengelola proses inovasi tersebut dengan efektif (Lengnick-Hall, dalam Hitt,et al.,:1997:383). Namun sayangnya, di lingkungan organisasi publik atau sektor pemerintahan hal itu masih kurang mendapat perhatian.

Melahirkan ide-ide inovatif memang bukanlah suatu yang mudah, apalagi menerapkannya. Banyak faktor yang mempengaruhi penerapan inovasi organisasional secara efektif. Aspek struktural, budaya dan sumberdaya manusia merupakan karakteristik yang selalu muncul dan mempengaruhi keberhasilan organisasi yang inovatif

(Robbins,1996:336). Apa yang dikatakan Robbins ternyata didukung oleh suatu tinjauan menyeluruh atas persoalan inovasi yaitu struktur organik secara positif mempengaruhi inovasi (Damanpour, 1991:557).

Struktur organik ini lebih rendah dalam diferensiasi vertikal, formalisasi dan sentralisasi, organisasi organik mempermudah fleksibilitas, penyesuaian dan interaksi silang yang membuat penerapan inovasi lebih mudah. Dalam struktur organik juga mendorong terjadinya komunikasi antar unit tinggi, misalnya saja ada komite, satuan tugas, tim silang - fungsional dan mekanisme lain yang mempermudah interaksi melintasi garis-garis departemental (Monge,et al: 1992:250-274).

Organisasi mampu melaksanakan inovasi jika ditunjang oleh budaya organisasi artinya organisasi inovatif cenderung mempunyai budaya yang serupa yaitu budaya yang mendorong terjadinya eksperimentasi (Robbins, 1996: 337), dimana kesuksesan dan kegagalan diposisikan dalam bobot yang *'sama'*. Sayang, dalam banyak organisasi, lebih banyak memberikan imbalan untuk tidak adanya kegagalan dan bukannya untuk hadirnya kesuksesan. Budaya semacam ini menyurutkan keberanian dalam pengambilan resiko, inisiatif, kreativitas serta inovasi. Para individu akan menyarankan dan mencoba gagasan baru hanya jika mereka merasa perilaku semacam itu tidak mendatangkan hukuman. Dari hal ini sangat mungkin budaya organisasi secara potensial bersifat disfungsional—teristimewa budaya yang kuat—pada keefektifan suatu organisasi (Miller, 1994:11-38).

Menumbuhkan kreativitas dan menerapkannya dalam bentuk inovasi sebagai respons terhadap tuntutan dan kebutuhan organisasi agar tetap *survive* merupakan keharusan pada era dimana lingkungan selalu berkembang secara cepat (*rapid growth*), berubah serta bergejolak dengan sangat dinamis, kompleks dan sulit diprediksi. Namun upaya-upaya untuk menumbuhkan dan menerapkan inovasi sering tidak didukung oleh para pimpinan atau manajer dalam organisasi tersebut. Para pimpinan atau manajer seringkali terperangkap dalam pemikiran bahwa hanya ada satu resep yang benar, memproyeksikan masa lalu ke masa depan, selalu percaya bahwa ancaman lama yang membawa keberhasilan masih relevan, menganggap organisasinya dalam kondisi stabil (Baden-Fuller and Stopford:1996:28). Padahal kemajuan yang sesungguhnya hanya dapat dicapai dengan membuat orang bertindak secara berbeda (*creative thinking*), hanya permainan inovatif yang akan berhasil dalam mengubah posisinya secara radikal.

Memahami bagaimana membuat inovasi bekerja membutuhkan investasi yang besar dan perubahan pada model mental yang dianut para pemimpinnya (Baden-Fuller and Stopford,1996:89). Dengan demikian, pola pikir, model mental dari para pimpinan akan mempengaruhi berkembang tidaknya inovasi. Oleh William Davis hal demikian dikatakan sebuah ironi dimana halangan terbesar untuk melakukan inovasi justru datang dari individu yang mempunyai peran besar lebih dahulu dalam melakukan inovasi. Bukannya

mereka tak suka atas saran dan tindakan yang lebih baik namun lebih dari itu ada kepentingan tertentu untuk mempertahankan status-quo (Henry and Walker,1991:143). Oleh sebab itu pimpinan atau manajer yang dibutuhkan untuk menunjang terjadinya proses inovasi adalah yang mempunyai karakteristik kepemimpinan transformasional yaitu yang memberi inspirasi dan energi kepada orang lain melalui stimulasi intelektual (Yukl,1994:297; Robbins,1996:337).

Jika mengambil pelajaran dari apa yang dilakukan oleh kalangan bisnis, dimana kecenderungan dalam aktivitas bisnis dewasa ini adalah menjalin kemitraan atau kerjasama, tanpa menghilangkan esensi bisnis itu sendiri yaitu persaingan. Strategi kemitraan pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan keunggulan bersaing dari setiap organisasi tanpa ada yang merasa kalah (*win-win solution*). Selain itu, ada beberapa alasan mengapa suatu organisasi menerapkan strategi kemitraan. Pertama, makin gencarnya tuntutan konsumen terhadap kualitas pelayanan dan keanekaragaman produk dan jasa. Kedua, tidak ada organisasi yang mampu menjadi yang terbaik dalam segala hal. Untuk dapat berusaha dan menghasilkan yang terbaik, organisasi perlu memiliki kompetensi terbaik di bidangnya masing-masing.

