

Dr. M.R. Khairul Muluk

KNOWLEDGE MANAGEMENT

Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah

Pengantar:

Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA



MANAGEMENT

INOVASI

KNOWLEDGE MANAGEMENT:

Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah

Dr. M.R. Khairul Muluk

KNOWLEDGE MANAGEMENT:
Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah

Diterbitkan oleh:



Bekerjasama
dengan

**LEMBAGA PENERBITAN
& DOCUMENTASI
FLA - UNIBRAW**

KNOWLEDGE MANAGEMENT:

Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah

Penulis

Dr. M.R. Khairul Muluk

Layout

Dian Triyani

Cover

Jube Tantagode

Edisi Pertama

Cetakan Pertama, Juli 2008

Diterbitkan oleh



**Bekerjasama
dengan**

**LEMBAGA PENERBITAN
& DOKUMENTASI
FIA - UNIBRAW**

Bayumedia Publishing

Anggota IKAPI Jatim

Jalan Puncak Yamin No. 20, Malang

Telp/Facs : (0341) 580638

E-Mail : Bayumedia@telkom.net

ISBN: 978-979-3323-25-1

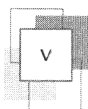
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 72, Ayat (1), (2), dan (6).

Sambutan Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA

Knowledge Management (kemudian disingkat KM) bukanlah sebuah konsep yang baru bagi dunia akademis di negara maju, tetapi bagi negara berkembang seperti negara kita konsep ini relatif baru apalagi dipergunakan sebagai sebuah piranti untuk mereformasi sektor publik. KM telah menjadi sebuah disiplin mapan yang diajarkan di pelbagai perguruan tinggi sejak tahun 1995 dan di praktikkan di berbagai organisasi, misalnya perusahaan-perusahaan dalam upaya meningkatkan kinerjanya. Bagi sebuah organisasi, KM adalah sebuah upaya pembelajaran organisasi dengan cara menyiapkan para tenaga kerjanya agar memiliki *intellectual capital* yang mumpuni (menjadi *knowledge worker*) sehingga organisasi bisa berkembang maju dan lebih berhasil mencapai tujuan-tujuannya. Oleh karena itu, kebijakan atau program KM di setiap organisasi pastilah ditujukan untuk mencapai kinerja karyawan yang tinggi, mampu berinovasi meningkatkan keunggulan komparatif dan kompetitifnya, mampu mentransfer pengetahuan yang telah dipelajarinya pada berbagai kegiatan, meningkatkan kerjasama, mencapai *best practices* sebagaimana dikehendaki organisasi, dan sebagainya.

Mengapa dewasa ini berbagai organisasi baik privat maupun publik banyak membutuhkan *knowledge workers*? Jawabannya, karena menurut pakar *management* yang sangat kondang Peter Drucker (1993), kita sekarang hidup di era '*knowledge society*' di mana piranti produksi yang paling penting bukanlah modal, bahan baku atau pekerja



biasa melainkan ‘pekerja yang berpengetahuan’ (*knowledge workers* = KW)— “*The knowledge worker is the single greatest asset*”! Dan, dipertegas pula oleh Van Solingen, Streumer dan Stooke (2001), karena *knowledge management* telah menjadi piranti yang sangat penting untuk memenangkan persaingan antarorganisasi. KM mempunyai makna yang strategis bagi organisasi agar menjadi *learning organization* di mana seluruh sumber daya manusianya berusaha keras membangun suatu budaya dan sistem untuk mengembangkan pengetahuan baru, menangkap dan menempatkannya pada tempat yang tepat dan pada waktu yang tepat pula. Oleh karena itu, seyogyanya setiap organisasi bisa memastikan bahwa seluruh pegawainya punya kesempatan untuk terus mengumpulkan pengetahuan dan memiliki sistem informasi yang terus menerus diperbarui.

Bagi mereka yang bekerja di sektor publik, terutama di era *good governance* ini adalah sebuah keniscayaan untuk menjadi *knowledge workers* (KW) karena upaya untuk memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat hanyalah bisa diwujudkan oleh pegawai yang ‘unggul’ pengetahuannya - yaitu mereka yang mampu mengumpulkan, mengembangkan, dan menyebarluaskan pengetahuan yang dimilikinya secara terus -menerus bagi kemajuan dan pengembangan kinerja organisasinya. Untuk menjadi KW tidaklah terbatas hanya lewat pendidikan dan pelatihan formal seperti yang banyak dilakukan selama ini, tetapi juga bisa dilakukan secara pribadi lewat pelbagai multimedia seperti mengkaji data statistik di berbagai sektor, menganalisis data laporan kegiatan/proyek organisasi, mencermati hasil perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan pemerintah, mempelajari dengan seksama *press release*, *postings*, *downloads* internet dari berbagai sumber, dan sebagainya. Dan, bahkan, bisa pula lewat pemanfaatan pengalaman ketika pekerja melaksanakan tugas di tempat kerjanya.

Buku yang sedang Anda baca ini adalah sebuah karya ilmiah yang ditulis oleh seorang intelektual muda, DR.M.R.Khairul Muluk, M.Si, yang sangat akrab dan intens dalam pergulatan keilmuannya. Ia aktif dalam berbagai kegiatan akademis dan sangat produktif dalam menuangkan gagasan-gagasan ilmiahnya di berbagai kesempatan. Anda

beruntung bisa membaca buku ini karena selain Anda bisa lebih akrab dalam memahami apa dan bagaimana KM itu sekaligus juga ditunjukkan nuansa KM sebagai piranti memperoleh sukses dalam menginovasi pemerintahan daerah menurut versi penulisnya. Siapa pun pembaca buku ini terutama bila Anda adalah seorang anggota birokrasi pemerintah, maka mudah-mudahan buku ini bisa membawa Anda berada dalam suasana sedang melakoni program KM dan bisa mengkreasi Anda menjadi seorang KW yang unggul dan mampu menginovasi pemerintahan tempat Anda mengabdikan.

Sebagai sebuah buku yang berisi kajian relatif baru buat khalayak kita, karya ilmiah ini menurut hemat saya cukup mampu menjadi *the first leverage* bagi penulis--penulis lain dan peneliti yang memiliki gairah untuk mengembangkan KM di tanah air sehingga teori KM semakin kukuh posisinya dan bisa terimplementasi dengan baik. Dan, selain itu, bagi para mahasiswa jurusan ilmu administrasi publik, pemerintahan, politik, hukum, dan sebagainya akan memperoleh tambahan pengetahuan baru dengan mempelajari buku ini. Semoga hal ini mendapat sambutan yang luas dari khalayak kita.

Harapan saya ke depan semoga DR. Muluk mampu menambah pokok kajian KM di berbagai subsektor publik yang dimensinya sangat luas pada bab-bab lain dalam buku ini sehingga dapat memberikan wawasan yang lebih komprehensif kepada calon *beneficiaries*-nya. Mereka pasti sedang menunggunya.

Malang, 21 Juni 2008
Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA

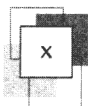
Kata Pengantar

Dunia berubah menjadi lebih kompleks seiring dengan berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi yang melahirkan banyak paradoks. Globalisasi semakin kuat pada saat derasnya tuntutan otonomi lokal. Desakan partisipasi dalam pemerintahan menguat pada saat dibutuhkan profesionalisme yang lebih baik. Anggaran perang semakin besar pada saat dibutuhkan anggaran kesejahteraan yang lebih banyak. Tantangan demikian tak dapat diselesaikan jika hanya menggunakan cara-cara lama. Kelangsungan tatanan pemerintahan dapat terancam jika tak segera ada solusi kreatif. Inovasi sektor publik dibutuhkan dalam kondisi ini untuk menjaga keberlanjutan pemerintahan sekaligus memecahkan *'the unsolved problems'* dengan cara-cara baru. Mengembangkan inovasi secara berkelanjutan hanya bisa dilakukan dengan menghargai dan mengelola pengetahuan (*knowledge management*). Teori baru ini digunakan untuk menghindari terjadinya kekakuan inti sekaligus membangun kemampuan inti suatu organisasi.

