

# **LEARNING ORGANIZATION SEBAGAI PENDEKATAN TRANSFORMASI BUDAYA BIROKRASI**

**Endang Wirjatmi Trilestari**

STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri 34-38 Bandung,  
Telp. 022-4220921, Faks. 022-4267683, E-mail: wirjatmi01@yahoo.com

Bapak Kepala LAN RI yang saya hormati,  
Senat STIA LAN Makasar yang saya hormati,  
Para undangan dan hadirin yang saya hormati,  
Serta para Wisudawan/wati yang berbahagia,

**Assalamu'alaikum Wr. Wb.,**  
Salam Sejahtera Bagi Kita Semua,

Abstrak

Sebagaimana kita ketahui, selama ini sistem pemerintahan di negara kita masih menganut nilai-nilai tradisional atau paternalistik (bekerja mengikuti pola patron-klien patrimonial). Dalam upaya mewujudkan *good governance*, melakukan transformasi budaya birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara kita merupakan keharusan. Upaya transformasi tersebut bertujuan untuk mengubah budaya birokrasi lama (yang sarat dengan KKN, tidak produktif, lebih suka hal-hal yang bersifat rutinitas, dll) menjadi birokrasi pembelajar (*learning bureaucratic*). Dalam hal ini, yang dimaksud dengan birokrasi pembelajar adalah birokrasi yang kreatif, inovatif, produktif, profesional, amanah dan mau belajar dari kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan  
Kata kunci: *good governance, learning organization*, transformasi budaya birokrasi.

Dalam kesempatan yang berbahagia ini, sebagai umat beriman, sudah sepantasnya puji dan syukur yang melimpah kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan kuasaNya mempertemukan kita semua di tempat ini dalam keadaan yang sehat wal'afiat.

Saya pun dengan penuh rasa bangga mengucapkan rasa terima kasih yang mendalam kepada Bapak Kepala LAN RI beserta jajaran Civitas Akademika STIA LAN Makasar yang telah memberikan penghargaan dan kepercayaan kepada saya untuk menyampaikan gagasan pada Orasi Ilmiah dalam rangka Wisuda Sarjana STIA LAN Makasar, dengan judul "*Learning Organization* sebagai Suatu Pendekatan Transformasi Budaya Birokrasi."

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Gagasan tentang transformasi budaya birokrasi di tengah angin pembaharuan yang sedang dan terus dihembuskan saat ini merupakan hal yang sangat penting sekaligus berat. Dikatakan penting karena dewasa ini para politisi, pejabat pemerintahan, kaum intelektual, pengamat politik dan pemerintahan, sangat konsen dengan konsep-konsep yang berkaitan dengan perubahan yang bersifat *hard dimensions* antara lain dalam dimensi

kelembagaan dan manajemen pemerintahan, sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, pemanfaatan teknologi, ataupun masalah-masalah teknis manajerial pelayanan publik, namun mengenyampingkan *soft dimension* yakni budaya birokrasi (Barton; Leonard, Dorothy: 1995) yang merupakan dimensi inti praktek penyelenggaraan administrasi negara kita. Apakah perilaku KKN dapat teratasi? Apakah birokrasi itu peka terhadap permasalahan sosial dan kebutuhan masyarakat? Apakah birokrasi mau berubah dan belajar dari masa lalu dan masa yang akan datang dalam rangka meningkatkan dan mengantisipasi tantangan ke depan guna meningkatkan kapasitas diri dan kinerja pelayanannya? Dan apakah birokrasi itu haus akan perubahan? Semuanya akan berpulang pada masalah karakter atau budaya birokrasi yang disandangnya, meskipun bukan satu-satunya.

Sedangkan dikatakan berat karena mentransformasi budaya birokrasi bukanlah perkara yang mudah, yang dapat terjadi dalam sekejap mata, tetapi membutuhkan suatu proses yang berlangsung lama dan berkesinambungan serta perlu komitmen yang kuat dari setiap personel birokrasi, terutama dari puncak pimpinan sampai pada level yang paling rendah. Mengapa? Karena perubahan budaya birokrasi menyangkut perubahan nilai, kebiasaan, sikap, norma, pola pikir, bahkan keyakinan kepada setiap personel aparatur, yang sesungguhnya telah terbentuk secara formal semenjak masa kerajaan (prakolonial) dan imperialisme menginjakkan kakinya di negeri ini, yang dikenal dengan budaya birokrasi patrimonial dan/atau feodal yang menampakkan nilai-nilai tradisional {Riggs (1965), Hariandja (1999) dan Triguno (2005)}.<sup>1</sup>

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Membicarakan budaya birokrasi di tengah tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang memiliki produktivitas kerja yang optimal (*good performance*) dan mampu berkompetisi di tingkat internasional, jika kita mau membuka hati, jujur dan obyektif melihat kenyataan yang terjadi dalam tubuh birokrasi kita, kita seharusnya malu terhadap diri kita sendiri. Mengapa dikatakan demikian? Karena secara realistis-obyektif, wajah budaya birokrasi kita di mata masyarakat lokal, nasional maupun dunia internasional, terlanjur dicap dengan segala macam "*embel-embel*" yang kurang baik.

