

KAPABILITAS DINAMIS SEKTOR PUBLIK : SEBUAH TINJAUAN LITERATUR

Firman Darusman dan Chandra Wijaya

Program Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia

Gedung Mochtar Lantai 3. Jl. Pegangsaan Timur No.16, Jakarta 10320

Email : firman.darusman@gmail.com & wijaya@ui.ac.id

Abstract: Dynamic Capability in Public Sector: A Literature Review. Dynamic capabilities has been mentioned in the study of strategic management to build competitive advantage in business sector. However, the rapid development of new public management and good governance has made public sector transformed to develop its capacity, where dynamic governance concepts defines capacity as the availability and well-functioning of able people and agile processes that shape dynamic capabilities. The dynamic capabilities development in public sector will support the achievement of better governance through the development of public policies adaptive to the quick-changing organizational environments. This article aims to review and synthesize literatures regarding dynamic capabilities so that they can contribute to the understanding of dynamics capabilities development in the public sector. The study of dynamic capabilities in this article explicitly focuses on the ability of human resources (able people) and the organization's business processes (agile process) in building adaptive public policies.

Key Words: able people, agile process, dynamic governance, dynamic capabilities.

Abstrak: Kapabilitas Dinamis Sektor Publik: Sebuah Tinjauan Literatur. Kapabilitas dinamis telah banyak digaungkan pada ranah kajian manajemen strategis sektor bisnis dalam membangun keunggulan kompetitifnya. Namun, pesatnya perkembangan paradigma *new public management* dan *good governance* membuat sektor publik juga bertransformasi mengembangkan kapasitasnya, dimana konsep *dynamic governance* mengartikan kapasitas sebagai tersedia dan berfungsinya kemampuan orang dan ketangkasan proses yang membentuk kapabilitas dinamis. Pengembangan kapabilitas dinamis pada sektor publik akan mendukung pencapaian tata kelola pemerintahan yang lebih baik melalui berkembangnya kebijakan publik yang adaptif terhadap perubahan lingkungan organisasi yang begitu cepat. Artikel ini bertujuan untuk meninjau dan mensintesis literatur yang tersedia terkait kapabilitas dinamis sehingga dapat berkontribusi pada pemahaman mengenai pembangunan kapabilitas dinamis pada sektor publik. Kajian kapabilitas dinamis dalam artikel ini secara eksplisit berfokus pada kemampuan sumber daya manusia (*able people*) dan proses bisnis organisasi (*agile process*) dalam membangun kebijakan publik yang adaptif.

Kata Kunci : able people, agile process, dynamic governance, kapabilitas dinamis.

PENDAHULUAN

Organisasi sektor publik di banyak negara saat ini terus mengalami perubahan melalui reformasi administrasi publiknya. Perubahan tersebut telah berkembang pesat dalam berbagai bentuk paradigma (Pollitt & Bouckaert, 2017). Namun, pengaruh yang paling signifikan terjadi sejak muncul dan berkembangnya paradigma *New Public Management* (NPM) pada tahun 1980an yang memperkenalkan perspektif teori

manajemen dan ekonomi baru yang biasa diterapkan pada perusahaan bisnis ke dalam organisasi sektor publik (Hood, 1995; Rosenberg Hansen & Ferlie, 2016). NPM membawa reformasi administrasi publik menjadi suatu bagian dari perubahan mendasar yang harus dilakukan oleh negara-negara berkembang untuk dapat menghadapi tantangan global yang kompetitif sehingga dapat berubah menjadi negara maju di masa depan. Robinson (2015) dalam Paskarina (2017) menyebut paradigma NPM menuntut

pengelolaan organisasi sektor publik untuk bertransformasi dengan mengedepankan prinsip-prinsip kompetisi, kinerja, dan responsivitas pada setiap perilaku birokrasi sehingga dapat merangsang peningkatan hasil kinerja organisasi menjadi lebih efektif dan efisien. Lebih lanjut, konsep *good governance* juga telah didorong agar dapat terus dikembangkan pada setiap negara di dunia, terutama negara-negara berkembang, dimana hal tersebut dapat mendukung upaya reformasi administrasi yang mengedepankan penerapan manajemen sektor publik yang berbasis prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Melihat tuntutan reformasi administrasi publik tersebut, tentunya keinginan dan tuntutan masyarakat pada terciptanya organisasi sektor publik yang memiliki kinerja tata kelola pemerintahan yang tinggi menjadi semakin meningkat. Kondisi ini terjadi di seluruh negara, terutama pada negara-negara berkembang seperti Indonesia, dimana kondisi kinerja institusi pemerintahannya masih banyak menunjukkan kinerja tata kelola pemerintahannya yang rendah padahal memiliki sumber daya keuangan yang dinilai cukup untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan bernegara. Sebagai gambaran, penilaian atas Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2018 oleh Kemenpan RB menunjukkan kondisi kinerja instansi pemerintah di Indonesia, dimana 44,55% nya masih berada dibawah nilai 60 atau berada pada kategori CC, C, dan D (menpan.go.id, 2019). Disamping itu, *World Governance Indicator* (WGI) yang dirilis World Bank (2019) juga menunjukkan peringkat tata kelola pemerintahan di Indonesia yang masih jauh dari pencapaian terbaik yang dapat dimiliki setiap negara, dimana 6 (enam) indikator WGI yang dinilai pada tahun 2018 hanya memiliki peringkat persentil berkisar antara 27,62 s.d. 59,13 dari nilai tertinggi 100. Hal ini mengindikasikan masih rendahnya kinerja pengelolaan sektor publik di Indonesia. Terlebih lagi, indikator lainnya

yang dirilis oleh Transparency International (2019) menyebutkan bahwa *Corruption Perception Index* (CPI) Tahun 2018 di Indonesia masih menunjukkan nilai yang rendah, yaitu 38 dan berada di peringkat 89 dari 180 negara, sehingga membuat citra dan kinerja tata kelola pemerintahan di Indonesia kian memburuk dengan maraknya perilaku korupsi yang terjadi.