Bagi pemerintahan daerah, kondisi globalisasi menjadi tantangan tersendiri yang harus diatasi karena untuk menghadapi persaingan, pengaruh dan perubahan global mestinya harus dihadapi dengan kekuatan supra daerah. Namun isu otonomi daerah merupakan tuntutan keras dan kebutuhan masyarakat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang lebih adaptif dan aspiratif. Pada saat yang bersamaan, kebutuhan keuangan daerah ternyata tak dapat ditutupi dengan kemampuan lokal dalam mengelola sumber dayanya jika manajemen yang dipergunakan tetaplah gaya lama. *Administrative lag*

merupakan gejala umum yang terjadi di hampir semua pemerintahan daerah di Indonesia. Gejala tersebut merupakan kesenjangan yang makin besar antara kemampuan administrasi untuk melayani masyarakat dengan kebutuhan masyarakat yang perlu dilayani. Situasi ini tentu tetap harus dihadapi oleh daerah. Inovasi pemerintahan merupakan sebuah kebutuhan untuk menghadapi semua tantangan ini. Buku ini bermaksud untuk menggugah kesadaran kita semua bahwa ada masalah yang harus segera diselesaikan dengan cara-cara baru yang mengedepankan kemampuan sendiri daerah dan segenap komponen di dalamnya. Cara lama terbukti sulit menghadapi baik masalah lama apalagi masalah baru. Tulisan yang tertuang dalam buku ini merupakan hasil studi dan pengembangannya yang diterima penulis selama mengikuti pendidikan Doktor di Universitas Indonesia dalam bidang ilmu administrasi. Benih minat terhadap *knowledge management* telah ditumbuhkan oleh Prof. Dr. Martani Husseini dan Prof. Dr. Azhar Kasim, oleh karenanya kepada beliau lah penghargaan penulis berikan. Penghargaan juga penulis sampaikan kepada Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, Prof. Dr. Eko Prasajo, dan Prof. Dr. Syamsul Ma'arif yang telah membimbing penulis selama studi di Universitas Indonesia. Terima kasih juga kepada rekan-rekan kuliah yang banyak memberi ide segar dan diskusi yang menarik tentang *knowledge management*, yakni: Ramdan Yakob, Andalusia Ramdan, Wilfridus B. Elu, Bambang Supriyono, Hariri Hadi, M. Husni Thamrin, Antonius Tarigan, Wahyudi Atmoko, dan Dhani Saraswati. Terima kasih pula kepada guru-guru penulis di FIA Universitas Brawijaya yang telah memberi semangat terus untuk berkembang, yakni Prof. Umar Nimran, Prof. M. Irfan Islamy, Prof. Solichin A. Wahab, dan *last but not least* Dr. Kusdi Rahardjo.

Penerbitan buku ini juga dipengaruhi oleh semangat Provinsi Gorontalo dan antusiasme Gubernur Dr. Ir. Fadel Muhammad yang begitu bersemangat mengembangkan provinsi inovatif. Posisi Gorontalo ini telah mendorong penulis untuk segera menerbitkan buku ini dan menyebarluaskan gagasan dan praktik inovasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia. Untuk itulah penulis juga berterima



kasih bagi para pihak yang telah memberi kesempatan pada penulis untuk terlibat dalam program pengembangan Inovasi Pemerintahan Gorontalo. Mereka adalah Dr. Fadel Muhamad, Prof. Dr. Winarni, dan teman-teman di RCCP FIA UB: Wilopo, Dr. Mardiyono, Shobarudin, Huzaini, dan Abdullah Said.

Proses pembuatan buku ini memakan waktu yang cukup panjang dan membutuhkan pengorbanan besar dari keluarga penulis. Untuk itu, ucapan terima kasih yang tulus disampaikan pada kedua orang tua penulis, yakni: Ayahanda Chairul Muluk dan Ibunda Salimah, yang telah membimbing penulis mengarungi dunia ini. Terima kasih pula atas pengorbanan tulus istri penulis Lina Sulistyati dan ananda Dina Rahma Adila, Muhammad Mushlih Madani, Ahmad Musthafa Shobirin, Hud Abdullah Nur, dan Luqman Yasin. Kesabaran mereka telah menggugah semangat penulis untuk terus berkarya untuk kemaslahatan masyarakat. Akhir kata, penulis menyadari bahwa banyak bagian dari buku ini belumlah cukup sempurna jika tujuannya adalah untuk membangun tanah air karena masih banyak yang dibutuhkan. Namun penulis berharap bahwa serpihan kecil ini merupakan bagian dari mozaik yang dibutuhkan dalam membangun bangsa ini. Untuk menyempurnakannya, penulis menerima masukan-masukan berharga dengan tangan terbuka. Semoga bermanfaat.

Malang, Mei 2008

Dr. M.R. Khairul Muluk



Daftar Isi

Sambutan Prof. Dr. M. Irfan Islamy, MPA	v
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi	xiii
Daftar Gambar dan Tabel	xvii

Bab 1

Knowledge Management: Titik Temu Mutakhir Administrasi Publik dan Bisnis	1
Ruang Lingkup Ilmu Administrasi	2
Persamaan dan Perbedaan Administrasi Publik dan Bisnis	6
Knowledge Management sebagai Titik Temu Mutakhir	11
Simpulan	16

Bab 2

MANAJEMEN PENGETAHUAN: Kebingungan Praktik dan Peta Kajian	17
Kelangsungan Hidup Organisasi	18
Kebingungan dalam Manajemen Pengetahuan	19
Klarifikasi Istilah Pengetahuan	22
Peta Kajian Manajemen Pengetahuan	25
Penutup	35

Bab 3

INOVASI ORGANISASI SEKTOR PUBLIK	37
Basis Keunggulan Bersaing	38
Tipologi Inovasi Organisasi	44



Faktor Kritis dalam Mengembangkan Inovasi Sektor Publik	49
---	----

Bab 4

ORGANISASI PEMBELAJARAN: Modal Keunggulan

Kompetisi Berbasis Inovasi	61
Disiplin Ke Lima: Landasan Organisasi Pembelajaran	66
Penguasaan Pribadi	70
Model Mental	74
Visi Bersama	76
Pembelajaran Tim	79
Prototipe Organisasi Pembelajaran	82
Penutup	86

Bab 5

PENDEKATAN BERPIKIR SISTEM DAN ANALISIS SISTEM DINAMIS

Pendekatan Berpikir Sistem	87
Analisis Sistem Dinamis	89
Analisis Sistem Dinamis	96

Bab 6

MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH BERBASIS

KNOWLEDGE MANAGEMENT	101
Sumber Pendapatan Daerah	102
Pengeluaran Daerah	109
Beberapa Masalah di Indonesia	113
Pengembangan Kemampuan Inti Pemerintahan Daerah	117
Aktivitas Kreasi Pengetahuan	124
Penutup	135

Bab 7

MENGATASI KEKAKUAN INTI DALAM MANAJEMEN PERSONALIA PUBLIK

Stagnasi Administrasi Kepegawaian Negara	139
Memilih Terminologi yang Lebih Tepat	141
Evaluasi atas Pendekatan Legalistik	143
Evaluasi atas Pendekatan Legalistik	146



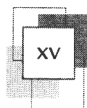
Pengembangan <i>Multi-Value</i>	156
Purnawacana	161

Bab 8

LOKALISASI ATAU GLOBALISASI: Tantangan dan Hambatan Digitalisasi Pemerintahan Daerah	163
Desentralisasi dan Globalisasi	166
Tantangan Digitalisasi Pemerintahan Daerah	169
Peluang Digitalisasi Pemerintahan Daerah	173
Menempa Proses Digitalisasi	177
Ringkasan	183

Bab 9

KOMUNIKASI BUDAYA ORGANISASI: Membangun Budaya Kuat Pendukung Inovasi	185
Penggunaan Saluran Komunikasi Internal	187
Jaringan Komunikasi Formal dan Informal	192
Iklim Organisasi	196
Penutup	197
Daftar Pustaka	199



Daftar Gambar dan Tabel

GAMBAR

Gambar 1.	<i>Knowing Organization</i>	14
Gambar 2.	Peta Sumber Kebingungan dalam Praktik Manajemen Pengetahuan	21
Gambar 3.	Hierarki Data, Informasi, dan Pengetahuan	23
Gambar 4.	Basis Keunggulan Bersaing	41
Gambar 5.	Tipologi Inovasi Sektor Publik	45
Gambar 6.	Level Inovasi	47
Gambar 7.	Kategori Inovasi dari Segi Proses	48
Gambar 8.	Faktor Kritis dalam Pengembangan Inovasi	52
Gambar 9.	Lima Disiplin Organisasi Pembelajaran	63
Gambar 10.	Tensi Kreatif	72
Gambar 11.	Konflik Struktural	74
Gambar 12.	Kondisi Kesejajaran dan Ketidaksejajaran	79
Gambar 13.	Tingkatan Berpikir Sistem	89
Gambar 14.	Pemetaan Keuangan Daerah	104
Gambar 15.	Tipologi Kemampuan Organisasi	121
Gambar 16.	Dimensi Kemampuan Inti (<i>Core Capabilities</i>)	123
Gambar 17.	<i>Signature Skills</i>	125
Gambar 18.	Aktivitas Kreasi Pengetahuan	126
Gambar 19.	Sumber Pengetahuan Eksternal	134
Gambar 20.	Aktivitas Penghambat Pengetahuan	155
Gambar 21.	<i>Trade Off</i> antara Kualitas dan Daya Jangkau Informasi	175
Gambar 22.	Model Komunikasi Budaya Organisasi	195

TABEL

Tabel 1. Perbandingan antara <i>Governance</i> dan <i>Bureaucracy</i> ...	6
Tabel 2. Taksonomi Manajemen Pengetahuan	34-35
Tabel 3. Perbedaan Antar Pendekatan dalam Berpikir Sistem .	95
Tabel 4. Perbandingan Pendekatan	158

KNOWLEDGE MANAGEMENT:

Titik Temu Mutakhir Administrasi Publik dan Bisnis

The difference between administration and management has been debating as long as the debating about difference between public and business administration. This writing tries to explain the difference and the coherence between them. There are many areas of study that is binding the two disciplines. Knowledge management is the latest fashion of the connecting areas of study. Knowledge management enables the two disciplines to encourage innovation and core competence.

Perdebatan tentang batas antara administrasi publik dan bisnis tampaknya masih terjadi di samping perdebatan tentang perbedaan administrasi dan manajemen. Di Indonesia, dua isu krusial ini selalu muncul ke permukaan apabila dihubungkan dengan persoalan institusi yang mengelola pendidikan di masing-masing bidang. Tulisan ini tidak bermaksud untuk menyentuh persoalan institusi, tetapi lebih memusatkan perhatian pada penjelasan akademik mengenai perbedaan dan persamaan di antara bidang studi tersebut. Selanjutnya, tulisan ini berupaya pula mengungkapkan titik temu mutakhir yang dapat dikembangkan oleh kedua bidang studi tersebut.