Budaya birokrasi kita berdasarkan beberapa penelitian dan pengamatan para pakar, antara lain, --Riggs (1965), Dwiyanto (2005), Triguno (2005), Prasojo (2006) dan lain-lain--, dikatakan masih menganut nilai-nilai tradisional atau paternalistik (bekerja mengikuti pola patron-klien), senang menghabiskan uang untuk hal-hal yang tidak produktif dan berguna, cenderung suka menerima uang tetapi malas bekerja, suka korupsi, kurang disiplin, lebih suka mempersulit pelayanan, daya kreativitas rendah, tidak produktif, kurang peka terhadap nilai kemanusiaan dan lingkungan sosialnya, perilaku yang berorientasi pada aturan, lebih suka hal-hal yang bersifat rutinitas dan bukan hal-hal yang baru dan inovatif, dan sebagainya. Semua nilai dan kebiasaan tersebut terekspressi melalui sikap dan perilaku aparatur birokrasi di sebagian besar instansi pemerintahan, baik di level Pemerintahan Pusat maupun di level Pemerintahan Daerah, sehingga birokrasi kita dicap birokrasi yang buruk (*bad government*) dengan prestasi kerja (*performance*) yang tidak produktif.

---

<sup>1</sup> Menurut mereka, dalam perspektif kultural, Birokrasi kita meskipun menampakkan struktur modernnya masih membawa nilai-nilai patrimonial ataupun paternalistik dalam lingkungan kehidupan birokrasi

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah ada kesalahan apa dalam tubuh birokrasi kita, sehingga sulit keluar dari kondisi tersebut dalam kurun waktu yang cukup lama? Secara sederhana dan tegas saya berpendapat bahwa birokrasi kita tidak mau belajar untuk mengubah dirinya. Birokrasi kita tidak mau belajar dari kesalahan yang pernah dilakukan (*learning how to unlearn*). Birokrasi kita kurang mampu belajar dari keberhasilan di luar lingkungannya untuk mendapatkan sesuatu yang lebih baik untuk diterapkan pada dirinya (*learning how to learn*). Birokrasi kita tidak mau merubah budaya kerjanya menjadi budaya kerja yang produktif guna menciptakan kinerja penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Birokrasi kita masih suka berkubang dalam budaya kerja yang ada saat ini (mempertahankan *status quo*) karena merasa lebih nyaman dengan kondisi tersebut.<sup>2</sup> Birokrasi kita masih suka membenarkan kebiasaan daripada membiasakan kebenaran.

Kita bisa mengambil beberapa contoh. Misalnya kecelakaan kereta api dan pesawat terbang yang terjadi berulang kali di negeri ini sebagai akibat manajemen transportasi yang buruk, korupsi dan pelaku korupsi yang tak pernah teratasi, penggundulan hutan dan banjir dimana-mana, pelayanan publik yang masih belum optimal, dan sebagainya. Bahkan beberapa waktu yang lalu, masyarakat Indonesia dikejutkan oleh pemberitaan di media masa atau pun di media elektronik, bahwa Badan Pengawas Keuangan untuk ketiga kalinya secara berturut-turut melakukan tindakan *disclaimer* (tidak memberikan penilaian) terhadap laporan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi kita tidak mau belajar dari kesalahan-kesalahan sebelumnya yang pernah dilakukan. Satu kali kesalahan mungkin bisa dimaafkan, tetapi jika sudah tiga kali melakukan kesalahan yang sama, hal tersebut sudah tidak pantas untuk ditolerir. Ini merupakan pekerjaan rumah yang berat buat kita semua untuk melakukan transformasi atau perubahan terhadap budaya birokrasi kita.

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Perubahan atau pembaharuan terhadap sesuatu hal, secara teoritis, sesungguhnya merupakan hal yang alami bagi siapapun, bahkan sudah merupakan bagian dari kehidupan manusia (Szamosi: 2002). Perubahan tidak mengenal pengecualian tetapi merupakan prasyarat bagi stabilnya suatu organisasi (Dobers: 2002). Dengan demikian perubahan merupakan suatu keniscayaan bila menginginkan kehidupan yang lebih baik. Demikian juga dengan birokrasi kita, jika ingin keluar dari permasalahan yang dihadapi dan menginginkan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik maka satu-satunya jalan keluar adalah melakukan perubahan birokrasi.

Kita memang sudah melakukan perubahan atau pembaharuan birokrasi sejak tahun 1998, namun pembaharuan birokrasi yang nampak hanyalah pembaharuan dalam tataran instrumental<sup>3</sup> dan konstitusional<sup>4</sup> saja, sedangkan yang berkaitan dengan budaya birokrasi sepertinya tidak mengalami perubahan berarti. Sikap, kebiasaan dan perilaku aparatur

---

<sup>2</sup> Menurut teori yang dikemukakan oleh Wilson dan Rosenfeld (dalam Sumarto: 2003, 11) ketidakmampuan aparatur birokrasi keluar dari keadaan tertentu untuk melakukan perubahan dikarenakan oleh 4 alasan berikut: (1) adanya kepentingan pribadi; (2) rendahnya tingkat kepercayaan dibarengi dengan salah pengertian; (3) perbedaan pandangan atau penilaian terhadap keuntungan dari perubahan; dan (4) rendahnya toleransi terhadap perubahan.