Strategi kemitraan itu kini juga mulai banyak diterapkan pada organisasi publik atau pemerintahan. Dengan adanya pergeseran paradigma pemerintahan dari *government* menuju *governance*, kemitraan kini menjadi suatu konsep yang populer digunakan di lingkungan

instansi pemerintah. Dari model kemitraan itu akan timbul suatu kebutuhan untuk saling memberi dan menerima, melengkapi, tukar pengalaman, pengetahuan dan teknologi serta interaksi proses-proses lainnya.

Pada tataran akademik, banyak penelitian yang dilakukan untuk menguji konsep kemitraan tersebut, antara lain Goes dan Park (1997:673-696) menunjukkan bahwa *interior-organizational link* – terutama pada aspek struktural, institusional dan *resource - based*— mempunyai hubungan yang kuat dengan terjadinya inovasi pelayanan dan teknologi pada industri rumah sakit. Pennings dan Harianto (1992:29-46) mendapatkan bukti bahwa *inter-organizational link* memperkuat terjadinya hubungan dengan peningkatan inovasi pelayanan di dunia perbankan. Sementara Saxton (1997: 443) membuktikan bahwa reputasi organisasi partner, bekerjasama dalam pengambilan keputusan dengan partner, kesamaan strategi partner berhubungan positif dengan perolehan (*outcomes*) aliansi strategi yaitu *performance* dan *initial satisfaction*. Dengan demikian aliansi strategis mampu mendorong terjadinya inovasi organisasional dan sekaligus juga kinerja organisasi.

Inovasi dalam organisasi merupakan tindakan yang tidak mudah dilakukan, tekanan eksternal saja ternyata tak cukup. Selama ini inovasi organisasi lebih mudah dipahami sebagai respons terhadap perubahan dan tuntutan lingkungan eksternal agar kinerja organisasi dapat dipertahankan bahkan bila mungkin ditingkatkan. Dengan demikian maka organisasi sektor publik

seharusnya yang paling berkepentingan dengan inovasi mengingat skala perubahan lingkungan yang melingkupinya amatlah besar dan fundamental yakni dari budaya politik otoritarian menuju ke demokratik dan dari busaya masyarakat patrimonial menuju ke egalitarian.

### **Definisi Inovasi Organisasi dan Pendorong Inovasi**

Inovasi diartikan sebagai suatu gagasan baru yang diterapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk, proses atau jasa (Robbins, 1996 :337). Definisi dari inovasi itu sendiri sangat bervariasi tergantung dari tingkat analisis yang digunakan. Semakin makro pendekatan atau analisis yang digunakan maka pengertian inovasi akan semakin bervariasi dan dalam arti yang luas (West dan Farr, 1990 dalam Terblanche, 2003). Beberapa definisi bersifat umum dan luas, sementara yang lain lebih terfokus, seperti implementasi ide untuk menciptakan produk atau jasa baru dalam suatu organisasi. Roberts (1988:1-19) mendefinisikan inovasi sebagai proses menciptakan gagasan baru dan melaksanakan dalam praktek sehari-hari. Ini merupakan kegiatan merubah gagasan-gagasan baru menjadi berbagai kegiatan yang dapat diimplementasikan dalam organisasi. Sementara itu pendapat Drucker sebagaimana yang dikutip oleh Robbins (1996); pendapat Hellriegel et al. (1998) dan pendapat Terblanche (2003), menyatakan bahwa inovasi seringkali dihubungkan dengan perubahan. Senada dengan pendapat

pendapat tersebut, West dan Farr (1990) menyatakan sebagai berikut:

*“ Innovation is regarded as something new which leads to change. However, change cannot always be regarded as innovation since it doesn't always involve new ideas or does not always lead to improvement in an organization”.*

Artinya bahwa inovasi dipandang sebagai sesuatu yang baru yang dapat mengakibatkan adanya perubahan. Namun tidak semua perubahan dapat dipandang sebagai suatu inovasi manakala perubahan tersebut tidak melibatkan ide-ide baru, atau perubahan yang tidak membawa pada perbaikan dalam suatu organisasi.