Ruang Lingkup Ilmu Administrasi

Penjelasan mengenai ruang lingkup ilmu administrasi sebaiknya dimulai dari lahirnya ilmu administrasi. Semula istilah administrasi sebagai ilmu berkembang ketika **Woodrow Wilson** di tahun 1890an mengungkapkan bahwa “*administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions*” (**Rosenbloom**, 1989). Ungkapan ini menandai adanya dikotomi antara politik dan administrasi sekaligus menandai eksistensi administrasi sebagai ilmu yang memusatkan perhatian pada bagaimana pemerintah menjalankan tugasnya dengan tepat dan berhasil, dan bagaimana ia menjalankannya secara efisien dan efektif.

Gagasan **Wilson** di sektor publik ini juga akhirnya merambah sektor bisnis, dengan istilah yang dipopulerkan oleh **Frederick Winslow Taylor** sebagai Manajemen dengan gagasan populernya “*scientific management*”. Meski penerapan teori manajemen yang pertama tidak berlangsung di sektor bisnis tetapi di badan nirlaba dan pemerintah, istilah *management* lebih populer di sektor bisnis sedangkan *administration* di sektor publik (**Drucker**, 1999). Dengan melihat perkembangan ini, maka dapat dipahami bahwa ilmu administrasi memiliki dua cabang utama, yakni administrasi publik dan administrasi bisnis. Untuk melihat ruang lingkup ilmu administrasi secara luas maka berikut ini akan dibahas tentang definisi tentang administrasi publik, pendekatan yang ada, serta fungsi-fungsi utamanya.

Rosenbloom (1989) mengungkapkan bahwa sebenarnya administrasi publik sulit untuk didefinisikan. Hal ini disebabkan oleh luasnya aktivitas yang dicakupnya. Tugas administrasi publik terentang dari eksplorasi ruang angkasa hingga menyapu jalan. Administrator publik juga sangat beragam kualifikasinya mulai dari yang sangat profesional dan berpendi-

dikan tinggi hingga mereka yang berpendidikan dan berketerampilan rendah. Ada administrator publik yang membuat kebijakan yang berskala nasional dan menyangkut hajat hidup orang banyak, sementara banyak yang lainnya tidak terlibat dalam pembuatan kebijakan. Dengan demikian, administrasi publik bersifat abstrak dan hanya dapat dijelaskan dalam istilah yang bersifat umum, samar, dan bahkan bisa bertentangan. Namun demikian, tetaplah penting untuk mendefinisikan administrasi publik karena : pertama, penting sekali menetapkan batas cakupan disiplin dan praktik administrasi publik; kedua, definisi ini membantu menempatkan posisinya dalam konteks yang lebih luas; dan ketiga, adanya pertimbangan untuk mengungkapkan adanya pendekatan yang berbeda dalam bidang studi administrasi publik.

Ada banyak definisi yang telah dilahirkan oleh para sarjana administrasi yang apabila disimpulkan oleh **Rosenbloom** (1989) bahwa administrasi publik itu mencakup aktivitas, ia berkaitan dengan politik dan pembuatan kebijakan, ia cenderung dipusatkan pada cabang eksekutif dari pemerintahan, ia berbeda dengan administrasi privat, ia berkaitan dengan penerapan hukum. Rangkuman ini tampaknya tetap tidak memuaskan bagi **Rosenbloom** (1989) hingga ia menyusun sendiri definisinya : *“public administration is the use of managerial, political, and legal theories and process to fulfill legislative, executive, and judicial governmental mandates for the provision of regulatory and service functions for the society as a whole or for some segments of it.”*

Dari penjelasan di atas, jelas bahwa administrasi publik mencakup tiga pendekatan, yakni manajerial, politik, dan legal. Setiap pendekatan ini memiliki nilai, struktur organisasi, pandangan terhadap individu, dan pendekatan kognitif yang berbeda satu sama lain. Salah satu pendekatan yang sedang

naik daun pada era 1980-1990an adalah pendekatan manajerial. Nilai yang hendak dioptimalkan dalam pendekatan ini adalah efisiensi, efektivitas dan ekonomi. Sementara struktur organisasinya adalah birokrasi. Pandangan terhadap individu adalah bersifat impersonal, dan pendekatan kognitifnya adalah metode ilmiah (Rosenbloom: 1989). Pendekatan manajerial ini menekankan *businesslike approach* dan mengeliminasi perbedaan antara administrasi publik dan bisnis. Bahkan Chandler (2000) menulis bahwa sejak 1980an pendekatan manajerial ini begitu kuatnya hingga ada kecenderungan untuk mentransformasi administrasi publik menjadi manajemen publik. Era ini juga menandai begitu kuatnya upaya untuk mengadopsi teknik-teknik manajemen sektor bisnis ke dalam sektor publik dalam menyediakan layanannya kepada masyarakat.

Selain itu, ada pendapat lain pula yang menunjukkan kecenderungan mendekatnya administrasi publik dan bisnis. Frederickson (1997) dengan mengutip Garvey (1993) mengungkapkan adanya dua teori ilmu administrasi yang bertentangan. Pertama, teori yang lama administrasi dikaitkan dengan berkembangnya *administrative state*. Inti dari teori ini adalah spesialisasi dan hierarki. Adapun fokus dari teori ini adalah eksekutif sehingga administrasi melayani presiden pada tingkat nasional, gubernur pada tingkat negara bagian, dan walikota pada tingkat lokal. Teori ini berawal dari diberlakukannya sistem merit dalam kepegawaian negara dan penerapan manajemen ilmiah pada aktivitas harian pemerintah.

Teori yang lebih baru oleh Frederickson disebut sebagai *governance* (1997). Teori ini berawal dari konsep *bounded rationality* yang diungkapkan Herbert A. Simon (1947) yang kemudian diikuti dengan munculnya konsep *incrementalism*. Selanjutnya teori ini dipengaruhi oleh logika ekonomi,

khususnya *transaction costs*. Pengaruh ini berlanjut dengan munculnya konsep *shadow bureaucracy*, yang disusul pula dengan pola kontrak dan subkontrak. Dengan berlandaskan pada banyak pengaruh inilah, kemudian Frederickson merumuskan *public administration* sebagai *governance*. Konsep *governance* ini justru membawa administrasi publik menjauh dari politik, pemerintahan, dan birokrasi. Frederickson (1997) mempertegas hal tersebut dengan mengutip tulisan Osborne dan Gaebler (1992): "*this is a book about governance, not politics*".

Selanjutnya, Frederickson (1997) menggambarkan ruang lingkup *governance* yang mencakup : pertama, ia menggambarkan jenis organisasi dan institusi yang sangat beragam yang terikat bersama dan terlibat dalam aktivitas publik. Kedua, ia mencakup pluralisme dan hiperpluralisme kontemporer. Ketiga, ia berlatar multi institusi-organisasi dengan pemimpin kontemporer dan wirausaha kebijakan yang menuntaskan implementasi kebijakan. Keempat, ia mengisyaratkan adanya arti penting, legitimasi, dan sumbangsih yang positif dan berharga bagi pencapaian tujuan-tujuan publik. Definisi *governance* ini tidak berarti tidak konsisten, bertentangan, atau bahkan bersaing satu sama lain, melainkan rangkaian definisi yang merupakan satu kesatuan konsep.

Penggunaan istilah *governance* ini menandai langkah positif bagi ilmu administrasi karena ia merupakan simbol positif yang dibutuhkan administrasi publik sebagai hasil dari fusi atas literatur populer dari reformasi pemerintahan, politik eksekutif, dan teori administrasi modern. Ia juga berkaitan dengan isu mendasar tentang apa yang harus dilakukan oleh pejabat publik *non-elected* di alam politik demokratis (Frederickson, 1997). Kesan positif ini ditunjukkan Frederickson (1997) dengan membandingkan antara prinsip birokrasi

dengan *governance* sebagaimana diungkapkan oleh Osborne dan Gaebler (1992).

Tabel 1. Perbandingan antara Governance dan Bureaucracy

GOVERNANCE	BUREAUCRACY
Steering	Rowing
Empowering	Service
Competition	Monopoly
Mission-driven	Rule-driven
Funding outcomes	Budgeting inputs
Customer-driven	Bureaucracy-driven
Earning	Spending
Preventing	Curing
Teamwork/Participation	Hierarchy
Market	Organization

Sumber: Frederickson, 1997

Persamaan dan Perbedaan Administrasi Publik dan Bisnis

Dalam pandangan filsafat utilitarian yang mengembangkan model pasar, maka baik administrasi publik maupun bisnis dapat dikembangkan berdasarkan model ini (Frederickson, 1997). Bahkan Wilson (1989) juga mengutip pandangan filsafat ini sehingga mengungkapkan bahwa baik administrator publik maupun bisnis sama-sama berupaya memaksimalkan *utility*. Jika orang bisnis berupaya untuk memperoleh laba, maka pegawai publik juga berupaya memperoleh laba berupa gaji, pangkat, dan kekuasaan. Selanjutnya pandangan filsafat

ini juga berpengaruh terhadap penggunaan *transaction cost analysis* baik pada administrasi publik maupun bisnis.