<sup>3</sup> Reformasi Instiusional, yakni reformasi yang terkait dengan perangkat perundang-undangan, sejak dari UUD hingga ke perangkat perundang-undangan yang lebih rendah (Assiddiqie: 2004)

<sup>4</sup> Reformasi Konstitusional, yakni reformasi berupa peninjauan ulang guna menata kembali seluruh bangunan kenegaraan dan kemasyarakatan, baik pada tingkat suprastruktur maupun infrastruktur (idem)

birokrasi masih seperti yang dulu, bahkan ada yang mengatakan semakin buruk saja (Litbang Kompas, 2005). Nilai-nilai patrimonial dan feodalistik masih saja berkembang subur dalam tubuh birokrasi kita. Oleh karena itu, dengan berlandaskan pada beberapa fakta-obyektif tersebut, maka birokrasi harus melakukan perubahan dalam dimensi budaya organisasinya. Apalagi, mengingat: *pertama*, birokrasi merupakan sebuah organisasi yang sangat besar dan memiliki fungsi atau peran yang sangat penting dan strategis, yakni sebagai penyelenggara pemerintahan, agen pembangunan, pembuat regulasi, penyelenggara pelayanan publik dan pemberdaya masyarakat (Dwiyanto: 2005); dan *kedua*, bahwa lingkungan eksternal birokrasi dewasa ini mengalami perubahan yang sangat luar biasa, khususnya dalam bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan transformasi nilai-nilai budaya. Yang oleh Toffler (1980), Trilling dan Hood (1999) disebut sebagai era atau abad pengetahuan (*knowledge era*), di mana organisasi dituntut untuk selalu mengubah dirinya agar mampu berkompetisi secara sehat dengan mengandalkan *human capital* yang berkualitas, kreatif, kritis dan inovatif. Sehingga menurut mereka,---bila diinterpretasikan lebih jauh dalam konteks birokrasi sebagai sebuah organisasi---, maka kunci pembaharuan budaya birokrasi terletak pada setiap personil atau individu dalam birokrasi pemerintahan. Apakah dia mau berubah dan terus mau belajar menjadi individu yang berkualitas, kreatif, kritis dan inovatif yang berguna bagi birokrasi atau tidak?

Berkaitan dengan itu, Peter Senge (1990) di dalam bukunya *The Fifth Discipline*, yang merupakan buku yang paling populer dengan tema *system thinking* dan *learning organization*, memperkenalkan sebuah konsep yang disebut "organisasi pembelajar" (*learning organization*). Di mana inti dari konsep tersebut mengatakan bahwa jika sebuah organisasi menginginkan suatu perubahan dan tetap eksis, maka orang-orang yang ada di dalam organisasi tersebut harus memiliki budaya mau belajar secara terus-menerus dan berkesinambungan, dengan mengikuti perubahan dan perkembangan lingkungannya (*environment adaptable*). Individu-individu dalam organisasi harus terus-menerus melakukan perubahan cara pandang (*mind set*), baik terhadap manusia, pola hubungannya dengan lingkungan, alam dan masyarakat, maupun terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dari waktu ke waktu. Apabila tidak demikian maka organisasi bersangkutan dapat mengalami "mati suri" dan akhirnya bubar. Dengan kata lain, bahwa hanya organisasi yang individu-individunya mau dan mampu belajarlh yang akan berubah, sehingga ia dapat hidup di lingkungan yang selalu berubah. Sebaliknya, organisasi yang individu-individunya tidak mau dan tidak mampu belajar, maka ia tidak akan mampu berubah, dan pada hakekatnya, organisasi tersebut dengan sendirinya akan tidak mampu bertahan, mengalami kemunduran dan "mati".

Pertanyaannya adalah apakah birokrasi kita sanggup mentransformasikan dirinya menjadi "birokrasi pembelajar" (*learning bureaucratic*) dengan budaya belajar<sup>5</sup>nya, seperti yang diharapkan Senge di atas? Ini adalah pertanyaan yang mudah dijawab tetapi sulit untuk diaplikasikan seketika. Meskipun demikian secara teoritik-konseptual akan dijawab dalam kesempatan ini.

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Sebelum menawarkan konsep "birokrasi pembelajar" dalam konteks *learning*

---

<sup>5</sup> Budaya belajar menurut Tjakraatmadja (2006) adalah nilai-nilai atau kepercayaan yang diyakini atau kebiasaan kerja sehari-hari yang melandasi perilaku dan persepsi karyawan dalam proses pertukaran dan/atau kombinasi pengetahuan dari anggota organisasi sehingga orang lebih adaptif dalam menghadapi perubahan-perubahan lingkungannya.