Jadi semua inovasi menyangkut perubahan, tetapi tidak semua perubahan mencakup gagasan baru atau mendorong ke suatu perbaikan, yang oleh karenanya tidak dapat disebut sebagai inovasi. Inovasi dalam organisasi dapat berkisar dari perbaikan inkremental (sedikit demi sedikit) yang kecil, sampai ke terobosan radikal. Robert (1988) juga menyatakan bahwa dalam organisasi terdapat dua bentuk penerapan inovasi antara lain : Pertama, Inovasi Proses, dimana hasil dari inovasi adalah proses pelaksanaan pekerjaan yang lebih baik. Kedua, Inovasi Produk, yang menghasilkan kreativitas baru atau perbaikan barang dan jasa yang dihasilkan. Manajemen inovasi --baik proses maupun produk— membutuhkan dukungan penemuan (*invention*) serta penerapan. Kegiatan penemuan dilaksanakan sehubungan dengan pengembangan gagasan baru. Manajer berkepentingan terhadap penciptaan pengembangan lingkungan kerja sehingga mampu mendorong

kreativitas dan gelombang gagasan baru secara terus menerus.

Masih berkaitan dengan jenis-jenis inovasi organisasi, Damanpour mempunyai pandangan bahwa inovasi biasanya mempunyai salah satu dari dua bentuk yang ada yaitu inovasi teknologis dan inovasi administratif (Damanpour dalam Henry and Walker,1991:112). Inovasi teknologis mencakup penggunaan alat, teknik, perlengkapan, sistem yang baru untuk memproduksi perubahan dalam produk atau jasa atau dalam cara produk tersebut dihasilkan atau jasa tersebut disajikan. Sebaliknya, inovasi administratif adalah implementasi dari perubahan-perubahan pada struktur organisasi atau proses administratifnya.

Jelaslah kiranya bahwa kreativitas dan inovasi merupakan sasaran kunci kegiatan operasional bagi organisasi, namun pada kenyataannya terdapat organisasi yang gagal dalam melaksanakan inovasi. Perubahan situasi cukup tajam dalam teknologi, ekonomi, politik serta sosial secara terus menerus, bagaimanapun, merupakan tanggung jawab seorang manajer organisasi untuk mendorong, mendukung serta melaksanakan inovasi sehingga dapat digambarkan proses inovasi ke dalam empat tahap inovasi suatu produk, antara lain (Schermerhorn,Jr.,1996:131-132):

- (1) Penciptaan gagasan (*idea creation*),
- (2) Eksperimen awal (*initial experimentation*),
- (3) Penentuan fisibilitas (*feasibility determination*),
- (4) Terapan akhir (*final application*).

Proses inovasi tersebut di atas sejalan dengan pendapat Robert (1988: 1-19) yang mengidentifikasi elemen-

elemen dasar dan bentuk-bentuk inovasi organisasional yang meliputi: penciptaan ide, aplikasi pendahuluan, penentuan kelayakan, dan aplikasi akhir. Berikut

akan disajikan karakteristik dari masing-masing fase atau elemen dasar dari inovasi organisasi pada tabel berikut:

Tabel. 1. *Basic Elements and Features of Organisational Innovation*

	<i>Innovation elements</i>	<i>Characteristic features</i>
1	Penciptaan ide	Pengetahuan baru, pemahaman lama yang dikembangkan, kreativitas spontan yang muncul dari individu secara murni atau dari hasil komunikasi beberapa orang
2	Aplikasi pendahuluan	Pengujian ide-ide untuk menjadi konsep melalui diskusi dengan beberapa orang, referensi dari pelanggan, client, pakar dalam bentuk sample atau prototype
3	Penentuan kelayakan	Nilai praktis dan financial diuji dalam studi kelayakan formal untuk mengidentifikasi potensi biaya dan manfaat sebagaimana potensi pasar yang ada
4	Aplikasi akhir	Sebuah produk baru yang dikomersialisasikan atau dipasarkan, atau sebuah proses baru yang diimplementasikan sebagai bagian dari rutinitas operasional

Sumber: Roberts (1988)

Penciptaan gagasan merupakan pengetahuan baru yang didasarkan atas penemuan, pemahaman serta kreativitas yang bersifat spontan sehingga memungkinkan individu bertindak cerdas dan mampu berkomunikasi. Selanjutnya konsep gagasan baru tersebut harus diuji dan dibahas dengan pihak lain hingga ditemukan aspek kelayakannya. Penentuan fisibilitas, dalam dunia bisnis lebih diartikan sebagai nilai praktis dan finansial, yang akan menunjukkan kemungkinan rugi dan laba. Sedangkan dalam organisasi sektor publik atau pemerintahan perlu diperhatikan paling tidak 3 aspek fisibilitas, yakni fisibilitas politis, fisibilitas, teknis dan finansial. Sehingga

inovasi yang dihasilkan dapat diterapkan dan dapat diterima oleh publik. Sementara terapan akhir, merupakan produk atau jasa serta proses baru yang akhirnya diintroduksi ke pasar atau publik dan dilaksanakan sebagai bagian dari kegiatan operasional yang rutin dilaksanakan.