Persamaan lainnya adalah dengan mengacu pada **Rosenbloom** (1989) bahwa terdapat tiga pendekatan dalam administrasi publik, yakni : pendekatan manajerial, politis, dan legal. Jika kita lebih mengedepankan pendekatan manajerial dalam administrasi publik maka perbedaan antara administrasi publik dan bisnis menjadi tipis. **Rosenbloom** menulis bahwa pendekatan manajerial merupakan pendekatan yang *businesslike*, yang menganggap administrasi publik seperti administrasi bisnis pada perusahaan bisnis besar sehingga memiliki prinsip dan nilai yang sama. Dalam pendekatan ini, nilai yang dikedepankan adalah efektivitas, efisiensi, dan ekonomis.

Selain hal di atas, **Drucker** (1999) juga mengungkapkan asumsi yang sama antara administrasi publik dan bisnis. Kesamaan ini berasal dari pandangan bahwa administrasi publik dan administrasi bisnis memiliki akar yang sama yakni administrasi atau manajemen. Administrasi merupakan istilah yang kemudian berkembang untuk sektor publik, sementara manajemen justru berkembang di sektor bisnis. Terdapat dua set asumsi, pertama asumsi yang melandasi disiplin ilmu administrasi atau manajemen; dan yang kedua asumsi yang melandasi praktik manajemen.

Set asumsi yang pertama mengungkapkan bahwa manajemen itu bersifat spesifik dan tidak seragam sepanjang waktu dan di berbagai tempat. Manajemen itu berbeda-beda bergantung pada misi, strategi, dan strukturnya. Asumsi berikutnya adalah bahwa tidak seharusnya ada satu struktur organisasi yang benar, tetapi struktur organisasi ini seharusnya sesuai dengan tugas yang dijalankan oleh organisasi itu. Asumsi ketiga menyebutkan bahwa tidak seharusnya ada satu cara

yang benar dalam mengelola pegawai, namun yang benar adalah bukannya mengelola orang tetapi mengelola pekerjaan orang dan mengelola kinerja.

Set asumsi yang kedua mencakup asumsi bahwa manajemen tidak lagi berdasar pada teknologi, pasar, dan pengguna akhir yang bersifat *given* tetapi justru berdasar pada nilai pelanggan dan keputusan pelanggan. Asumsi berikutnya adalah ruang lingkup manajemen tidak lagi ditentukan secara legal, tetapi ditentukan secara operasional atau ditentukan oleh proses yang terfokus pada hasil dan kinerja. Asumsi selanjutnya adalah bahwa manajemen tidak lagi terfokus pada kondisi internalnya tetapi justru pada eksternalnya karena hasil institusi itu hanya ada di luar. Organisasi harus dimulai dengan hasil yang diinginkan dan mengorganisasi sumber daya institusi untuk mencapai hasil tersebut. Asumsi terakhir adalah ekologi organisasi bukan lagi batas-batas nasional, tetapi ditentukan oleh batas operasional organisasi tersebut. Dua set asumsi di atas merupakan asumsi *generic* yang sama-sama dimiliki oleh baik administrasi publik maupun administrasi bisnis.

Meskipun perkembangan ilmu administrasi publik dan bisnis berakar pada sejarah yang sama, yakni dikotomi politik dan administrasi sebagaimana diluncurkan pertama kali oleh Woodrow Wilson (1887) jauh sebelum ia menjadi Presiden Amerika Serikat, tetapi dalam perkembangannya kedua cabang ilmu administrasi ini memiliki sejumlah perbedaan. Semula, filsafat Yunani membedakan antara administrasi publik dan bisnis. Administrasi publik lebih berkaitan dengan penyediaan *public goods* dan beroperasi dalam kerangka *public interest*. Sementara itu, administrasi bisnis lebih banyak menyediakan *private goods* dan lebih berorientasi pada *self-interest* dalam operasinya (Frederickson, 1997: 20-2).

Sementara itu, Filsafat yang dikembangkan John Dewey (1954) seperti yang dikutip Frederickson (1997) mengungkapkan bahwa administrasi publik lebih berupa tindakan beberapa orang yang memengaruhi kesejahteraan orang lain dan bertindak dengan mempergunakan kapasitas publik. Bagi Dewey publik ini tidaklah tetap melainkan bergantung pada tindakan dan interaksi antar orang. Ia akan menjadi tidak lagi publik apabila orang-orang tak mampu atau tak ingin mengorganisasi diri mereka menjadi komunitas politik untuk memperoleh perlindungan bersama atas kepentingan bersama.

Selain itu, Rosenbloom (1989) telah mengungkapkan dengan baik perbedaan tersebut secara mendasar. Perbedaan tersebut berkaitan dengan keterkaitan dengan konstitusi, tanggung jawab terhadap kepentingan publik, penggunaan mekanisme pasar, dan kedaulatan.

Menurut Rosenbloom, konstitusi AS mengatur secara langsung praktik dan nilai administrasi publik. Pemisahan kekuasaan telah menempatkan administrasi publik di bawah tiga tuan, yakni : legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kondisi ini membawa administrasi publik ke dalam otoritas yang berbeda dan mempersulit koordinasi. Konstitusi AS juga menganut federalisme sehingga juga menjadikan administrasi publik semakin kompleks karena banyak rintangan akibat timbulnya berbagai tingkatan pemerintahan. Jalannya layanan publik tidak lagi dalam bentuk *layer cake* tetapi rumit seperti *marble cake*. Kondisi ini berbeda dengan apa yang terjadi dalam administrasi bisnis, karena konstitusi tidak secara langsung mengaturnya.

Tidak diperdebatkan lagi bahwa administrasi publik punya tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepentingan publik, meskipun istilah kepentingan publik juga tidak begitu jelas betul. Kepentingan publik ini merupakan isu penting

bagi administrasi publik, sehingga di dalamnya mencakup isu daya tanggap, keterwakilan, keadilan dan lain sebagainya. Situasi ini tentu sangat berbeda dengan apa yang terjadi pada administrasi bisnis yang berorientasi utama pada *profit motive*. Bahkan jika terjadi eksternalitas akibat transaksi bisnis maka, terutama pada eksternalitas yang membahayakan kepentingan umum, situasi ini pun masih dipikulkan kepada administrasi publik.

Transaksi bisnis berlangsung dalam mekanisme pasar, yakni bertemunya antara permintaan dan penawaran. Administrasi bisnis biasanya dihadapkan pada pasar persaingan bebas dalam melakukan transaksi barang dan jasanya, sementara administrasi publik justru tidak menghadapinya. Jauhnya administrasi publik dari mekanisme pasar menyebabkan timbulnya beberapa konsekuensi, yakni : pertama, administrasi publik dimungkinkan untuk menyediakan barang dan jasa yang tidak dapat ditawarkan oleh swasta. Barang dan jasa seperti ini biasanya disebut sebagai *collective/public good*. Kedua, kondisi ini mempersulit upaya untuk menilai dan mengevaluasi seberapa berharga dan efisiennya pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik.

Konsep kedaulatan juga memengaruhi perbedaan antara administrasi publik dan bisnis. Kedaulatan berada di tangan rakyat secara keseluruhan dan dijalankan melalui *representative government*. Dalam kerangka ini maka administrasi publik merupakan *public trust*, sehingga administrator publik merupakan wakil dari rakyat yang memegang kedaulatan. Selain itu, tindakan administrator publik memiliki kekuatan hukum, dan bahkan mempunyai kekuasaan koersif atas nama pemerintah. Dengan demikian, administrator publik tak dapat dielakkan lagi terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, sehingga politik menjadi bagian yang

tak terelakkan pula. Posisi ini tentu berbeda dengan manajer di administrasi bisnis, yang menjalankan bisnis bukan untuk kepentingan konsumen tetapi untuk para pemegang saham. Ia tak dapat terlibat secara langsung dalam pembuatan kebijakan publik serta tentu ada jarak yang lebih jauh dari politik. Ia juga tidak memiliki kekuatan memaksa kepada masyarakat.

Knowledge Management sebagai Titik Temu Mutakhir

Rosenbloom (1989) dan Frederickson (1997) tampaknya dengan tegas membedakan bahwa administrasi publik berbeda dari administrasi bisnis. Bagi Rosenbloom jelas bahwa administrasi publik menyangkut tiga pendekatan di atas sehingga membedakannya dengan administrasi bisnis. Ia selanjutnya menyebutkan beragam fungsi dari administrasi publik yang menyangkut: Organisasi, administrasi kepegawaian, anggaran, pengambilan keputusan, dan analisis & evaluasi kebijakan. Dari penjelasan ini menjadi jelas di mana posisi dari kebijakan publik dan teori organisasi, yakni merupakan *core functions* dalam ilmu administrasi. Penjelasan berikut hendak memperjelas keterkaitan dua fungsi tersebut sehingga dapat dimengerti gambaran pemetaannya.