*organization*, keraguan yang diungkapkan di atas sebetulnya muncul karena ada beberapa alasan mendasar yang melekat pada tubuh birokrasi kita yang barangkali akan menjadi faktor penghambat serius bagi terbentuknya birokrasi pembelajar, birokrasi yang mau berubah, yakni:

*Pertama*, berkaitan dengan budaya birokrasi yang masih menampilkan nilai-nilai tradisional, yang mana memungkinkan terjadinya pola kerja yang bersifat patron-klien yang lebih mementingkan kekuasaan daripada kepentingan dan/atau pengabdian kepada masyarakat, meskipun sudah dilakukan berbagai upaya untuk mengubah pola berpikir dari konsep *pangreh-praja* (penguasa) menjadi *pamong-praja* (abdi masyarakat). Nilai-nilai tersebut, kemudian berdampak pada pembentukan struktur birokrasi yang hirarkis, di mana ujung dari kekuasaan bukan pada masyarakat tetapi pada pejabat birokrasi puncak, sehingga terjadi pengistimewaan kepada atasan secara berlebihan. Hal ini didalam praktik keseharian menimbulkan iklim kerja yang tidak sehat. Yang memungkinkan munculnya cara-cara kerja yang tidak sehat pula, seperti: laporan-laporan yang tidak obyektif, pemberian "amplop" yang mengarah pada kolusi dan korupsi, "cari muka" dan sebagainya. Yang terpenting bagi bawahan dalam lingkungan struktur dan budaya birokrasi tersebut adalah bagaimana caranya agar atasan merasa senang, dan ia mendapatkan imbalan dari tindakan tersebut. Akibatnya kondisi perubahan lingkungan yang cepat dan kebutuhan masyarakat yang berubah secara dinamis tidak pernah terpikirkan oleh aparatur bawahan secara baik, yang dipikirkan hanyalah bagaimana menjaga dan melestarikan hubungan yang baik dengan atasannya.

*Kedua*, manajemen kepegawaian yang tidak berdasarkan *merit system* (prestasi kerja/profesionalitas) tetapi berdasarkan hubungan interpersonal (*interpersonal relationship/spoil system*) meskipun UU kepegawaian No.43/1999 secara tegas menyatakan hal tersebut. Hal ini, jika terus dibiarkan akan sangat menghambat upaya penciptaan budaya belajar dalam tubuh birokrasi. Beda jika birokrasi menerapkan secara tegas ketentuan *merit system* dalam perekrutan, pengembangan karier pegawainya maupun dalam kerja pegawai keseharian. Kondisi pembelajaran dalam tubuh birokrasi akan dapat diwujudkan.

*Ketiga*, sistem penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*) yang tidak diterapkan secara baik dalam tubuh birokrasi kita. Padahal kita tahu, fakta menunjukkan bahwa setiap individu pada hakikatnya selalu menginginkan untuk dihargai dan selalu memerlukan orang lain untuk membantu dirinya agar tetap merasa berharga (Nelson B: 1994). Ketika seorang aparatur birokrasi merasa bahwa prestasi kerjanya dihargai secara formal, maka akan memotivasi diri aparatur untuk berperilaku terus belajar dan memperbaiki prestasi kerjanya, dan tentu saja akan berdampak pada perbaikan dan pengembangan organisasinya.

Demikian juga penerapan hukuman yang jelas, tegas dan adil kepada setiap aparatur birokrasi, bisa menjadi cambuk bagi aparatur birokrasi untuk dapat jera atau belajar dari kesalahannya dalam memperbaiki prestasi kerjanya. Namun kenyataan menunjukkan hal yang berbeda, bahwa budaya birokrasi terlalu toleran terhadap kesalahan-kesalahan atau penyelewengan-penyelewengan aturan yang dilakukan oleh aparatur birokrasi, sehingga muncul dugaan bahwa rendahnya penegakkan hukum (*law enforcement*) terhadap penyimpangan-penyimpangan tersebut terimbas oleh budaya toleransi yang ada dalam masyarakat kita.

Hal ini mungkin masih dalam hipotesa awal, tetapi tidak mustahil terjadi karena kalau seseorang terbiasa menerima dan mentolerir perbedaan, ada kemungkinan dia juga akan menerima dan mentolerir berbagai kesalahan dan penyelewengan dalam tubuh birokrasi (patologi birokrasi) yang dilakukan rekan kerjanya. Kalau hal itu terjadi, maka kita telah