Oleh karena itu, Organisasi Sektor Publik di Indonesia perlu bertransformasi secara menyeluruh dengan mengadopsi model manajemen sektor publik yang baik, terutama pada pengaturan kapasitas organisasinya sebagai upaya untuk mencapai peningkatan fleksibilitas organisasi sektor publik dalam menghadapi tantangan global. Dalam studi mengenai *dynamic governance*, Neo dan Chen (2007) mengartikan kapasitas sebagai ketersediaan dan berfungsinya kemampuan orang (*able people*) dan ketangkasan proses (*agile process*) yang membentuk kapabilitas dinamis sehingga dapat memformulasikan suatu kebijakan adaptif yang mengarah pada kinerja tata kelola organisasi yang lebih baik. Penelusuran atas beberapa literatur, kapabilitas dinamis ini banyak diterapkan dalam organisasi bisnis sebagai suatu manajemen strategi organisasi dalam menghadapi perubahan lingkungannya (Eisenhardt & Martin, 2000; Teece, Pisano, & Shuen, 1997; Zahra, Sapienza, & Davidsson, 2006). Namun demikian, kapabilitas dinamis juga dapat diaplikasikan dalam organisasi sektor publik (Neo & Chen, 2007; Pablo, Reay, Dewald, & Casebeer, 2007; Piening, 2013) untuk membangun keunggulan kompetitifnya.

Menurut Teece *et al.* (1997, p. 516), kapabilitas dinamis merupakan suatu kemampuan organisasi untuk mengintegrasikan, membangun, dan mengatur ulang kompetensi internal dan eksternalnya dalam rangka menghadapi perubahan lingkungan yang begitu cepat. Sementara Zollo dan Winter (2002, p. 340) berargumen bahwa kapabilitas dinamis merupakan sebuah pembelajaran dan pola yang stabil atas kumpulan aktivitas yang

dilakukan secara sistematis oleh organisasi untuk menghasilkan dan mengubah kegiatan operasional rutinnnya dalam rangka mencapai hasil yang lebih baik. Lebih lanjut dalam studi tata kelola pemerintahan yang dinamis, Neo dan Chen (2007) menyebutkan tiga komponen penting dalam kapabilitas dinamis organisasi sektor publik yaitu berpikir kedepan (*thinking ahead*), berpikir ulang (*thinking again*) dan berpikir menyilang (*thinking across*), dimana ketiga komponen tersebut dipengaruhi oleh konteks kemampuan orang (*able people*) dan ketangkasan proses (*agile process*).

Konsep kapabilitas dinamis yang digagas Neo dan Chen (2007) dalam *dynamic governance* dapat mendukung pencapaian tata kelola organisasi sektor publik yang lebih baik melalui berkembangnya kebijakan publik yang adaptif terhadap perubahan lingkungan organisasi yang begitu cepat. Peneliti lain juga berpandangan bahwa sektor publik menghadapi perubahan lingkungan yang lebih banyak daripada sektor bisnis, misalnya adanya perubahan kebijakan tertentu yang membuat proses bisnis organisasi harus segera beradaptasi. Dengan begitu, upaya membangun kapabilitas dinamis dilihat sebagai faktor sukses yang utama bagi organisasi sektor publik (Pablo *et al.*, 2007). Piening (2013) beranggapan bahwa tanpa memperbaharui kapabilitas dinamis secara berkelanjutan, organisasi sektor publik akan kesulitan untuk merespon secara efektif terhadap perubahan di lingkungan mereka. Dengan begitu, menarik untuk dikaji secara mendalam bagaimana membangun kapabilitas dinamis pada organisasi sektor publik yang dilihat dari berbagai sudut pandang peneliti.

METODE

Penulisan artikel ini bertujuan untuk meninjau dan mensintesis literatur yang tersedia terkait kapabilitas dinamis sehingga dapat berkontribusi pada pemahaman mengenai pembangunan kapabilitas dinamis pada sektor publik. Oleh karena itu, melalui penulisan artikel ini, penulis mencoba

mengkaji beberapa literatur yang berasal dari buku, jurnal penelitian, dan sumber informasi lainnya yang berasal dari media massa elektronik maupun halaman situs web yang relevan guna memahami kapabilitas dinamis pada organisasi sektor publik.

Artikel ini memberikan dasar teoritis untuk penelitian di masa depan tentang kapabilitas dinamis sektor publik dan dapat membantu para manajer publik dalam berpikir tentang bagaimana menerapkan perubahan di lingkungan organisasinya. Kajian konsep kapabilitas dinamis dalam artikel ini secara eksplisit berfokus pada kemampuan sumber daya manusia dan proses bisnis organisasi dalam membangun kebijakan publik yang adaptif.