Kebijakan publik menurut (Rist, 1995) berkaitan dengan siklus kebijakan, yakni formulasi, implementasi, dan akuntabilitas kebijakan. Rosenbloom justru lebih menitikberatkan kebijakan publik pada dua hal yakni analisis kebijakan dan evaluasi kebijakan. Analisis kebijakan lebih memusatkan perhatian pada output kebijakan dan dampak kebijakan. Pendekatan manajerial dalam evaluasi kebijakan lebih menitikberatkan pada efektivitas kebijakan, efektivitas biaya, eko-

nomi. Sementara pendekatan politik dalam evaluasi kebijakan lebih memusatkan perhatian pada keterwakilan, daya tanggap, dan akuntabilitas. Pendekatan legal dalam evaluasi kebijakan lebih memusatkan pada *equal protection*, *procedural due process*, dan *individual rights*.

Meski Rosenbloom menitikberatkan pembahasan pada analisis dan evaluasi kebijakan dalam kebijakan publik, tidak berarti ia meninggalkan implementasi kebijakan karena sebenarnya pembahasannya tentang fungsi-fungsi yang lain, seperti kepegawaian, pengambilan keputusan, anggaran, dan terutama organisasi merupakan titik berat atas implementasi kebijakan. Kaitan dengan hal ini tampaknya dijelaskan oleh Frederickson bahwa "*public administration more broadly defined to include the administration or implementation aspects of all forms and manifestations of collective public activity*" (1997: 225). Selanjutnya ia mengatakan pula bahwa "*the task of public administration is to efficiently, economically, and equitably organize and manage the full range of public (governmental, quasi-governmental, and non governmental) institutions*" (1997: 227). Lebih lanjut ia memperjelas pula kaitan antara implementasi kebijakan dengan organisasi : "*the scope of public administration is the implementation of public policy, the effective organization and management of public agencies, the nonpartisan advocacy of public agencies' missions, and the maintenance of regime values for all citizens*" (1997: 228). Dengan demikian, jelaslah bahwa salah satu aspek dari kebijakan publik, yakni implementasi kebijakan publik banyak berkaitan dengan organisasi.

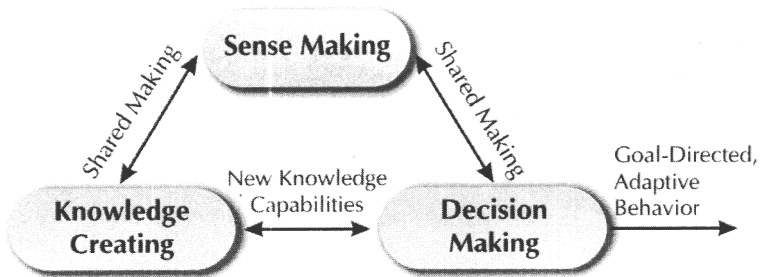
Selanjutnya, Rosenbloom menjelaskan bahwa dalam teori organisasi telah berkembang banyak teori, yakni: birokrasi, manajemen ilmiah, pendekatan hubungan manusiawi, kepemimpinan, motivasi, dan pendekatan kontemporer yang

tak lain adalah pendekatan sistem. Pendekatan manajerial dalam teori organisasi ditandai dengan perkembangan POSDCORB-nya Gulick dan Urwick, operations management, dan MBO. Pendekatan politik dalam teori organisasi banyak membahas pluralisme, otonomi, *legislative connection*, dan desentralisasi. Pendekatan legal terhadap teori organisasi dipenuhi dengan isu kemandirian, pengelolaan staf untuk adjudikasi. Sementara itu, Wilson (1989) justru menunjukkan dua hal penting dalam teori organisasi yang mampu menggambarkan perilaku birokrasi yang sesungguhnya. Dua hal tersebut adalah : isu keorganisasian yang mencakup *critical task*, *sense of mission*, dan *autonomy*; dan perspektif analitis organisasi, yakni : operator, manajer, dan eksekutif. Namun demikian, perkembangan teori organisasi tampaknya tidak berhenti sampai di sini saja. Kini, teori organisasi telah bergerak maju menuju *knowledge management*.

Arti penting *knowledge management* ini semakin besar ketika lingkungan semakin dinamis, persaingan global semakin meningkat, perubahan teknologi dan teknologi informasi semakin cepat, serta tuntutan masyarakat yang semakin beragam dan cepat berubah. Dalam kerangka *knowledge management* inilah terjadi perubahan orientasi strategi organisasi dari *market-based view* menuju *resource-based view*. Pandangan kedua ini kini diyakini sebagai kunci keberhasilan organisasi. *Resource* dalam hal ini dapat dibedakan menjadi *tangible or intangible resource* (Hitt, et. al., 1999). *Knowledge* dalam hal ini merupakan *intangible resource* yang apabila dikembangkan dan dikelola dengan baik akan mampu menciptakan kapabilitas. Jika kapabilitas ini melekat dalam diri karyawan suatu organisasi, maka ia dapat menjadi dasar bagi terciptanya kompetensi. Jika kompetensi ini mampu mendorong organisasi mencapai kinerja yang tak tertandingi

oleh organisasi lain maka ia dapat dianggap telah menjadi kompetensi inti.

Dalam kerangka *knowledge management* inilah, tampaknya Choo (1998) menyarankan bahwa organisasi seyogyanya mengelola informasi dalam tiga arena, yakni *sense making*, *knowledge creating*, dan *decision making* (lihat Gambar 1). *Sense making* berkaitan dengan bagaimana organisasi menafsirkan informasi dalam rangka mengonstruksi makna tentang apa yang terjadi dalam dan apa yang sedang dilakukan oleh organisasi. *Knowledge creating* berkenaan dengan bagaimana organisasi mengkreasi pengetahuan dengan mengembangkan *knowledge conversion* (Nonaka & Takeuchi, 1995), *knowledge building* (Leonard-Barton, 1995) dan *knowledge linking* (Badaracco, 1991). *Decision making* merupakan aktivitas tentang bagaimana organisasi memproses dan menganalisis informasi guna memilih tindakan yang tepat.



Gambar 1. Knowing Organization

Sumber: Choo, 1998

Bagaimana organisasi mengelola informasi dalam tiga arena pada zaman sekarang sangat ditentukan keberhasilannya oleh cara memahami dan memanfaatkan teknologi informasi. Semula kemajuan teknologi informasi terpusat pada

data, yakni pengumpulan, penyimpanan, pengiriman, dan presentasi. Ia lebih terfokus hanya pada pengembangan teknologinya saja bukan pada teknologi informasi. Kini kemajuan teknologi informasi lebih mengarah pada aspek informasi yang berada di dalamnya. Drucker (1999) mengungkapkannya sebagai : “*from the “T” to the “I” in “IT”*”. Ketika masih berpusat pada teknologi, perkembangan ilmu administrasi juga masih berkutat pada sistem informasi manajemen. Kini, setelah terfokus pada informasi, maka informasi menjadi asset yang sangat penting yang harus dikelola dalam kerangka *knowledge management* yang mampu mendukung pencapaian kinerja organisasi sehingga memiliki *competitive advantage*.

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang sangat pesat telah mendorong percepatan globalisasi berbagai aspek kehidupan. Kini, gagasan, barang, dan jasa dapat ditransfer ke berbagai belahan dunia, sekaligus pula dapat diserap dengan cepat. Tampaknya dengan kemajuan ICT (*information & communication technology*), dunia dapat dengan mudah dipersatukan. Chandler (2000) menyebut globalisasi sebagai akibat dari revolusi komunikasi ini. Akibat dari kemajuan ini adalah semakin besarnya kapasitas informasi yang dapat diserap dan ditransfer pasar dan media guna memperoleh akses terhadap umat manusia di seluruh penjuru dunia.

Bagi Choo, kemajuan teknologi informasi dan komunikasi ini membawa konsekuensi serius dan penting yang mendorong semakin dibutuhkannya *knowledge management*. Setiap organisasi jika ingin mempertahankan daya saingnya mau tidak mau harus mampu mengelola informasi. Manajemen informasi ini dapat dimulai dengan melakukan *sequence* informasi, mulai dari *information needs*, *information seeking*, dan

information use. Pengelolaan informasi inilah yang kemudian menjadi dasar bagi organisasi untuk mengelola *sense making*, lalu *knowledge creating*, dan *decision making*. Arti pentingnya informasi inilah yang dipermudah dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi sehingga ilmu administrasi juga dapat berkembang pesat dalam memanfaatkan informasi untuk mengembangkan *knowledge management*.

Simpulan

Meski terdapat perbedaan yang substansial antara administrasi publik dan bisnis, namun terdapat pula persamaan yang dapat menjadi titik tolak bertemunya dua bidang tersebut. Titik temu ini lebih berupa *core functions* dari ilmu administrasi yang bersifat *generic* sehingga bisa diterapkan di berbagai bidang. Meski terdapat kritikan keras bahwa sebenarnya tidak ada yang bisa berlaku *generic* dalam ilmu administrasi, namun perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta globalisasi telah mendorong kebutuhan akan kemampuan inovasi suatu organisasi di berbagai bidang. Untuk mendorong inovasi organisasi diperlukan adanya pengembangan *core competence* organisasi yang dapat diperoleh melalui penerapan *knowledge management*. Kini, baik kajian administrasi publik maupun bisnis dapat dikembangkan menuju *knowledge management* untuk menghadapi tantangan masa depan dan mencapai kinerja optimum berkelanjutan.