terjebak dalam suatu *category mistake* yang serius karena memasukkan sebuah tindakan ke dalam kotak pengertian keliru (Kleden: 2001,26). Akibatnya kesalahan dan kejahatan dalam tubuh birokrasi dan/atau dalam lingkungan politik pun pada akhirnya dihadapi dengan sikap toleran. Parahnya lagi, toleransi yang keliru tersebut kemudian ditunjang dan dibenarkan kembali secara budaya, melalui tafsiran dan penarikan kesimpulan budaya dari sebuah asumsi antropologis, bahwa masyarakat mana pun di seantero dunia ini, akan sepakat bahwa tiap manusia selalu mempunyai potensi melakukan kesalahan. Tiap manusia tidak ada yang sempurna, memiliki kemampuan yang terbatas untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan yang benar, sehingga dianggap sebagai sesuatu yang wajar atau dapat dimaafkan apabila melakukan kesalahan. Jika sudah demikian, maka akan ada beberapa hal yang terjadi. Pertama, seseorang individu aparatur tidak akan menghindari dari kesalahan yang dilihatnya yang dilakukan oleh orang lain, tetapi justru turut melakukannya karena merasa bahwa semua orang pada akhirnya bisa jatuh ke dalam kesalahan. Di sini akan terjadi kesalahan logis pertama karena kemungkinan bersalah yang diperbuat oleh orang lain dianggap sama dengan diizinkan atau diperbolehkannya melakukan kesalahan. Kedua, orang tidak terdorong untuk mengawasi kesalahan atau penyelewengan yang dilakukan orang lain, karena menganggap bahwa kemungkinan untuk melakukan kesalahan seakan-akan telah menjuruskan seseorang untuk tidak bisa menghindarinya. Di sana kita terjebak pada kesalahan logis lainnya bahwa potensi kesalahan disamakan tak-terhindarkannya kesalahan. Seakan-akan kalau ada godaan melakukan korupsi dalam birokrasi, mau tidak mau kita harus jatuh kedalamnya dan tidak bisa berusaha menghindarinya atau bahkan berhasil mengatasinya. Kalau anggapan itu benar, "budaya toleransi" perlu ditinjau kembali agar tidak menjadi tempat pelarian untuk orang-orang yang dengan tenang bisa melakukan penyelewengan dan pelanggaran aturan, seakan-akan toleransi akan selalu menerima dan memaafkannya, dan bukan suatu hukuman yang didapatinya.

*Keempat*, aparatur birokrasi terperangkap dalam zona kenyamanan (*comfortable zone of mind*). Hal itu dapat terbukti dalam banyak kasus dalam tubuh birokrasi kita, terutama berkaitan dengan patologi birokrasi yang muncul. Apabila ada individu aparatur birokrasi yang berani keluar dari zona kenyamanan dengan mengkritisi secara konstruktif hal-hal yang buruk yang terjadi dalam birokrasi, akan dicap sebagai "pembelot" bahkan dikucilkan dari lingkungan birokrasi.

Hambatan-hambatan tradisional tersebut pada akhirnya bermuara pada mental model aparatur birokrasi yang tidak mau keluar dari *status quo* atau keadaan yang ada. Atau tidak mau belajar dari kekurangan dan/atau kesalahan yang pernah dilakukan.

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Jika kita memperhatikan hambatan-hambatan yang dipaparkan di atas, seharusnya kita sudah bisa mengambil suatu pelajaran penting bagi upaya transformasi budaya birokrasi menjadi birokrasi pembelajar, yaitu bahwa manajemen birokrasi harus mendudukan aparatur birokrasi secara benar sejak awal, sehingga mampu mengungkit dan memberdayakan (*empowering*) mereka. Atau dengan kata lain manajemen birokrasi harus mampu secara cerdas melakukan revitalisasi hakikat dan kedudukan para aparatur, sehingga menempatkan mereka pada pusat rancangan sebuah budaya birokrasi pembelajaran (*learning bureaucratic culture*), di mana kompetensi individual yang dimiliki oleh setiap individu aparatur dapat ditransformasikan dan diabdikan untuk menjadi pengetahuan/modal birokrasi (*bureaucratic capital*) dalam melakukan perubahan-

perubahan sikap dan perilaku ke arah yang lebih baik bagi kemajuan birokrasi.

Saat ini, birokrasi membutuhkan aparatur birokrasi yang dapat menjalankan peran sebagai pelayan, pemberdaya dan pembaharu dari segala kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan lagi semata-mata sebagai pelaksana atau bagian dari sistem manusia-mesin yang harus bekerja sesuai dengan aturan yang diabdikan bukan kepada masyarakat tetapi kepada kepentingan diri sendiri, kelompok dan penguasa. Hal itu dibenarkan karena misi utama dari birokrasi pemerintahan, yaitu sebagai pelayan bagi kebutuhan masyarakat (*the core business of government is to serve the public*).

Untuk itu, maka beberapa prasyarat berikut harus dilakukan oleh organisasi birokrasi kita agar dapat menjadi "birokrasi pembelajar" yang mampu keluar dari nilai-nilai, kebiasaan, sikap, perilaku, pola pikir dan keyakinan lama yang selama ini membelenggu, sehingga tak mampu berubah menjadi birokrasi pemerintahan yang baik dan adaptif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya, guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam konsep *learning organization*, untuk merubah budaya organisasi menjadi "birokrasi pembelajar", tiga pilar berikut harus dilakukan, yaitu: *pertama dan terutama*, keterlibatan dan keteladanan pimpinan. Untuk hal ini dibutuhkan faktor kualitas kepemimpinan (*the quality of leadership*). Sebagaimana yang dikatakan Fukuyama, kepemimpinan berperan besar sebagai sumber budaya dan perubahan organisasi (2004:109). Hal yang sama dikemukakan oleh Hellriegel, dkk (2005). Menurutnya keberhasilan sebuah organisasi pembelajar (*learning organization*) sangat dipengaruhi oleh kekuatan penggerak/pemimpinnya, selain hal-hal penunjang lainnya<sup>6</sup>. Atau dengan kata lain diperlukan motivasi yang mampu memobilisasi dukungan untuk melakukan perubahan. Oleh karena itu, agar birokrasi dapat mengubah dirinya maka dibutuhkan kepemimpinan yang kuat, transformasi, visioner, sinerjistik dan punya komitmen terhadap perubahan sikap dan perilaku yang positif bagi kemajuan birokrasi (Mans:2001;Tjakraatmadja:2006). Hal ini mengingat adanya hambatan tradisional dalam tubuh birokrasi kita yang masih lekat dengan budaya kerja paternalistik (patron-klien), yang lebih mementingkan hubungan perintah atas-bawah atau hirarkis dan berorientasi pada kekuasaan bukan pada pemberdayaan aparatur dan kesejahteraan masyarakat. Memang tidak mudah mengubah budaya kerja paternalistik yang sudah melekat pada birokrasi menjadi budaya pembelajar, namun bukan berarti proses penyadaran baru tidak mungkin dilakukan. Secara konseptual, budaya paternalistik hanya dapat dikurangi dengan mengembangkan budaya egaliter sehingga posisi antara pejabat dan aparatur birokrasi bawahan bisa relatif "sama" secara fungsional, sehingga *shared vision, shared knowledge, shared value, dan shared experience* memungkinkan untuk terjadi.