Aspek perubahan yang sangat dinamik telah mendorong terjadinya suatu kebutuhan akan inovasi organisasional dalam kerangka mempertahankan kinerja organisasi. Sebagian besar dari inovasi yang berhasil adalah yang telah memanfaatkan adanya perubahan tersebut. Jadi disiplin inovasi adalah suatu disiplin diagnostik, pemeriksaan yang sistematis terhadap daerah peru-



bahan yang biasanya menawarkan peluang kewiraswastaan. Secara spesifik, inovasi yang sistematis berarti memanfaatkan tujuh sumber peluang inovasi yang terdiri dari sumber internal dan eksternal. Sumber internal yaitu : (Drucker, 1985:38-39). (1) *The Unexpected* (yang tidak diduga), sukses yang tidak diduga, kegagalan yang tidak diduga, kejadian luar yang tidak diduga; (2) *The Incongruity* (ketidakselarasan), antara realita sebagai mana adanya dengan realita yang diasumsikan atau realita yang seharusnya terjadi; (3) Inovasi yang didasarkan pada kebutuhan proses, (4) Perubahan dalam struktur industri atau struktur pasar yang tidak disadari.

Empat sumber yang pertama tersebut terdapat di dalam organisasi, sumber itu pada dasarnya adalah gejala. Tetapi semuanya itu adalah indikasi yang dapat dipercaya sepenuhnya akan adanya perubahan yang telah terjadi atau dapat dibuat terjadi dengan sedikit usaha. Kelompok kedua sumber peluang inovasi terdiri dari tiga hal, menyangkut perubahan yang terjadi diluar organisasi atau industri yaitu: (1) Demografi (perubahan kependudukan); (2) Perubahan dalam persepsi, suasana hati dan pengertian; (3) Pengetahuan baru, baik ilmiah maupun non-ilmiah.

Batas antara ketujuh daerah sumber peluang inovasi itu tidak begitu tegas dan terdapat saling tumpang tindih antar sumber. Mereka dapat diibaratkan seperti tujuh jendela, masing-masing terletak pada sisi yang berlainan pada bangunan yang sama. Setiap jendela memperlihatkan beberapa ciri, yang dapat dilihat dari

sisinya. Tetapi, hasil pemandangan dari tengah masing-masing jendela adalah tersendiri dan berbeda.

Mengutip pendapat Davenport (1995) hal-hal yang merupakan peluang inovasi organisasional antara lain adanya tekanan persaingan, pelanggan, aspek keuangan, kebutuhan akan koordinasi dan manajemen saling ketergantungan fungsional, teknologi informasi, *outsourced*. Dengan demikian baik dari lingkungan internal maupun eksternal organisasi memberikan dorongan untuk terciptanya peluang terjadinya inovasi organisasional namun demikian tak semua organisasi mampu melaksanakannya dengan efektif, bahkan kisah kegagalan berbagai organisasi masih saja terdengar. Lebih parah lagi, apabila organisasi tidak atau belum merasa perlu melakukan inovasi. Sementara itu Zhuang (1995:13-21) menyatakan bahwa inovasi merupakan suatu proses dinamis yang membutuhkan input kreativitas untuk mengembangkan ide-ide baru atau menggabungkannya dengan yang sudah ada dengan cara yang baru yang ditekankan pada pencapaian sesuatu yang lebih baik, dapat mewujudkan dalam 4 macam yaitu inovasi produk fisik, jasa, proses, dan prosedur.

Secara teoritis, inovasi dapat ditumbuh kembangkan dengan baik, akan sangat ditentukan oleh dukungan aktif dari pimpinan atau manajer yang tentu saja mereka memiliki jiwa *entrepreneurship* dengan karakteristik-karakteristik tertentu. Namun demikian sebuah inovasi tidak akan berjalan dengan efektif tanpa disertai fisibilitas

sesuai dengan karakteristik organisasi dan lingkungannya. Untuk organisasi sektor publik atau pemerintahan, tentu saja sangat dipengaruhi oleh lingkungan politik, disamping fisibilitas teknis dan finansial yang menjadi syarat utamanya. Sebab sebuah inovasi akan dipandang dari berbagai dimensi yang berbeda tergantung pada perbedaan kepentingan yang melingkupinya. Semakin heterogen dan kontradiktif kepentingan yang melingkupinya, maka inovasi tersebut akan kandas tanpa sempat direalisasikan. Sedangkan ketika tingkat heterogenitas kepentingan itu rendah maka inovasi akan dapat dilaksanakan. Walaupun adanya suatu kesadaran untuk melakukan inovasi namun tidak cukup sebab jauh lebih penting lagi adalah menerapkannya secara efektif di lapangan. Banyak rintangan yang harus dihadapi dalam membangun dan menerapkan inovasi, organisasi juga memerlukan waktu dan energi yang sangat banyak untuk menanggulangi rintangan yang menghadang dan menghentikan ide-ide kreatif dalam prosesnya untuk berubah menjadi inovasi organisasi.