MANAJEMEN PENGETAHUAN: Kebingungan Praktik dan Peta Kajian

Menarik sekali untuk menyimak apa yang diungkapkan oleh Scott (2000) bahwa rata-rata usia perusahaan yang masuk dalam daftar *Fortune* 100 hanya berkisar 42 tahun. Usia ini jelas jauh di bawah rata-rata usia negara berdaulat yang mampu mempertahankan kehidupannya selama sekitar 200 tahunan. Meski demikian, kelangsungan hidup dua jenis organisasi ini masih sangat jauh di bawah usia tujuh agama besar di dunia, yakni Islam, Budha, Tao, Kong Hu Cu, Hindu, Yahudi, dan Kristen. Mereka telah berusia rata-rata lebih dari 1500 tahun. Bahkan pemeluk tujuh agama tersebut secara keseluruhan mencakup lebih dari 75% jumlah penduduk dunia.

Sajian tersebut sangat penting untuk diungkapkan sebagai fakta awal untuk menguji berbagai strategi kontemporer organisasi yang terus berkembang. Banyak strategi terlalu berorientasi pada tujuan jangka pendek dengan semata menekankan pencapaian efisiensi, maksimalisasi laba, perluasan pasar, dan lain sebagainya. Persoalan mulai muncul ketika aspek kelangsungan hidup (*sustainability*) menjadi tuntutan yang mutlak harus diperhatikan dan dipenuhi oleh setiap organisasi.

Kelangsungan Hidup Organisasi

Ada dua faktor yang dihadapi oleh organisasi yang menyangkut kelangsungan hidupnya. Pertama adalah perubahan lingkungan bersaing, dan yang kedua adalah pengaruh kuat dari nilai “*shareholder*”. Tekanan kuat untuk beradaptasi dan adanya tuntutan keunggulan bersaing telah menghasilkan periode perubahan dan reinvensi organisasi yang tak terbayangkan sebelumnya. Scott menyebut adanya tujuh gelombang utama reinvensi yang telah terjadi selama ini, yakni gerakan kualitas, *downsizing*, kompetensi inti dan *outsourcing*, re-kayasa, merger dan akuisisi, komputerisasi jaringan, dan pemberdayaan.

Untuk menghadapi faktor penekan kelangsungan hidup organisasi tersebut diperlukan kekuatan tertentu yang mampu menciptakan dan menjaga kemampuan inti suatu organisasi. Memasuki era global yang diikuti dengan turbulensi perubahan lingkungan, maka kekuatan tersebut berbasis pada pengetahuan (*knowledge*).

Huseini (1999) mengungkapkan bahwa ada pergeseran dari pendekatan *market-based* menuju *resource-based*, dalam menyusun kekuatan organisasi. Pendekatan kedua dapat ditelusuri dalam tiga *strategic resources* dalam organisasi, yakni *tangible resources*, *intangible resources*, dan *very intangible resources*. Ketiga sumber daya tersebut akhirnya juga bermuara pada pengetahuan.

Senada dengan pandangan ini dikemukakan oleh Barton (1995) yang menyimpulkan bahwa lingkungan yang berubah dengan cepat dan yang akan berlangsung terus di masa depan harus direspons dan dihadapi dengan mencari stabilitas yang mendasari ketidakpastian yang terjadi. Stabilitas ini terletak pada pengetahuan yang dimanifestasikan dalam kemampuan inti (*core capabilities*).

Meski demikian, *knowledge management*, yang semula diprakarsai lebih dari dua puluh tahun yang lalu dan berkembang pesat pada tahun 1990-an, masih menyimpan sejumlah masalah dan kebingungan. Kajian Zolingen, Streumer, dan Stooker menunjukkan bahwa ada persoalan yang berkaitan dengan proses manajemen pengetahuan, terutama pada proses memperoleh, mengkodifikasi, dan mendiseminasi pengetahuan. Selain itu, yang lebih menarik lagi adalah hasil kajian De Long dan Seemann yang mengungkapkan adanya kebingungan konsepsi dan konflik dalam praktik manajemen pengetahuan.

Kebingungan dalam Manajemen Pengetahuan

Ulasan berikut ini diupayakan untuk mengurai dan memperjelas kebingungan konsepsi manajemen pengetahuan dari pada konflik yang terjadi. Hal ini dilakukan untuk memperkuat fondasi pemahaman konseptual mengenai manajemen pengetahuan sekaligus diharapkan dapat mengurangi potensi masalah dan konflik dalam implementasinya.

Manajemen pengetahuan sering kali digambarkan sebagai pengembangan alat, proses, sistem, struktur, dan kultur yang secara eksplisit meningkatkan kreasi, penyebaran, dan pemanfaatan pengetahuan yang penting bagi pengambilan keputusan. Definisi seperti ini dianggap luas sehingga sering kali menimbulkan kebingungan dalam praktik dan memicu konflik antar bagian dalam organisasi. Sumber kebingungan konseptual berasal dua hal, yakni : dimensi konseptual manajemen pengetahuan, serta perspektif yang berbeda tentang manajemen pengetahuan (De Long & Seemann, 2000).

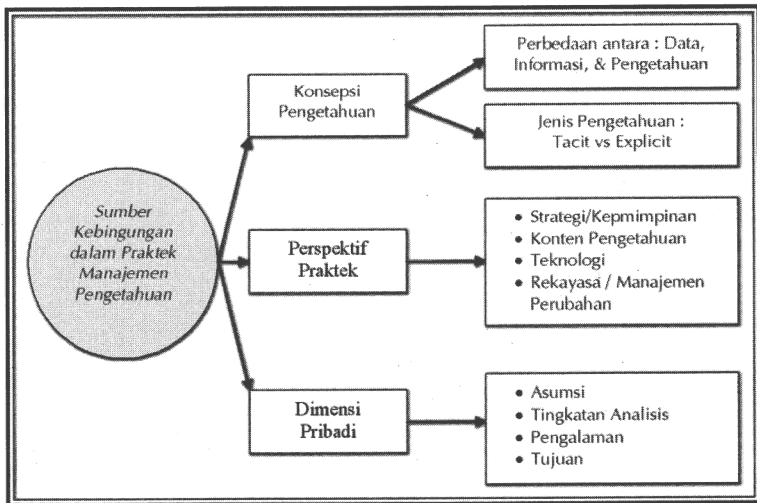
Manajemen pengetahuan memiliki beragam dimensi yang muncul karena keluasan dan kompleksitasnya sendiri sehingga diskusi yang terjadi sering kali didasarkan pada asumsi yang tak teruji, tingkatan analisis yang berbeda, derajat pengalaman yang beragam, serta tujuan yang berbeda. Bahkan jika orang-orang yang bekerja dalam bagian atau unit kerja yang sama membahas dan mempraktikkan manajemen pengetahuan, maka potensi terjadinya kesalahpahaman tetap besar karena tiap orang memiliki karakter pengetahuan yang berbeda yang ada di dalam benaknya.

Selain itu, pemahaman atas manajemen pengetahuan setidaknya telah berkembang menjadi empat perspektif yang berbeda. Perspektif ini menunjukkan adanya pengaruh kuat peran seseorang di dalam organisasi ketika mengintegrasikan manajemen pengetahuan dalam implementasi jangka panjang. Berbagai perspektif tersebut adalah : perspektif strategi atau kepemimpinan, yang terjadi ketika eksekutif senior memandang manajemen pengetahuan terutama sebagai cara untuk menunjang pencapaian tujuan strategis dan persepsi pasar modal atas *intangible assets*.

Perspektif praktik atau isi pengetahuan, ketika pandangan ini dipegang oleh manajer lini yang berpengalaman karena ia sangat peduli dengan pengetahuan apa yang harus dikelola dan bagaimana pengetahuan tersebut diterapkan dalam praktik. Perspektif teknologi, yang didasarkan pada peran teknologi informasi yang memandang manajemen pengetahuan sebagai suatu produk penerapan teknologi informasi dan komunikasi. Perspektif rekayasa atau manajemen perubahan, yang biasanya dianut oleh para spesialis pengembangan SDM dan organisasi, atau ahli internal dalam rekayasa proses bisnis (BPR). Pandangan terakhir tersebut lebih menekankan pada

perubahan dalam desain kerja, struktur organisasi, dan budaya organisasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan pengetahuan.

Selain empat perspektif di atas, masih dimungkinkan terjadinya kombinasi di antara beberapa perspektif tersebut sehingga manajemen pengetahuan menghadapi banyak aspek dalam tataran praktis. Kondisi ini tentu memperlebar rentang interpretasi yang semakin membingungkan baik secara konseptual maupun praktis.



Gambar 2. Peta Sumber Kebingungan dalam Praktik Manajemen Pengetahuan

Jika disimak lebih mendalam, kebingungan tersebut berawal dari perbedaan penafsiran tentang makna pengetahuan itu sendiri, sehingga berpengaruh terhadap kebingungan dalam manajemen pengetahuan. Persoalan akan selalu muncul dan berkembang eskalasinya, jika antar pribadi yang terlibat

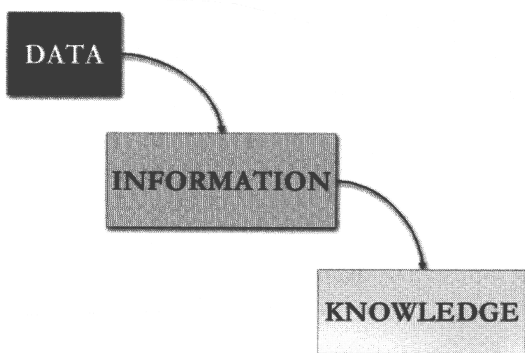
dalam proses manajemen pengetahuan memiliki konsepsi dan asumsi yang berbeda mengenai ruang lingkup dan jenis pengetahuan. Kejelasan pada aras ini jelas sangat penting karena berpengaruh kuat bagi proses manajemen selanjutnya. Oleh karena itu, pembahasan selanjutnya bertujuan untuk mengurangi kebingungan tersebut dengan memperjelas perkembangan konsepsi pengetahuan dan peta kajian manajemen pengetahuan.