Selain itu dalam kondisi aparatur birokrasi yang masih menganut budaya paternalistik maka keteladanan dari pimpinan sangat diharapkan. Karena aparatur bawahan saat ini lebih percaya dari apa yang dilihat daripada apa yang dikatakan oleh pimpinan, demikian juga masyarakat. Untuk itu, maka kepemimpinan yang partisipatif diperlukan untuk membangun komunitas birokrasi yang "*followership*" dimana komunitas birokrasi digambarkan memiliki perilaku seperti kesediaan untuk bekerjasama, kemampuan untuk mengendalikan ego, rasa saling percaya, aktif, partisipatif, kritis, terbuka dan tetap patuh pada aturan main yang ada (taat asas). Kita bisa mengambil contoh kasus di Pemda Kabupaten Sragen atau Pemda Propinsi Gorontalo, pimpinan di sana memberi teladan

---

<sup>6</sup> Faktor penunjang lainnya yang dimaksud adalah rasa saling percaya, ketrampilan belajar, fasilitas belajar, dan disiplin belajar (Tjakraatmadja: 2006,203-204). Untuk lengkapnya bisa baca buku "*Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajar*" karangan Tjakraatmadja, dkk (2006).

dan kepemimpinan yang partisipatif dalam praktek penyelenggaraan pemerintahannya, sehingga aparatur birokrasi dan masyarakat mau melakukan perubahan yang signifikan bagi kemajuan dan kesejahteraan masyarakat. Pimpinan, aparatur birokrasi dan masyarakat memiliki komitmen yang kuat untuk melakukan *shared vision, shared knowledge, shared value* dan *shared experience* secara bersama-sama sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tanggung jawab bukan hanya pada pimpinan saja, tetapi juga seluruh aparatur birokrasi dan masyarakat. Konsekuensinya, bahwa seluruh aparatur birokrasi dan masyarakat dengan sendirinya terdorong dan dipacu (memiliki “beban moral”) untuk terus belajar meningkatkan kapasitasnya dan secara bersama-sama membangun organisasi birokrasi dengan memperhatikan kondisi dan perubahan lingkungan yang ada demi kesejahteraan masyarakat.

Pengalaman lain dapat kita belajar dari Negara Korea Selatan. Kemampuan pemerintah Korsel keluar dari krisis dan menjadi negara maju di kawasan Asia merupakan proses dari penerapan *learning organization*. Kegagalan yang dialami menjadi pemicu bagi pimpinan Korsel untuk belajar dari kegagalan untuk membangun kembali Korsel menjadi negara Asia yang maju seperti negara Jepang. Komitmen yang kuat dari pimpinan serta kemauan untuk belajar dan berubah secara bersama-sama dari setiap *stakeholders* yang ada merupakan pelajaran penting bagi birokrasi pemerintah Indonesia. Demikian juga jika kita mau belajar dari perusahaan komputer IBM. Ketika ia mendapat gempuran yang hebat dari pemain-pemain barunya, seperti Intel, Compaq, Microsoft, dan kalah bersaing, pimpinan tidak berputus asa, mereka melakukan alih rupa perusahaan dari perusahaan komputer menjadi perusahaan jasa dan berhasil menjadi pemain baru yang berhasil. Upaya yang kreatif dari pimpinan serta komitmen yang kuat dari semua pihak mendorong terjadinya upaya pembelajaran dan inovasi luar biasa, sehingga IBM tetap eksis sebagai suatu perusahaan terkenal di dunia. Hal serupa dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar seperti Toyota, Apple Computer, Microsoft, dan General Electric, pimpinan menerapkan *learning organization* yang luar biasa, sehingga perusahaan-perusahaan tersebut menjadi sebuah perusahaan yang berbasis pengetahuan (*knowledge management company*) dimana pimpinan mampu menciptakan lingkungan pembelajaran di dalam perusahaan yang sangat mendukung upaya pembelajaran karyawan dalam membangun kreativitas, proses rekayasa, pembaharuan dan inovasi terhadap produk/jasa yang dihasilkan (Tjakraatmadja: 2006, 39-40).