PEMBAHASAN

Konsepsi Kapabilitas Dinamis

Konsep kapabilitas dinamis (*dynamic capabilities*) pada awalnya dikembangkan berdasarkan konsep *Resource-Based View* (RBV) (Eisenhardt & Martin, 2000). RBV merupakan kerangka teoritis yang berpengaruh dalam memahami bagaimana keunggulan kompetitif dari suatu perusahaan itu dicapai dan bagaimana keunggulan tersebut dapat dipertahankan seiring berjalannya waktu (Barney, 1991; Nelson, 1991; Penrose, 1959; Peteraf, 1993; Prahalad & Hamel, 1990; Scumpeter, 1934; Teece, Pisano & Shuen, 1997; dan Wernerfelt, 1984 dalam Eisenhardt & Martin, 2000). Secara khusus para peneliti tersebut menyebut bahwa RBV mengasumsikan suatu perusahaan dapat dikonseptualisasikan sebagai sekumpulan sumber daya, dimana sumber daya tersebut didistribusikan secara heterogen (tidak sama) ke seluruh bagian perusahaan dan perbedaan tersebut dapat bertahan lama dari waktu ke waktu. Hal tersebut membuat para peneliti berteori bahwa ketika suatu perusahaan memiliki sumber daya yang sangat bernilai, langka, tidak dapat ditiru, dan tidak dapat digantikan dengan sumber daya lainnya, maka perusahaan dapat meraih keunggulan kompetitif yang berkelanjutan melalui implementasi penciptaan strategi nilai yang

baru yang tidak dapat dengan mudah ditiru oleh perusahaan lain (Eisenhardt & Martin, 2000; Piening, 2013).

Lebih lanjut, sejalan dengan perkembangan globalisasi, para peneliti telah memperluas cakupan RBV untuk menghadapi pangsa pasar yang dinamis (Teece *et al.*, 1997). Menurut Teece *et al.* (1997), RBV belum cukup menjelaskan mengapa dan bagaimana suatu perusahaan dapat memiliki keunggulan kompetitif ketika menghadapi situasi perubahan yang cepat dan tidak terduga, dimana ukuran kompetitif telah bergeser, yang mengharuskan perusahaan untuk mengembangkan kapabilitas dinamisnya (*dynamic capabilities*), sehingga para manajer perusahaan berusaha untuk mengintegrasikan, membangun, dan mengkonfigurasi ulang kompetensi internal dan eksternalnya untuk menghadapi perubahan lingkungan organisasinya. Dalam literatur yang lain, Teece juga memperjelas kembali bahwa untuk tujuan analisis, kapabilitas dinamis terdiri dari (1) kapasitas untuk merasakan dan membentuk peluang maupun ancaman (*sensing*); (2) kapasitas untuk merebut peluang yang ada (*seizing*); dan (3) kapasitas untuk menjaga daya saing melalui peningkatan, penggabungan, perlindungan, dan pengkonfigurasi ulang aset bisnis, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud (*managing threats/transforming*) (Teece, 2007, 2009).

Barreto (2010) menyebutkan bahwa pendekatan konsep *dynamic capabilities* yang diungkapkan oleh Teece *et al.* (1997), dibangun berdasarkan beberapa elemen utama yang menyoroti landasan teori utamanya seperti, sifat dasar (*nature*), peran, konteks, penciptaan dan pengembangan, hasil manfaat, dan heterogenitasnya. Lebih lanjut, Barreto (2010) memberikan penjelasan mendalam terkait elemen-elemen utama yang membangun kapabilitas dinamis tersebut, yaitu *pertama*, pengkategorian sifat dasar (*nature*) dari konsep kapabilitas dinamis adalah bagaimana "*ability*" atau "*capacity*" suatu organisasi, yang menekankan peran penting

dari manajemen strategis organisasi. *Kedua*, peran spesifik yang dibangun dalam kapabilitas dinamis ini adalah mengintegrasikan (mengkoordinasikan), membangun, dan mengkonfigurasi ulang kompetensi internal dan eksternal organisasi, sehingga hal tersebut mengasumsikan adanya perubahan perspektif yang menyebutkan peran rutinitas organisasi, *path dependencies*, dan pembelajaran organisasi. *Ketiga*, kapabilitas dinamis berfokus pada tipe konteks eksternal tertentu, yaitu perubahan lingkungan organisasi yang sangat cepat. *Keempat*, asumsi yang menyatakan bahwa kapabilitas dinamis biasanya dibangun daripada dibeli dari pihak lain, dimana penciptaan dan evolusi organisasi tertanam dalam proses organisasi yang dibentuk dari adanya aset perusahaan dan jalur evolusi yang telah diadopsi pada masa lalu. *Kelima*, dalam kapabilitas dinamis juga ditekankan pentingnya sumber daya dan kemampuan organisasi sama seperti yang dipertimbangkan dalam konsep *resource-based view* (RBV), yaitu pentingnya memiliki beragam sumber daya dan kemampuan di seluruh bagian organisasi karena kapabilitas dinamis bergantung pada jalur spesifik organisasi, posisi aset yang unik, dan proses khusus yang dilakukan organisasi. *Terakhir*, secara eksplisit dinyatakan bahwa hasil utama yang ingin dicapai kapabilitas dinamis adalah keunggulan kompetitif yang berkelanjutan, misalnya mencapai kesuksesan daripada kesalahan atau memberikan proses penciptaan nilai-nilai yang baru.

Tabel 1 berikut ini menyajikan beberapa definisi kapabilitas dinamis menurut para peneliti, yaitu:

Tabel 1. Berbagai Definisi Kapabilitas Dinamis

No.	Penelitian	Definisi
1.	Teece & Pisano (1994)	Suatu bagian dari kompetensi dan kapabilitas yang memungkinkan perusahaan untuk membuat produk dan proses baru serta menanggapi perubahan keadaan pasar
2.	Teece, Pisano, & Shuen (1997)	Kemampuan perusahaan untuk mengintegrasikan, membangun, dan mengkonfigurasi ulang kompetensi internal dan eksternal untuk mengatasi lingkungan yang berubah dengan cepat
3.	Eisenhardt & Martin (2000)	Proses perusahaan yang menggunakan sumber daya, khususnya proses untuk mengintegrasikan, mengkonfigurasi ulang, memperoleh, dan melepaskan sumber daya, dalam rangka mencocokkan dan bahkan menciptakan perubahan pasar; Dengan demikian, kapabilitas dinamis merupakan rutinitas organisasi dan strategis di mana perusahaan mencapai konfigurasi sumber daya baru ketika pasar muncul, berbenturan, terpecah, berkembang, dan mati.
4.	Teece (2000)	Kemampuan untuk merasakan dan kemudian mengambil peluang dengan cepat dan mahir
5.	Zollo & Winter (2002)	Kapabilitas dinamis adalah pola kegiatan kolektif yang dipelajari dan stabil dimana organisasi secara sistematis menghasilkan dan memodifikasi rutinitas operasinya untuk mencapai efektivitas yang lebih baik.
6.	Winter (2003)	Kemampuan yang beroperasi untuk memperluas, memodifikasi, atau membuat kapabilitas normal
7.	Zahra, Sapienza, & Davidsson (2006)	Kemampuan untuk mengkonfigurasi ulang sumber daya dan rutinitas perusahaan dengan cara yang dibayangkan dan dianggap tepat oleh pembuat keputusan utamanya
8.	Helfat et al. (2007)	Kapasitas organisasi untuk secara sengaja menciptakan, memperluas, atau memodifikasi basis sumber dayanya
9.	Teece (2007)	Kemampuan dinamis dapat dipisahkan ke dalam kapasitas (a) untuk merasakan dan membentuk peluang dan ancaman, (b) untuk merebut peluang, dan (c) untuk mempertahankan daya saing melalui peningkatan, penggabungan, perlindungan, dan, jika perlu, mengkonfigurasi ulang aset-aset perusahaan baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud.

sumber : disarikan dari Barreto (2010)

Pengembangan Kapabilitas Dinamis Sektor Publik

Berbagai ulasan pada bagian sebelumnya menunjukkan bahwa kapabilitas dinamis telah banyak digaungkan dalam konteks manajemen strategis organisasi sektor bisnis (swasta). Namun demikian, kapabilitas dinamis juga dikembangkan dalam organisasi sektor publik, diantaranya seperti yang digambarkan oleh Neo dan Chen (2007) dalam buku *“Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities And Change In Singapore”* dan Piening (2013) dalam artikelnya yang berjudul *“Dynamic Capabilities in Public*

Organizations”. Piening (2013) mengungkapkan bahwa jika suatu perusahaan diharuskan mempertahankan alokasi pengetahuan yang dimiliki dari para pesaingnya dalam rangka mencapai keunggulan kompetitif, maka sebaliknya, mengutip Rashman et al. (2009) dalam Piening (2013), organisasi publik telah didorong untuk membagi dan memperluas inovasi dan praktik terbaiknya dalam rangka untuk menciptakan nilai publik. Organisasi publik juga sering diharapkan untuk dapat berkolaborasi satu dengan lainnya dalam penyediaan pelayanan publik yang sama dan bukannya bersaing dalam proses

penyediaannya (Nutt dan Backoff, 1993 dalam Piening, 2013).

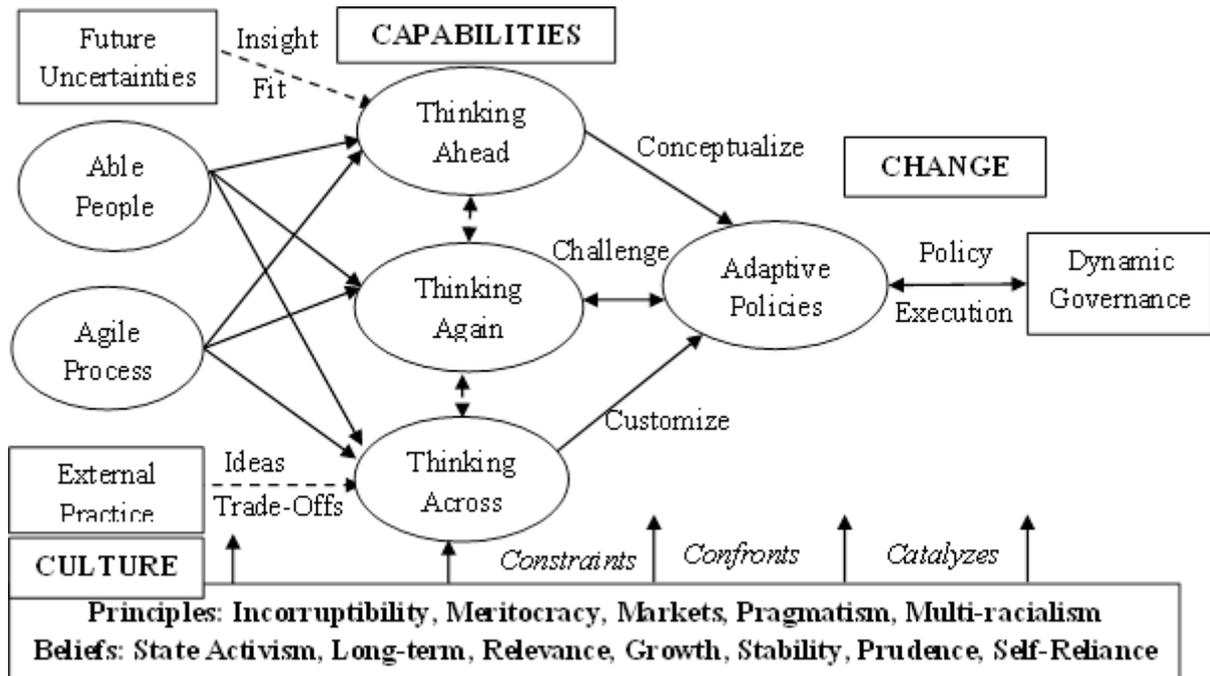
Namun demikian, sejalan dengan peneliti yang lain, Piening (2013) berpendapat bahwa pendekatan kapabilitas dinamis pada prinsipnya berlaku untuk analisis perilaku organisasi di sektor publik. Seperti perusahaan nirlaba, organisasi publik juga berfungsi sebagai sekumpulan sumber daya dan rutinitas organisasi yang bertujuan untuk memenuhi inisiatif kebijakan dan penyediaan layanan. Oleh karena itu, menurut Piening (2013), definisi garis besar kapabilitas dinamis yang dikemukakan oleh Zollo dan Winter (2002) berlaku untuk organisasi sektor swasta maupun organisasi publik karena kedua jenis organisasi memodifikasi rutinitas operasional mereka untuk mencapai efektivitas yang lebih baik. Manajer pada organisasi publik dapat mendorong pengembangan kapabilitas dinamis dengan mengalokasikan sumber daya dalam proses pencarian dan pembelajaran organisasi atau dengan mendorong para pegawainya untuk berbagi pengetahuan mereka (Makadok, 2001 dan Zollo & Winter, 2002 dalam Piening, 2013).