Michael Morgan dalam bukunya *-Creating Workforce Innovation* mengidentifikasi ada rintangan yang dapat mempengaruhi individu dan menghentikan individu tersebut untuk menjadi kreatif yaitu menyesuaikan dengan peraturan, menyesuaikan dengan kebiasaan, membuat asumsi. Ada rintangan yang mempengaruhi organisasi dan dapat menghentikan organisasi tersebut untuk menjadi inovatif yaitu kreativitas itu sendiri,

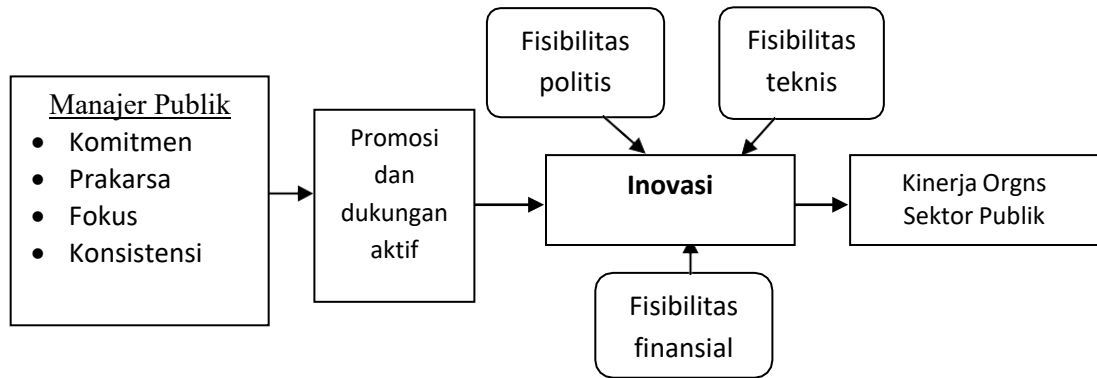
standardisasi, spesialisasi, organisasi itu sendiri (Morgan,1996: 126-143). Pada bagian yang lain West (1997:122) mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi inovasi organisasional adalah lingkungan organisasional, kultur organisasi, struktur organisasi, teknologi produksi atau jasa, rancangan kerja, penekanan pada kualitas, praktek-praktek manajemen sumberdaya manusia, hubungan industrial, pemerataan kesempatan, penelitian dan pengembangan. Agar implementasi strategi berhasil, ada empat elemen organisasi yang merupakan sarana fundamental jangka panjang untuk melakukan hal ini yaitu struktur, kepemimpinan, kultur dan imbalan (Pearce dan Robinson, 1996:427). Pendapat tersebut memberi inspirasi untuk mengembangkannya lebih komprehensif tentang faktor-faktor yang mempengaruhi inovasi organisasi.

### **Kepemimpinan: Kunci Inovasi Pemerintah Daerah**

Salah satu kerangka utama inovasi organisasi, merupakan proses menyeluruh yang menghubungkan kebutuhan-kebutuhan organisasi dengan pasar atau publik. Gagasan baru itu sendiri bukan merupakan jaminan keberhasilan suatu organisasi, mereka harus melaksanakannya secara efektif sehingga memberikan sumbangan bagi *kinerja organisasi* (Schermehorn, Jr,1996: 132). Demikian pula pada organisasi sektor publik dan pemerintahan yang notabene lebih tertinggal dalam hal inovasi dibandingkan dengan organisasi sektor privat, perlu mema-

hami penciptaan inovasi sebagai se-rang-kaian proses yang memerlukan duk-ungan penuh dari manajer atau

pimpin-an serta ketiga aspek fisibilitas sebagai-mana dalam gambar berikut:



Gambar 1. Proses Inovasi Organisasi Sektor Publik

Dari model teoritis tersebut menunjukkan bahwa peran pimpinan atau manajer sangat menentukan adanya inovasi dan proses perubahan secara organisasional. Namun inovasi dan perubahan tersebut tidak akan berjalan efektif manakala tidak atau kurang mendapat dukungan dari pihak-pihak yang terkena dampak perubahan tersebut baik pihak intern organisasi maupun ekstern yakni masyarakat luas.

Di era otonomi daerah dewasa ini, terdapat berbagai daerah yang telah berhasil menciptakan inovasi khususnya dalam pelayanan publik maupun dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dapat menjadi acuan bagi daerah-daerah lain yang belum berhasil. Daerah-daerah yang terbilang pionir, misalnya, adalah Parepare (skema kredit UKM), Balikpapan (manajemen kependu-dukan), Jembrana (pendidikan dan kesehatan gratis), Sleman (transparansi keuangan), atau Sidoarjo ( pelayanan terpadu ). Sedikit banyak mere-

ka sukses dan mendapat keuntungan, entah pada sisi *revenue* ( kenaikan PAD), *expenditure* (efisiensi pembiayaan), atau pelayanan publik prima (Jaweng, Publikasi Newsletter Tahun V No. 1, Januari - Maret 2006, <http://www.yipd.or.id/publikasi/>). Adapun untuk level provinsi, yang fenomenal adalah Gorontalo, daerah yang dahulunya minus kini bisa mencapai pertumbuhan ekonomi 7-8 %, jauh di atas pertumbuhan nasional. Pemerintah Provinsi Gorontalo juga berhasil menurunkan angka penduduk miskin dari 72% hingga 33% (Publikasi YPID, 2008, <http://www.yipd.or.id/publikasi/>).