*Kedua*, habitat birokrasi yang baik dan kondusif. Pada kondisi dimana kualitas habitat birokrasi kita yang belum baik saat ini, maka hal yang perlu diperhatikan juga adalah menciptakan habitat birokrasi menjadi habitat yang kondusif bagi terbentuknya budaya belajar (*learning culture*) bagi setiap individu aparatur. Hal ini penting karena meskipun setiap individu memiliki kemampuan untuk belajar (*learning individual*), tetapi habitat birokrasi tidak kondusif untuk itu, maka seperti yang dikatakan sebelumnya pembelajaran organisasi sulit terwujud, bahkan bisa saja individu aparatur yang mau belajar dan mau melakukan perubahan dicap sebagai “pembelot” bukan sebagai pembaharu dalam tubuh birokrasi. Oleh karena itu, secara konseptual selain dibutuhkan individu yang mampu belajar, diperlukannya juga *habitat belajar* bagi organisasi birokrasi itu sendiri. Untuk itu maka diperlukan suatu lingkungan organisasi birokrasi yang kondusif untuk pembelajaran individu aparatur. Menurut Tjakraatmadja, dkk (2006:292), ada dua komponen utama untuk menciptakan habitat organisasi yang kondusif bagi upaya pembelajaran guna melakukan perubahan, yaitu: **pertama, rasa saling percaya**. Suburnya rasa saling percaya diantara seluruh anggota organisasi (baca: organisasi birokrasi) akan menjadi fondasi untuk terjadinya proses berbagi visi, berbagi model mental dan pada akhirnya berbagi pengetahuan untuk melakukan perubahan. Organisasi dikatakan

memiliki rasa saling percaya apabila ada indikasi berikut dalam tubuh organisasi, yaitu: (1) memiliki kesadaran akan hakikat diri masing-masing; (2) suburnya rasa saling percaya dan empati; (3) kuatnya spirit perjuangan dan rasa percaya diri; (4) suburnya komunikasi yang terbuka, jujur dan penuh rasa persahabatan; (5) mampu menyelesaikan konflik; (6) sangat menjaga nilai-nilai dan etika kerja, terutama dalam membangun kebiasaan untuk saling mengkritik dan/atau memberi saran; (7) suburnya cara berpikir positif dan sikap sabar dalam menghadapi berbagai tekanan. **Kedua, budaya belajar**, yaitu: nilai-nilai, kepercayaan atau kebiasaan sehari-hari yang melandasi sikap dan perilaku kerja sehari-hari, dan mengarahkan bagaimana karyawan (aparatur) berpersepsi terhadap pentingnya belajar dan melakukan perubahan. Beberapa hal yang mengindikasikan bahwa organisasi memiliki budaya belajar adalah: (1) memiliki semangat untuk *shared knowledge*; (2) suburnya perilaku untuk memberikan perhatian dan senang melayani konsumen, baik konsumen dalam arti masyarakat pelanggan maupun rekan kerja; (3) toleransi terhadap perbedaan opini; (4) semangat untuk selalu belajar dan berubah; (5) lebih mengutamakan kepentingan bersama daripada kepentingan pribadi atau golongan; (6) biasa berpikir positif sehingga mampu lebih fokus untuk melihat kesamaan cara berpikir daripada mempertajam perbedaan-perbedaan; (7) biasa mengkaji ulang visi bersama; (8) biasa mengkaji ulang model mental bersama, dan (9) sensitif terhadap lingkungan.

*Ketiga*, pengembangan sistem. Kemauan dan kemampuan individu aparatur birokrasi untuk melakukan perubahan budaya birokrasi yang memiliki sikap dan perilaku bekerja yang kreatif, inovatif, produktif, profesional dan amanah, selain ditentukan oleh faktor kualitas kepemimpinan dan habitat birokrasi, sistem birokrasi juga menjadi hal yang menentukan. Sistem yang dimaksud adalah "bangunan" birokrasi yang mendukung habitat birokrasi yang mampu mendukung individu aparatur agar termotivasi melakukan perubahan. Sistem dalam konteks ini meliputi sistem manajemen kepegawaian yang berdasarkan *merit system*, sistem remunerasi dan penghargaan yang tepat dan adil berdasarkan etik kinerja, sistem *punishment* yang ketat, adil dan tidak diskriminatif, sistem penilaian kinerja yang profesional, serta disain struktur organisasi yang organik bukan mekanistik<sup>7</sup>

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Keseluruhan gagasan tentang pembaharuan budaya birokrasi dengan pendekatan *learning organization* yang disampaikan diatas, merupakan upaya untuk merubah birokrasi pemerintahan menjadi birokrasi yang kreatif, inovatif, produktif, profesional, amanah dan mau belajar dari kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan. Namun perlu kita sadari bersama bahwa upaya membangun budaya birokrasi yang demikian itu, tidak selalu menempuh jalan yang lurus. Akan selalu ada resiko dan hambatan-hambatan yang bertentangan dengan arah yang diinginkan. Apalagi jika dimensi politik masuk ke dalam proses perubahan tersebut, persoalan akan menjadi lebih kompleks lagi<sup>8</sup>. Oleh karena itu,

---

<sup>7</sup> Struktur organisasi yang organik menurut Counter (2003:180) jika diinterpretasikan lebih menekankan pada pendayagunaan tim, aliansi strategik, pengimplementasian tim lintas fungsi, alur informasi yang bebas, ruang lingkup kontrol yang luas, pengambilan keputusan yang didesentralisasi, dan formalitas yang cukup rendah. Sedangkan struktur organisasi yang mekanistik menekankan pada spesialisasi yang tinggi, pembuatan struktur bagian dan bidang yang kaku, alur perintah yang sangat jelas, ruang lingkup kontrol yang sempit, pengambilan keputusan yang tersentralisasi, dan formalitas yang cukup tinggi.