Sejalan dengan itu, konsep yang dikemukakan Neo dan Chen (2007) juga memberikan pemahaman mengenai kapabilitas dinamis pada organisasi publik yang dibangun berdasarkan kerangka tata kelola pemerintahan dinamis (*dynamic governance*). Neo dan Chen (2007) menyebut bahwa untuk menghadapi perubahan dan tantangan global tersebut, organisasi publik dapat menerapkan konsep tata kelola pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*), dimana berbagai kebijakan, institusi, dan struktur yang dibangun dapat beradaptasi terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dengan sangat cepat. Hal ini berarti tata kelola pemerintahan di sebuah organisasi sektor publik diharapkan dapat mengembangkan kebijakan yang adaptif dan dapat cepat berinteraksi dengan perubahan lingkungan

organisasi. Oleh karena itu, Neo dan Chen (2007) menyebutkan bahwa hasil yang diinginkan dalam *dynamic governance* adalah tercapainya pengambilan kebijakan yang adaptif (*adaptif policies*) oleh organisasi publik.

Dynamic governance ini tidak terjadi secara kebetulan tetapi juga bergantung pada kepemimpinan yang mampu berubah dan berinteraksi dengan struktur sosial untuk mencapai tujuan organisasi. Pada intinya, *dynamic governance* merupakan hasil peningkatan kapasitas dan institusionalisasi nilai-nilai budaya yang mendukung kapabilitas organisasi yang dinamis dan secara proaktif dalam membangun jalur-jalur yang adaptif dan kebijakan publik yang adaptif. Melalui tata kelola pemerintahan yang dinamis tersebut, kebijakan dan struktur kelembagaan organisasi sektor publik akan tetap relevan dan efektif dalam mencapai tujuan jangka panjangnya.

Dalam *dynamic governance* ini, peran internal organisasi merupakan peran yang paling dominan dan berpengaruh, dimana tata kelola pemerintahan yang dinamis tidak dapat tercapai tanpa adanya pengertian dan interdependensi antara budaya dengan kapabilitas organisasi, kemudian antara kapabilitas dengan kemampuan manusianya (*able people*), serta bagaimana proses yang bersumber dari manusia tersebut (*agile process*). Lebih lanjut, Neo dan Chen (2007) mengungkapkan bahwa aspek *able people* bersama dengan *agile process* ini sangat menentukan keberhasilan suatu institusi dalam menghadapi faktor eksternal akibat ketidakpastian masa depan dan praktik-praktik yang berlaku di luar organisasi. Selain itu, kedua aspek tersebut juga mendukung terlaksananya tiga komponen penting dalam kapabilitas dinamis organisasi yaitu, berpikir kedepan (*thinking ahead*), berpikir ulang (*thinking again*) dan berpikir menyilang (*thinking across*). Berikut digambarkan kerangka *dynamic governance* tersebut, yaitu:



Gambar 1. Kerangka *Dynamic Governance*
 Sumber : Neo dan Chen (2007)

Konsep kapabilitas dinamis (*dynamic capabilities*) yang dikemukakan oleh Neo dan Chen (2007) berdasarkan konsep *dynamic governance* tersebut menyebutkan bahwa kapabilitas dinamis mencakup sikap organisasi, pengetahuan, keterampilan dan sumber daya yang dikerahkan untuk melaksanakan penugasan dalam rangka mencapai hasil yang diinginkan. Neo dan Chen (2007) menyebut ada tiga kapabilitas kognitif yang harus dimiliki oleh organisasi publik dalam tata kelola pemerintahan yang dinamis, yaitu *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. *Pertama*, organisasi sektor publik harus dapat berpikir kedepan (*think ahead*) untuk memahami bagaimana masa depan dapat mempengaruhi organisasi dan untuk membuat kebijakan yang dapat menghadapi tantangan potensial serta untuk mengambil keuntungan dari kesempatan baru yang tersedia di masa depan. *Kedua*, perubahan lingkungan yang sangat cepat dapat membuat kebijakan yang ada menjadi kadaluarsa dan tidak efektif lagi walaupun telah dipilih dengan cermat dan penuh pertimbangan, sehingga organisasi publik perlu untuk berpikir ulang (*think again*) atas kebijakan dan program yang

sudah ada untuk menguji apakah kebijakan tersebut masih relevan dengan kebutuhan jangka panjang organisasi. Apabila sudah tidak relevan, kebijakan tersebut harus direvisi agar dapat menjadi efektif dalam upayanya mencapai tujuan utama organisasi. *Ketiga*, dalam perkembangan pengetahuan yang baru, diperlukan pembelajaran dan inovasi organisasi secara konstan untuk dapat menghadapi tantangan yang baru dan memanfaatkan kesempatan yang baru. Oleh karena itu, organisasi sektor publik perlu untuk berpikir menyilang (*think across*) untuk mencari ide-ide dan praktik-praktik terbaik yang dapat disesuaikan dan dikontekstualisasikan dalam lingkungan organisasinya.