Keberhasilan meningkatkan PAD secara spektakuler juga dicatat oleh kabupaten Tanah Datar dimana PAD semula Rp 1,7 miliar (tahun 2000), pada tahun 2004 meningkat menjadi Rp 14,5 miliar (Kompas, 24 Nov 2004). Hal ini antara lain didorong oleh pembentukan unit usaha. Prinsip yang dilaksanakan adalah *reinventing government*, yaitu

pemerintah tidak hanya membelanjakan uang, melainkan sudah harus memikirkan pendapatannya. Artinya, selain melakukan pelayanan masyarakat, pemerintah juga dapat melaksanakan kewirausahaan. Dari berbagai kisah sukses (*best practices*) di atas, paling tidak membuka pemikiran kita semua bahwa tidak ada yang sulit untuk diperbaiki sepanjang ada komitmen yang kuat untuk melakukan perubahan dan inovasi.

Contoh *best practices* lain yang patut dikemukakan disini adalah keberhasilan Jembrana sebagai *Best of The Best* dalam ajang 'Warta Ekonomi E- Government Award 2009' yang bertema '*Connected Government 2.0: Toward Collaborative Government*'. Kabupaten Jembrana menerapkan kantor maya, peta warga Jembrana yang dikaitkan dengan target *Millennium Development Goals* (MDG's), *CyberSchool*, *Jimbarwana Network*, *telecenter*, dan lain-lain. Sebelum itu Jembrana memang sudah komit untuk menggunakan TI sebagai *tools* untuk melakukan efisiensi. TI digunakan untuk mendukung pemberian fasilitas layanan kesehatan gratis. JKJ (Jaminan Kesehatan Jembrana) selaku pihak yang diberi tugas menangani asuransi kesehatan warga, sudah *online* dengan 4 Puskesmas yang tersebar di tiga kecamatan dan juga telah merancang sistem *online* dengan rumah sakit dan semua pemberi layanan kesehatan swasta. Dengan sistem *online* ini akan menjamin standardisasi terapi dan tindakan medis yang dilakukan masing-masing unit pelayanan kesehatan tersebut.

Penggunaan TI juga untuk menyokong dunia pendidikan, yang digunakan dari tingkat SD hingga SMU atau sederajat dengan menerapkan komputersasi untuk mendukung proses belajar. Peran TI pada dunia pendidikan, tak lepas dari pengembangan model pola pendidikan yang diterapkan di kabupaten yang terdiri dari 42 desa dan 9 kelurahan tersebut yang bertujuan membangun SDM yang menguasai Iptek, berbudi pekerti dan berwawasan luas.

Efisiensi juga dilakukan dalam bidang pelayanan. Tidak ada birokrasi panjang dan rumit. Pengurusan perizinan ditangani oleh Dinas Inkomyanum & hub (Informasi, Komunikasi, Layanan Umum dan Perhubungan). Instansi tersebut membidangi urusan informasi dan komunikasi, pelayanan umum, perhubungan dan data. Integrasi 4 bidang tersebut, adalah hasil perampingan struktur di pemerintahan. Mulanya, Kantor Perhubungan dan Kantor Infokom dipisah. Namun mengingat kelompoknya sama yakni pelayanan umum maka disatukan. Tugas pokok dinas ini adalah memfasilitasi serta memberikan pelayanan sarana dan prasarana publik, fisik, dan non fisik. Saat ini, jumlah total perizinan ada 57 jenis, terbagi dalam pelayanan perizinan 50 jenis, pelayanan akta catatan sipil, dan dua lainnya pelayanan bidang kependudukan. Model pelayanan menggunakan sistem satu loket yang diisi oleh petugas *front office* dan proses administrasi perizinan dilakukan oleh kelompok *back office*. Petugas *front office* akan melakukan verifikasi kelengkapan perizinan yang diajukan

oleh pemohon (Majalah E-Indonesia Vol.II/No.16/Edisi 15 November - 14 Desember 2006, [www. majalaheindonesia.com](http://www.majalaheindonesia.com)).