Klarifikasi Istilah Pengetahuan

Terminologi pengetahuan sering kali dijumpuhkan dengan data dan informasi. Jika tidak diperjelas perbedaannya, maka akan mengakibatkan kebingungan yang terus berkembang karena pemanfaatannya akan tumpang tindih dengan banyak disiplin ilmu yang terfokus pada aras data dan informasi. Dengan mengacu pada pandangan **Davenport, Prusak**, dan **Peter Drucker**, perbedaan antara data, informasi, dan pengetahuan dijelaskan dengan sangat baik oleh **Zolingen, Streumer**, dan **Stooker (2001)**. Data merupakan sekumpulan fakta tentang kejadian yang bersifat objektif dan diskrit.

Sementara informasi adalah data yang dilengkapi dengan relevansi dan tujuan. Data berubah menjadi informasi ketika seseorang memberi makna terhadap data. Ketika seseorang menyampaikan makna tersebut, dari sudut pandangnya, berarti ia telah mentransmisikan informasi. Seseorang disebut membicarakan pengetahuan ketika informasi telah mendapat tempat dalam kerangka acuan pengguna sehingga pengguna tersebut menghubungkan tindakannya dengan kerangka acuan tersebut.

Buckley & Carter (2000) lebih menyukai pandangan yang mengungkapkan bahwa data, informasi, dan pengetahuan merupakan suatu hierarki yang meningkatkan makna, kedalaman, dan relevansi terhadap tindakan. Informasi merupakan data yang ditafsirkan, dengan makna yang tidak dimiliki oleh data sederhana. Sementara pengetahuan merupakan informasi terstruktur, yang mengungkap keterkaitan, wawasan dan generalisasi, yang tidak dimiliki oleh informasi yang sederhana.



Gambar 3. Hierarki Data, Informasi, dan Pengetahuan

Istilah pengetahuan (*knowledge*) yang semula dipahami oleh para filosof barat (dimotori oleh **Plato**) adalah *justified true beliefs*. Namun demikian, Nonaka dan Takeuchi mengkritik konsep tersebut sebagai terlalu rasional dan berasal dari proses mental ideal yang mengenyampingkan hasil pengalaman indrawi. Konsep tersebut gagal dalam menyentuh dimensi pengetahuan yang bersifat relatif, dinamis, dan humanistik (Nonaka, Toyama, & Konno, 2000). Konsep Barat tersebut hanya mengakui pengetahuan yang bersifat eksplisit, sementara pengetahuan pada saat yang bersamaan juga mencakup *tacit knowledge*. Tacit berarti sesuatu yang tidak dengan

mudah dilihat dan diekspresikan. Ia berakar dalam tindakan dan pengalaman pribadi, seperti halnya dambaan, nilai, ataupun emosi. Wawasan dan intuisi subjektif juga masuk dalam kategori ini. Pengetahuan tacit sangat bersifat pribadi dan sulit diformalisasikan (Nonaka dan Takeuchi, 1995).

Davenport dan Prusak (dalam Zolingen, Streumer, dan Stooker, 2001) mengungkapkan bahwa pengetahuan bersifat *personalized* dan dipengaruhi oleh banyak hal. Ia merupakan ramuan cair dari pengalaman berkerangka, nilai, informasi kontekstual, wawasan ahli yang memberikan kerangka kerja untuk mengevaluasi dan menggabungkan pengalaman baru dan informasi. Dalam organisasi, pengetahuan sering kali melekat tidak hanya di dalam dokumen, tetapi juga rutinitas, proses, praktik, dan sekaligus norma keorganisasian. Dalam hal ini ada pengakuan bahwa pengetahuan merupakan realitas yang dikonstruksi secara sosial, dipengaruhi oleh kepercayaan dan nilai pribadi, ditempa dalam irama sehari-hari, dan dapat dilihat dari produk dan jasa organisasi. Dengan demikian, pengetahuan memanglah rumit karena bersifat perorangan, sehingga menyulitkannya untuk distandardisasi dan disebar-kan secara efektif kepada yang lainnya.

Pengertian yang lebih moderat dan sekaligus mengakui kedua jenis pengetahuan tersebut (*tacit* dan *explicit*) sekaligus mengakui bahwa ia merupakan kekayaan dari sebuah organisasi disampaikan oleh Scott (2000), yang mendefinisikannya sebagai *the collective intellectual assets of employees*. Scott menandakan bahwa pengetahuan berbeda dengan data dan informasi. Bank-data ada di dalam server, rak, maupun tempat penyimpanan arsip lainnya. Ia tidak membuat pintar organisasi. Data hanyalah benda mati. Ia merupakan sebuah artefak. Sementara pengetahuan merupakan aset abstrak yang

tersimpan di dalam benak orang-orang di dalam organisasi. Orang-orang yang berpengetahuan (*knowledgable people*) inilah yang membuat pintar organisasi. Mereka merupakan kekuatan utama organisasi dalam menghadapi berbagai rupa dan kecepatan perubahan di masa depan.

Dengan demikian, dapat dimengerti mengapa konsepsi pengetahuan bisa menimbulkan masalah tersendiri dalam manajemen pengetahuan. Dari uraian di atas, semakin jelas bahwa pengetahuan adalah hal yang berbeda dari data dan informasi meskipun masih juga terkait dengannya. Pengetahuan mencakup dua jenis, yakni *tacit* dan *explicit*. Ia bersifat pribadi dan melekat dalam berbagai hal dalam organisasi. Pengetahuan juga merupakan aset utama bagi organisasi. Kejelasan mengenai konsepsi pengetahuan ini dapat membantu mempermudah proses praktik manajemen pengetahuan, meskipun tidak berarti mampu menyelesaikan seluruh permasalahan yang ada.

Peta Kajian Manajemen Pengetahuan

Selanjutnya perlu dibahas mengenai peta kajian manajemen pengetahuan yang telah dan terus berkembang. Manajemen pengetahuan telah didiskusikan dalam beragam disiplin. Ia bukan merupakan disiplin tersendiri namun berupa sekumpulan masalah yang didekati dengan cara yang berbeda dalam tradisi yang berbeda pula. Banyak sekali penyumbang bagi literatur manajemen pengetahuan. Akibatnya, tanpa taksonomi yang jelas atas beragam kajian, penelitian, dan praktik tersebut tentu akan membingungkan baik bagi mereka yang hendak mendalami bidang ini maupun yang hendak mempraktikkannya.

Ilkka Tuomi (1999) telah membantu mengurangi kebingungan tersebut dengan melakukan taksonomi yang sangat bermanfaat untuk memetakan literatur manajemen pengetahuan. Ia mengungkapkan bahwa manajemen pengetahuan dapat didekati dari tiga arah yang berbeda. Yang pertama menekankan pada kognisi dan kecerdasan organisasi; yang kedua pada strategi dan pengembangan organisasi; dan yang terakhir menekankan pada sistem informasi organisasi dan pemrosesan informasi. Tuomi sendiri mengakui bahwa pembagian tersebut tidaklah bersih dan masih memungkinkan terjadinya tumpang tindih, namun pengelompokan ini memiliki tradisi penelitiannya sendiri yang tidak selalu dikenal dengan baik di luar batas-batas disiplinnya sendiri.

Disiplin pertama, yakni kecerdasan organisasi (*organizational intelligence*) diartikan sebagai cara organisasi dan anggotanya mempersepsi, memahami, dan mempelajari lingkungannya. Dengan menggunakan metafora kecerdasan, dapat ditelusuri beragam tradisi penelitian yang masuk dalam perspektif ini telah terpusat pada persepsi, *sense making*, pembelajaran, dan memori organisasi.

Fokus persepsi memiliki tradisi penelitian kecerdasan bersaing (*competitive intelligence*), yang berarti cara organisasi mengumpulkan dan menganalisa informasi mengenai situasi persaingan dan pengembangan pasar. Tindakan yang cerdas dilihat sebagai hasil dari akuisisi, kategorisasi, distribusi, dan penggunaan informasi secara efektif. Selama ini, tugas tersebut diorganisasikan di seputar unit perencanaan strategis, pusat pelayanan informasi, dan unit inteligensi bisnis terspesialisasi. Perkembangan terakhir, jaringan kerja inteligensi bisnis telah dikonseptualisasi sebagai jaringan terpecah yang mengumpulkan dan memproses rumor, memberi akses terhadap sumber pengetahuan eksternal dan internal, serta

memberikan informasi analisis bagi pengambilan keputusan strategis. Beberapa contoh kajian yang termasuk dalam tradisi penelitian ini adalah Aguilar (1967), Porter (1980), Ghoshal & Westney (1991), Stanat (1990), Fuld (1996), Gilad & Gilad (1988), dan Choo (1998a).