<sup>8</sup> Sebagaimana kita ketahui bahwa para elit atau pejabat birokrasi, mulai dari Presiden, Wapres, dan Menteri di tingkat Pusat dan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati/Walikota ataupun Wakil Bupati

sekali lagi, komitmen dan disiplin belajar yang kuat dari pimpinan secara khusus, dan kita semua secara umum untuk melakukan pembaharuan budaya birokrasi sangat dibutuhkan. Atau dengan perkataan lain, harus ada kesadaran dan komitmen secara sosiologis (baca: bersama) bahwa perubahan budaya birokrasi memang sudah saatnya dan benar-benar diperlukan saat ini.

*Bapak Kepala LAN, Senat STIA LAN Makasar, Wisudawan, dan hadirin sekalian yang saya muliakan,*

Demikianlah buah pikiran yang dapat disampaikan, dengan permohonan maaf yang sebesar-besarnya bila ada hal-hal yang kurang berkenan dihati hadirin sekalian, serta ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas perhatian Bapak Ibu semua untuk sekedar mendengarkan gagasan singkat tersebut. Akhir kata, semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa menunjukkan jalan dan merestui segala tindakan kita dalam melakukan pembaharuan budaya birokrasi menuju organisasi birokrasi yang kreatif, inovatif, produktif, profesional, amanah dan mau belajar dari kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan demi mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis, maju, adil dan makmur.

**Wabilahittaufiq wal hidayah,**

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Makasar, 28 Juli 2007

Endang Wirjatmi Trilestari

---

dan Wakil Walikota merupakan Pejabat Politik bukan Pejabat Karier, yang “mewakili” Kelompok Kepentingan atau Partainya, sehingga ketika ada kepentingan politik tertentu terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan maka persoalan birokrasi menjadi sulit dan terhambat. Karena kepentingan birokrasi adalah melayani masyarakat umum bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu saja. Oleh karena itu selalu disarankan bahwa birokrasi seharusnya netral terhadap kepentingan politik. Atau pejabat politik seharusnya menanggalkan “pakaian politiknya” ketika masuk dalam birokrasi.

## Daftar Pustaka

- Assiddiqie, Jimmly. (2004). *Tiga Agenda Reformasi pada Masa Transisi*. Jakarta: The Habibie Center, dapat dilihat di <http://www.Habibiecenter.or.id/index.cfm?fuseaction=artikel.detail&detailed=1027bhs=ina>
- Coulter, M. (2003). *Entrepreneurship in Action-3<sup>rd</sup> Edition*. Upper Saddle River. New Jersey.
- Dobers, Peters & Lars Stannegard. (2001). *Loveable Network-A Story of Affection, Attraction and Treachery*. Journal of Organizational Change. Vo. 14. No.1.
- Dwiyanto, Agus. (2005). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Fred, W. Riggs. (1965). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Houghton Mifflin Company. Boston.
- Hariandja, Denny B.C., (1999). *Birokrasi nan Pongah: Belajar dari Kegagalan Orde Baru*. Kanisius. Yogyakarta.
- Hellriegel, D. Jackson, S.E., and Slocum. Jr. J.W.(2005). *Management: A Competency-Based Approach* - 10<sup>th</sup> edition. Thomson South Western.
- Kleden, Ignas. (2001). *Menulis Politik: Indonesia Sebagai Utopia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Leonard, Dorothy-Barton (1995) *Wellsprings of Knowledge; Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Manz, Charles C., (2001). *The New Superleadership: Leading Others to Lead Themselves*. Beret Koehler Publishers, Inc. San Francisco.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Age and Practice of the Learning Organization, Century and Business*. Century and Business. New York.
- Sumarto, Hetifah. Sj. (2003). *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.
- Szamosi, Lestlie T. And Linda Duxbury. (2002). *Development of Measure to Assess Organizational Change*. Jurnal of Organizational Change Management. Vol. 15. No.2p.
- Tjakraatmadja, Jann Hidayat, dkk. (2006). *Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajaran*. SBM Institut Teknologi Bandung.
- Toffler, A., (1980). *The Third Wave*. Pan Books. London.
- Triguno.(2005). *Budaya Kerja:Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Edisi Kedelapan. Golden Trayon Press. Jakarta.
- Trilling, B. and Hood, P. (1999). *Learning, Technology and Educational Reform in The Knowledge Age or We're Wired, Webbed and Widowed, Now What?* Ducational Technology.