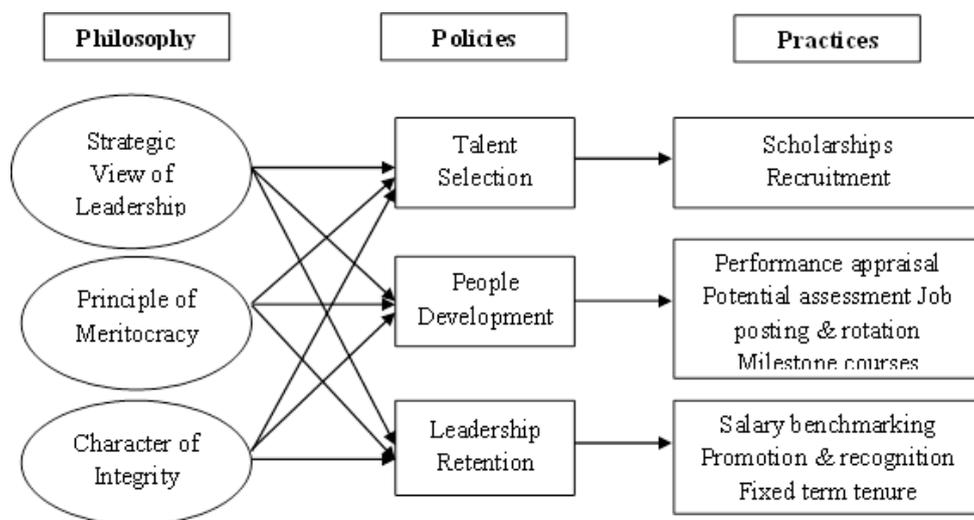
Faktor Pendorong Kapabilitas Dinamis Sektor Publik Berdasarkan *Dynamic Governance*

Neo dan Chen (2007) menyebutkan adanya 2 (dua) aspek atau faktor pendorong yang utama terwujudnya kapabilitas organisasi (*dynamic capabilities*) pada organisasi sektor publik, yaitu (1) konteks kemampuan orang (*able people*); dan (2) ketangkasan proses (*agile process*).

Organisasi sektor publik bergantung pada kemampuan (*ability*) dari aparaturnya (*able people*) untuk menjalankan tata kelola pemerintahan yang dinamis. *Able people* disini merupakan salah satu sumber kekuatan kompetitif yang utama untuk dapat bersaing dan mampu mengungguli para kompetitornya. Neo dan Chen (2007) memberikan contoh negara Singapura, yang mengutip pernyataan Lee Kuan Yew yang mengatakan bahwa “*Singapore is man-made*”, dimana hal ini membuat keberhasilan kapabilitas pemerintah Singapura sangat bergantung pada kemampuan (*ability*) dari aparaturnya untuk menjalankan tata kelola pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*). Menurut Neo dan Chen (2007), keberhasilan Pemerintah Singapura dalam mengelola sumber daya aparaturnya ini bergantung pada 3 (tiga) faktor yaitu, *pertama*, dalam mengelola sumber daya aparaturnya, Singapura tidak lepas dari peran kepemimpinan pragmatis. *Kedua*, upaya Pemerintah Singapura dalam membangun sumber daya aparaturnya (*able people*) dilakukan melalui pembangunan dan penguatan prinsip-prinsip dan budaya anti korupsi yang menjaga dan menumbuhkan integritas dan kejujuran pegawai berdasarkan standar profesional dan moral yang tinggi. *Ketiga*, pemerintah singapura juga sangat

menghargai arti kerja keras dan usaha yang dilakukan para aparatur sipilnya sehingga insentif penghasilan dalam mencapai prestasi harus tetap dipertahankan dan budaya meritokrasi (sistem merit) atau dikenal sebagai sistem berbasis prestasi. Sistem merit ini dipandang sebagai metode yang paling efisien untuk pencarian bakat para aparatur sipil (*talent pool*).

Ketiga faktor tersebut mendorong terjadinya perubahan transformasional pada tata kelola pemerintahan yang mengarah kepada terbentuknya kapabilitas dinamis pemerintah/organisasi sektor publik dalam menghadapi tantangan global. Misalnya, melalui sistem merit, sumber daya aparatur dibentuk dan dikembangkan sejak suatu organisasi publik mulai merekrut *talent* yang dibutuhkan, kemudian berlanjut pada bagaimana suatu organisasi secara berkelanjutan memperbaharui keterampilan dan pengetahuan para aparaturnya, serta bagaimana organisasi publik dapat mempertahankan dan menyebarkan keahlian penting untuk menciptakan dan mengimplementasikan strateginya (Neo & Chen, 2007). Gambar 2 berikut ini menunjukkan keseluruhan kerangka kerja sistem manajemen sumber daya aparatur yang dikembangkan oleh pemerintah Singapura, yaitu:



Gambar 2. Faktor Kunci dalam Pengembangan *Able People*
Sumber : Neo dan Chen (2007)

Gambar 2 di atas menunjukkan bagaimana pemerintah Singapura mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh dalam pengelolaan sumber daya aparatur (*able people*) yang didukung dengan keyakinan kuat bahwa :

- a. Pentingnya peran strategis dari fungsi kepemimpinan dan *talent* sangat dibutuhkan dalam untuk tata kelola pemerintahan yang baik;
- b. Sistem merit digunakan sebagai dasar dalam pelaksanaan seleksi, penempatan, promosi dan pemberhentian jabatan; dan
- c. Persyaratan yang mendasar bahwa pemimpin harus berasal dari orang-orang yang berpegang teguh pada kejujuran dan memiliki integritas yang kuat.