Contoh lain inovasi pemerintah daerah diantaranya adalah Pemerintah Kota Tarakan, Kalimantan Timur, yang melakukan *outsourcing* SDM dari luar jajaran Pemerintahan untuk duduk menjabat sebagai kepala satuan kerja tertentu seperti sebagai Kepala Bappeda. Target yang hendak dicapai melalui cara ini adalah terjadinya transfer pengetahuan, budaya, cara berpikir, dan cara kerja baru di lingkungan birokrasi pemerintah. Dengan masuknya pihak luar kedalam birokrasi pemerintahan daerah diasumsikan memiliki karakter yang masih segar dan belum mengalami kontak asimilasi budaya dengan pegawai lama. Posisinya yang strategis memudahkannya dalam mengambil keputusan sekaligus menjalankan peran penting di lingkungan satuan kerja tempatnya bertugas. Langkah lain adalah dengan memangkas pengelolaan fungsi-fungsi yang bukan merupakan pekerjaan pokok (*core-business*) pemerintah kota. Pengelolaan pasar, melalui sistem tender yang terbuka dan akuntabel, dikelola perusahaan swasta dengan regulasi tetap di tangan Pemerintah kota, sehingga intervensi pengelolaan pasar dan pengelolaan keuangan oleh pemerintah daerah melalui Perusahaan Daerah (Perusda) menjadi berkurang. Perusahaan swasta dalam mengelola pasar hanya menggunakan setengah karyawannya, setengah kebutuhan jumlah pengelola diambil dari kalangan pedagang pasar per blok. Hasilnya adalah pasar tradisional yang tertata

dengan sangat nyaman dan memberi kontribusi PAD yang cukup signifikan.

### **Komitmen Manajer Organisasi Sektor Publik**

Gambaran singkat mengenai inovasi layanan yang dilakukan di Kabupaten Jembrana melalui pemanfaatan teknologi Informasi dan Kota Tarakan melalui *outsourcing* dan pemangkasan *corebusiness* dapat menjadi acuan daerah-daerah lain yang ingin melakukan inovasi dan efisiensi pelayanan publik. Satu hal menarik yang perlu mendapat perhatian jika inovasi ingin dilaksanakan secara efektif, yakni adanya dukungan dan komitmen yang sangat kuat dari top manajer. Sebagaimana pendapat Nadler dan Tushman (1990) bahwa Perubahan organisasi yang berkaitan dengan inovasi organisasi hanya dapat digerakkan dari atas ke bawah, ini menuntut komitmen dan keterlibatan dari seluruh tim eksekutif. Oleh sebab itu manajer harus membangun dan mendorong iklim intern yang lebih terbuka terhadap perubahan.

Hubungan antara kepemimpinan yang mempunyai komitmen pada perubahan terhadap intensitas inovasi organisasi juga ditunjukkan oleh Ahmed (1998:30-43). Bila model Situasional lebih berfokus pada gaya kepemimpinan yang cocok untuk *status quo*, maka model agen perubahan menekankan alternative kepemimpinan yang tepat untuk mengadakan perubahan. Salah satu teori agen perubahan yang paling komprehensif adalah teori kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan transaksional. Sebuah gagasan awal dari James MacGregor Burns, yang kemudi-

an dikembangkan oleh Bernard Bass (Eisenbach, et al., 1999: 80-86). Situasi pada tahun 1980-an, para peneliti manajemen menjadi tertarik kepada cara pemimpin mengubah dan menghidupkan kembali organisasi-organisasi.

Kepemimpinan transformasional menunjuk kepada proses membangun komitmen terhadap sasaran organisasi dan memberi kepercayaan kepada para pengikut untuk mencapai sasaran tersebut. Beberapa teori tentang kepemimpinan transformasional mempelajari juga bagaimana para pemimpin mengubah budaya dan struktur organisasi agar lebih konsisten dengan strategi - strategi manajemen untuk mencapai sasaran organisasional. Bass menegaskan bahwa kepercayaan (*trust*) bawahan merupakan konsekuensi logis dari kepemimpinan transformasional. Kepercayaan merupakan faktor esensial dalam manajemen perubahan karena dibutuhkan untuk pengambilan risiko yang merupakan bagian integral dari transformasi organisasional. Energi yang besar sekali dilepaskan dalam diri pegawai setelah mereka mempunyai kepercayaan kepada pemimpinnya. Mereka merasa dibebaskan, memiliki keyakinan diri, merasa cukup aman dalam hubungan mereka untuk menjelajahi wilayah dan kesempatan baru serta menghadapi tantangan baru. Dengan cara ini, kepercayaan merupakan minyak pelumas bagi perubahan individu dan organisasi, mendorong pengambilan risiko dan memperoleh inovasi (Kouzes dan Posner, 1997:163). Jadi jelas, bahwa peran kepemimpinan transformatif dalam upaya mempengaruhi penerapan inovasi organisasi yang efektif akan

sangat besar. Sementara penerapan inovasi organisasi yang efektif akan mampu mempengaruhi peningkatan kinerja organisasi secara memadai.