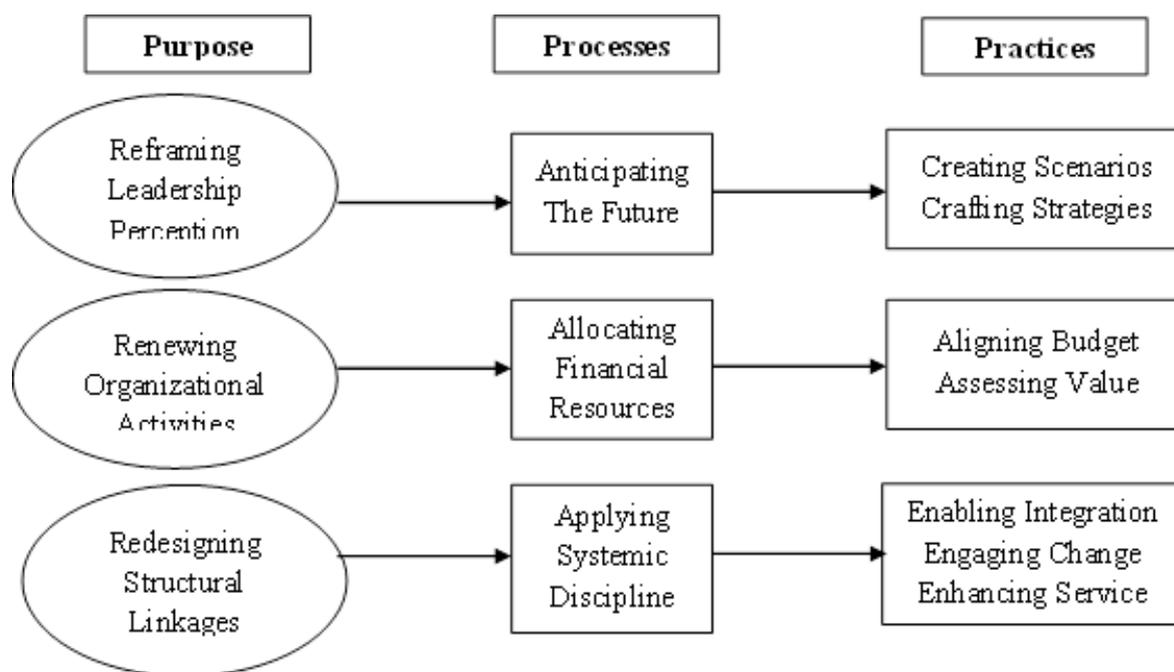
Dengan demikian, pengelolaan sumber daya aparatur di Singapura ini sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemimpinnya dalam membangun budaya organisasi yang mendukung terbentuknya mental model aparatur yang berkualitas, seperti sistem merit dan pembangunan integritas. Faktor-faktor tersebut bersama-sama melakukan perubahan yang transformasional, sehingga Singapura mampu menghadapi tantangan global dan tampil sebagai salah satu negara maju di dunia yang kuat akan potensi sumber daya manusianya.

Selanjutnya, menurut Edgar H. Schein (1988) dalam Neo dan Chen (2007), kunci utama dalam menilai ada tidaknya efektivitas organisasi adalah bagaimana organisasi melakukan sesuatu, dengan kata lain berbagai proses yang dilakukan oleh organisasi tersebut. Neo dan Chen (2007) mengatakan bahwa proses akan menentukan sumber daya input dan penugasan yang dibutuhkan, sumber daya manusia (SDM) yang bertanggung jawab untuk melakukan penugasan tersebut, dan keluaran atau *output* yang harus dihasilkan serta bagaimana mengkoordinasikan dan mengintegrasikan penugasan dan SDM yang melakukannya sehingga dapat menghasilkan *output*

tersebut. Selain itu, proses akan mengatur dan menetapkan aturan manajemen dan kinerjanya, serta pengguna akhir yang akan menerima *output* tersebut. Lebih lanjut, proses juga menentukan bagaimana kualitas dan kinerja diukur, bagaimana kesalahan dideteksi dan diperbaiki, dan bagaimana perbaikan dan perubahan dapat dilakukan oleh organisasi.

David A. Garvin (1998) dalam Neo dan Chen (2007) mengidentifikasi tiga kategori dari proses yang dilakukan oleh organisasi, yaitu proses kerja (*work processes*), proses perilaku (*behavioral processes*), dan proses perubahan (*change processes*). *Work processes* merupakan suatu proses yang menjalankan seluruh kegiatan operasional dan administratif organisasi dalam rangka mengubah input menjadi output. *Behavioral processes* membentuk bagaimana pola perilaku, cara bertindak dan berinteraksi dari individu dan kelompok dalam melakukan suatu pekerjaan. Sedangkan *change processes* menggambarkan bagaimana organisasi dapat beradaptasi, berkembang dan bertumbuh yang pada akhirnya akan mengubah skala, karakter, dan identitas organisasi.

Pembentukan kapabilitas dinamis organisasi akan melibatkan ketiga kategori proses organisasi tersebut, dimana Neo dan Chen (2007) menyebut dalam konteks Singapura ketiga kategori proses tersebut bersama-sama menciptakan kapasitas yang memungkinkannya untuk terus mentransformasikan Singapura, yaitu *anticipating the future*, *allocating financial resource*, dan *applying systemic discipline*, sebagaimana tergambar dalam Gambar 3 berikut ini, yaitu:



G

ambar 3. Agile Process

Sumber : Neo dan Chen (2007)

Pada setiap proses yang tersaji dalam Gambar 3 tersebut, mencakup aktivitas dan struktur kerja, perilaku dan perubahan yang secara kolektif mendorong sektor publik untuk terus belajar, meningkatkan kinerjanya dan beradaptasi terhadap perubahan. Neo dan Chen (2007) mendefinisikan ketiga proses tersebut sebagai berikut, yaitu:

- Anticipating the future* dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses yang melibatkan kemampuan pemimpin dalam mempersepsikan permasalahan yang memiliki dampak signifikan pada keberhasilan strategi dan kebijakan suatu organisasi di masa depan dan;
- Allocating Financial Resources*, merupakan proses yang mendorong perubahan yang diharapkan organisasi melalui pemastian aspek pengalokasian sumber daya keuangan dilakukan secara memadai dan berdaya guna sehingga mampu mendanai kegiatan yang sedang berlangsung maupun program dan kegiatan baru yang tepat dengan perubahan lingkungan yang terjadi;
- Applying Systemic Discipline*, yaitu proses perancangan sistem dan struktur untuk memastikan perubahan organisasi dapat dilakukan secara terus menerus agar

muncul perbaikan yang berkelanjutan, dan bukan hanya satu kali perubahan yang mungkin dapat hilang kesesuaiannya dari waktu ke waktu karena masa mendatang tidak dapat diprediksi dengan cara yang pasti.

SIMPULAN

Artikel ini menyajikan tinjauan serta sintesis literatur yang tersedia mengenai kapabilitas dinamis pada organisasi sektor publik, dimana kajian utama yang disorot oleh Penulis adalah konsepsi kapabilitas dinamis pada organisasi sektor publik berdasarkan konsep *dynamic governance* yang terdiri dari 3 (tiga) komponen berpikir, yaitu berpikir kedepan, berpikir ulang, dan berpikir menyilang. Selain itu, terdapat 2 (dua) faktor pendorong yang dapat mendukung terbentuknya ketiga komponen berpikir tersebut, yaitu konteks kemampuan orang (*able people*) dan ketangkasan proses bisnis organisasi dalam menjawab segala perubahan yang terjadi (*agile process*).

Konsep kapabilitas dinamis menjadi aspek yang paling esensial dalam upaya organisasi sektor publik untuk meraih keunggulan kompetitif yang mampu mengantisipasi ancaman dan memanfaatkan

peluang guna mendukung tercapainya tujuan yang diharapkan. Kapabilitas dinamis ini harus dibangun dari internal organisasi melalui akumulasi pengalaman dan tidak dapat dibeli atau diperoleh dari luar organisasi. Oleh karena itu, komponen *able people* dan *agile process* merupakan hal yang utama yang harus dikembangkan oleh organisasi sektor publik dalam rangka memiliki karakteristik organisasi yang dapat (1) berpikir kedepan untuk menghadapi tantangan organisasi di masa depan (*thinking ahead*); (2) berpikir ulang untuk mempertimbangkan kembali efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan dan program saat ini guna pencapaian tujuan organisasi (*thinking again*); dan (3) berpikir menyilang untuk memfasilitasi proses pembelajaran organisasi melalui pemaparan berbagai ide baru, wawasan dan praktik-praktik terbaik yang berasal dari luar organisasi (*thinking across*).

Dengan membangun dan mengaplikasikan konsep kapabilitas dinamis tersebut, organisasi sektor publik pada akhirnya dapat menciptakan kemampuan yang dapat melahirkan kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap perubahan lingkungan yang begitu cepat. Oleh karena itu, penelitian empiris lanjutan mengenai konsep kapabilitas dinamis sektor publik yang disajikan dalam artikel ini dapat berkontribusi memperdalam perdebatan dan kajian literatur baik itu literatur mengenai manajemen sektor publik maupun manajemen strategis yang merupakan titik awal munculnya konsepsi kapabilitas dinamis. Dengan begitu, penelitian di masa depan dapat memperkaya tinjauan mengenai sifat dasar, fungsi dan nilai yang dapat menjelaskan konsep kapabilitas dinamis pada sektor publik.

DAFTAR RUJUKAN

Barreto, I. 2010. Dynamic capabilities: A review of past research and an agenda for the future. *Journal of management*, 36(1), 256-280.

Eisenhardt, K. M., & Martin, J. A. 2000. Dynamic capabilities: what are they?

Strategic Management Journal, 21(10-11), 1105-1121.

Hood, C. 1995. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93-109.

Menpan.go.id. 2019. Paparan Deputy Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan. Diunduh dari <https://www.menpan.go.id/site/publikasi/unduh-dokumen/seminar/file/5950-2-paparan-deputi-bidang-reformasi-birokrasi-akuntabilitas-aparatur-dan-pengawasan>

Neo, B. S., & Chen, G. 2007. *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities And Change In Singapore (English Version)*: World Scientific.

Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. 2007. Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of management studies*, 44(5), 687-708.

Paskarina, C. 2017. The making of competitive bureaucracy: A case of bureaucratic reform in West Java province. *Cogent Social Sciences*, 3(1).

Piening, E. P. 2013. Dynamic Capabilities in Public Organizations. *Public Management Review*, 15(2), 209-245. doi:10.1080/14719037.2012.708358

Pollitt, C., & Bouckaert, G. 2017. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*: Oxford University Press.

Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. 2016. Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.

Teece, D. J. 2007. Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance. *Strategic Management Journal*, 28(13).

- Teece, D. J. 2009. *Dynamic Capabilities and Strategic Management*. New York: Oxford University Press Inc.
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. 1997. Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533.
- Transparency International. 2019. *Corruption Perceptions Index 2018*. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2018#downloads>
- World Bank. 2019. *Worldwide Governance Indicator (WGI)*. Retrieved from <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>
- Zahra, S. A., Sapienza, H. J., & Davidsson, P. 2006. Entrepreneurship and dynamic capabilities: A review, model and research agenda. *Journal of management studies*, 43(4), 917-955.
- Zollo, M., & Winter, S. G. 2002. Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities. *Organization science*, 13(3), 339-351.