### Penutup

Dari paparan keberhasilan (*best practices*) beberapa pemerintah daerah dapat ditarik kesimpulan dimana inovasi merupakan salah satu kunci suksesnya. Namun di sisi lain, masih banyak pemerintah daerah dan organisasi sektor publik di Indonesia yang masih belum menyadari perlunya segera melakukan perubahan yang inovatif (mencegah banyak perubahan dilakukan namun tidak membawa hasil yang lebih baik). Perlu ditekankan bahwa tidak semua perubahan adalah inovasi, manakala perubahan yang dilakukan justru membawa dampak kurang menguntungkan bagi masyarakat dan pemerintah. Masih banyak pemerintah daerah yang dikelola dengan cara pandang dan praktik pemerintahan yang masih mewarisi pola lama, di mana yang mengedepan adalah kekuasaan (*power orientation*) dan belum mengedepankan spirit pelayanan publik (*public service orientation*).

Para manajer publik yang memiliki komitmen dan secara sungguh-sungguh ingin mewujudkan komitmen tersebut merupakan jiwa - jiwa entrepreneur yang pandai menangkap peluang dan sekaligus kelemahan untuk kemudian diresponnya dalam tindakan nyata yang berorientasi pada *problem solving* dan peningkatan *output*. Para pemimpin tersebut nampaknya telah berhasil menjadi *agent of change* dan *transformatif leader*. Organisasi sektor

publik yang dalam hal ini adalah birokrasi pemerintah daerah telah mampu meningkatkan kinerja yang diukur dari capaian output seperti peningkatan PAD dan kesejahteraan masyarakat seperti penurunan tingkat kemiskinan, pencapaian target wajib belajar 12 tahun, peningkatan pelayanan perijinan, dan lain sebagainya.

### Daftar Pustaka

- Ahmed, P.K., 1998, -Culture and climate for innovation, *Eroupean Journal of Innovation Management*.
- Baden-Fuller, Charles, and John M.Stopford, 1996, "Rejuvenating The Mature Business", Harvard Business School Press.
- Damanpour, F.,1991, -Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators, *Academy of Management Journal*, 34, 553-569.
- Davenport, Thomas H., 1995, *Process Innovation*, Ernst & Young., Center for Information Technology and Strategy, Harvard Business School Press.
- Drucker, Peter F., 1985, *Innovation and Entrepreneurship Practice and Principle*, Harper & Row Publishers, New York.
- Goes, James B., and Seung Ho Park, 1997, -Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services, *The Academy of Management Journal*, 40, 3, June, 673-696..
- Henry, Jane, and David Walker, 1991, *Managing Innovation*, SAGE Publications Ltd., London.
- Hitt, Michael A., R.Duane Ireland dan Robert E.Hoskisson, 1997, *Manajemen Strategis: Menyongsong era persaingan dan globalisasi*, terjemahan, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Jones, C.R., 1996, -Improving you're your business processes, *The TQM Magazine*.
- Kouzes, James M., dan Barry Z.Posner, 1997, *Kredibilitas*, terjemahan, Professional Books, Jakarta.
- Miller, D.,1994, What Happens After Succes: The Perils of Excellencel, *Journal of Management Studies*, 31/2, 224-237.
- Monge, PR.,M.D.Cozzens and NS.Contractor,1992, -Communication and Motivational Predictors of the Dynamics of Organizational Innovation, *Organization Science*, 1, 135-148.
- Morgan, Michael,1996, *Strategi Inovasi Sumber Daya Manusia*, terjemahan, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Nadler, D.A., and Tushman, M.L., 1979, "Competing by Design:The Power of Organizational Architecture", *Oxford Uni-versity Press*, New York, NY.
- Pearce II, John A., Richard B.Robinson,1989, *Management*, Mc Graw-Hill International Edition, San Francisco.
- Pennings, J.M., & Harianto,F.,1992, -The diffusion of technological

- innovation in the commercial banking industry, *Strategic Management Journal*, 13, 459 - 474.
- Robbins, Stephen, 1990, *Organization Theory: Structure, Design and Applications*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New York.
- Roberts, Edward B., 1988, -Managing Invention and Innovation, *Research Technology Management*, 31, 1, Januari-Februari, 11 - 29.
- Robinson Jr., Richard B., 1982, 'The importance of 'Outsiders' in Small Firm Strategic Planning', *Academy of Management Journal*, 25,1, 80-112
- Robinson Jr., Richard B., Moraga Y. Salem, et al., 1986, 'Planning activities related to independent retail firm performance', *American Journal of Small Business*, Summer, 12, 84-97.
- Schemerhorn, Jr., 1996, *Management*, Fourth Edition, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- West, M.A. Farr, J.L., 1990, "Innovation at work", West, M.A., Farr, J.L., Innovation and Creativity at Work: *Psycho-logical and Organizational Strategies*, Wiley, Chichester, 3-13.
- Yukl, Gary, 1994, *Leadership In Organizations*, third edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Zuboff, Shoshana, 1988, *In the Age of the Smart Machine: The Future of Work and Power*, Basic Books, New York.
- Zhuang, L., 1995, -Bridging the gap between technology business strategy: a pilot study on the innovation process, *Management Decision*, 33, 8, 13-21.
- Van de Ven, A., 1986, -Control Problem in the Management of Innovation, *Management Science*, 32, 590-607.