Fokus *sense making* memiliki tradisi penelitian kognisi manajerial dan organisasi yang secara eksplisit mengadopsi pandangan kognitif terhadap organisasi. tradisi penelitian ini berdasarkan pada penelitian dalam *sense making*, kategorisasi, dan struktur pengetahuan manusia. Tradisi ini dipengaruhi oleh psikologi sosial (yang berdampak kuat pada penelitian *organizational sense making*) dan *cognitive science* (pada penelitian model dan peta mental bersama dalam organisasi). Literatur dalam bidang ini sangat banyak dan berkembang dengan cepat. Contohnya antara lain : Weick (1995), Daft & Lengel (1984), Bougon (1992), Lyles & Schwenk (1992), Dutton (1993), Thomas & McDaniel (1990), Sims & Gioia (1986), Spender (1989), dan Sparrow (1998).

Fokus memori mempunyai tradisi penelitian *organizational memory* yang kini dipergunakan secara luas dan dapat didekati dari beberapa tradisi penelitian yang mandiri dan berbeda, mulai dari sudut pandang sistem informasi, pengembangan sumber daya manusia, inteligensi bisnis, dan *organizational un-learning and routines*. Hasilnya, metafora dan konstruk memori organisasi mempunyai penafsiran ganda. Penggunaannya pun bervariasi di antara tradisi penelitian tersebut. Sebagai contoh, beberapa peneliti menghubungkan memori organisasi dengan *database* sementara yang lainnya menghubungkannya dengan individu, aktivitas organisasi, maupun budaya. Tuomi (1999) menyarankan bahwa secara ontologis, memori organisasi seharusnya dibatasi dalam konteks kecerdasan organisasi. literatur yang menjadi contoh dalam tradisi

penelitian ini meliputi: Walsh & Ungson (1991), Stein & Zwass (1995), El Sawy, et.al. (1986), Tuomi (1993b), Kuutti & Virkkunen (1995), Morrison (1993), Huber (1990), Orr (1990), Neustadt & May (1986), Douglas (1987), Nelson & Winter (1982).

Fokus pembelajaran mempunyai tradisi penelitian yang beragam dan berhubungan dekat dengan pendekatan kognitif dalam manajemen pengetahuan. Sering kali sulit untuk membedakan pembahasan atas manajemen pengetahuan dengan pembelajaran organisasi, karena mereka memerhatikan kurang lebih pada masalah yang sama. Suatu topik inti dalam manajemen pengetahuan, yakni kreasi pengetahuan, juga merupakan isu sentral dalam pembelajaran organisasi. Suatu topik utama pembelajaran organisasi, yakni difusi inovasi dan praktik keorganisasian, juga merupakan masalah utama dalam manajemen pengetahuan. Seseorang dapat dengan mudah berargumentasi bahwa pembelajaran organisasi merupakan satu bidang kunci dalam teori manajemen pengetahuan, dan bahwa organisasi pembelajaran merupakan organisasi yang mengelola proses pengetahuannya.

Kontribusi teoretis terhadap pembelajaran organisasi dapat dikategorisasikan berada dalam disiplin kecerdasan organisasi. Tetapi ia juga terkait erat dengan disiplin pengembangan organisasi, termasuk pengembangan strategi, pengembangan proses, dan pengembangan sumber daya manusia. Pembelajaran organisasi dalam disiplin kecerdasan organisasi dapat didekati dari empat arah, pertama menekankan pada munculnya gagasan dan desain baru dari eksplikasi *tacit knowledge* (Nonaka & Takeuchi, 1995); kedua mengadopsi pandangan sistem terhadap kemampuan yang mendasari pembelajaran organisasi, yang mengakui bahwa organisasi menjadi organisasi pembelajaran jika ia mengelola proses pembelajaran

dan mengembangkan *systems thinking* (Espejo, 1996); ketiga memusatkan pada rintangan perilaku dan kognitif atas pembelajaran (Argyris, 1993; Schon, 1983; Schein, 1993); keempat mendekati pembelajaran dari perspektif sosial, budaya, dan perkembangan, dengan memusatkan perhatian pada mekanisme sosial yang mendasari pembelajaran (Brown & Duguid, 1991). Literatur penting lainnya dalam fokus ini adalah Senge (1990), Levit & March (1988), March (1994), Garvin (1993), Starbuck (1992), Kanter (1988), Daft & Huber (1987), dan Miettinen (1998a).

Disiplin kedua, pengembangan organisasi mendekati manajemen pengetahuan dari perspektif yang lebih analitis dan intervensionis. Beberapa fokus yang termasuk dalam disiplin ini adalah : manajemen aset pengetahuan, pengembangan kerja dan sumber daya manusia, kompetisi berbasis pengetahuan, dan pengembangan proses.

Fokus manajemen aset pengetahuan berusaha memahami pengetahuan sebagai suatu sumber daya serta berupaya memahami nilai dari aset pengetahuan di dalam organisasi. tradisi penelitian yang tercakup dalam fokus ini ada dua, yakni ekonomi pengetahuan, dan modal intelektual (*intellectual capital*). Literatur yang termasuk dalam kategori ekonomi pengetahuan meliputi antara lain Tobin (1978), Romer (1998a), Arthur (1989), David (1985), Stoneman (1995), Earl (1996), Strassmann (1998). Sementara karya yang termasuk dalam tradisi modal intelektual adalah Sveiby (1997), Edvinson & Malone (1997), Dow Chemical (1994), Stewart (1997), Brooking (1996), Lynn (1998), Srivastava (1998), Roos & Roos (1997), Klein (1998).

Sementara itu, fokus pengembangan sumber daya manusia memiliki dua tradisi penelitian. Pertama, pengembangan keterampilan dan kompetensi yang meliputi literatur : Sack-

mann, Flamholtz & Bullen (1989), Dawson (1994), dan Miller (1996). Kedua, pengembangan kerja berbasis pengetahuan, yang mencakup pengembangan tim kerja, budaya organisasi dan praktek kerja yang mendukung inovasi dan kreativitas. Semua ini dipandang sebagai faktor kunci bagi keberhasilan organisasi. contoh literatur yang masuk tradisi ini adalah : Humphrey (1987), Katzenbach & Smith (1993), Amabile (1988), Kanter (1988), Leonard-Barton (1995), Leonard & Sensiper (1998), Engstrom (1987, 1999), Virkkunen, Helle, & Poikela (1997), Miettinen & Hasu (1997).

Fokus berikutnya adalah kompetisi berbasis teknologi yang telah mendekati manajemen pengetahuan dari tingkatan analisis keorganisasian. Tradisi penelitian dalam fokus ini berkisar pada strategi bisnis dan desain organisasi. Contoh karya yang termasuk dalam tradisi ini adalah Burns & Stalker (1994) yang mendiskusikan peningkatan inovasi dan pengetahuan dengan memusatkan perhatian pada struktur organisasi dan manajerial yang mendukung inovasi organisasi. Senada dengan hal tersebut, Bartlett & Ghoshal (1989), serta Gupta & Govindarajan (1991) membahas pembagian karyawan di antara unit bisnis yang beragam dalam satu perusahaan, dan cara perusahaan multinasional seharusnya mengorganisir arus pengetahuannya. Selain itu, pendekatan berbeda dari karya berpengaruh Hamel dan Prahalad (1990) telah mempopulerkan gagasan mengenai organisasi yang bersaing berdasar kemampuan yang dimilikinya. Karya lain yang masuk dalam fokus ini antara lain Jarillo & Martinez (1990), Egelhoff (1982), Quin (1992), Hedlund (1994), Savage (1996), Klein & Kass (1991), Stalk, Evans, & Shulman (1992), dan Nahapiet & Ghoshal (1998).

Fokus terakhir dari disiplin pengembangan organisasi ini adalah pengembangan proses yang berupaya memusatkan

perhatian pada aspek aktivitas pengetahuan di tingkat organisasi. Tradisi penelitian yang termasuk dalam fokus ini adalah BPR (*Business Process Reengineering*) dan TQM (*Total Quality Management*). Literatur yang dikategorikan ada dalam tradisi penelitian ini termasuk diantaranya Davenport (1993), Sviokla (1996), Imai (1989), dan Garvin (1988).

Disiplin yang ketiga adalah pemrosesan informasi pada tingkatan organisasi. Meskipun pembahasan struktur keorganisasian diarahkan pada tingkatan makro dari arus informasi organisasi, secara lebih ekstensif hal ini dibahas dari sudut pandang aliran pesan pada tingkatan mikro. Sebagai kebalikan dari struktur pada tingkatan makro, pandangan ini memusatkan perhatian pada pola komunikasi dalam suatu organisasi (lihat Teece, 2000). Tuomi (1999) menandakan bahwa disiplin ini menekankan fokusnya pada komunikasi organisasi, pembagian informasi (*sharing*), dan pemrosesan informasi. Khusus untuk dua fokus terakhir, manajemen pengetahuan terkait erat dengan sistem informasi.

Fokus komunikasi organisasi telah menerima perhatian yang sangat berarti, dengan meliputi tradisi penelitian aliran informasi, jaringan kerja komunikasi informal, dan otomasi aliran kerja. Karya yang berkenaan dengan jaringan kerja informal telah mengarah pada minat susunan ruangan kantor yang memberikan peluang bagi terciptanya pertemuan acak antarmanusia. Literatur tersebut mencakup : Allen & Cohen (1969), Granovetter (1973), Kreiner & Schultz, (1993). Sementara itu, penelitian tentang komunikasi organisasi dan penyampaian pesan telah mempengaruhi tradisi lain, yakni desain sistem komunikasi bermediasi komputer dan otomasi aliran kerja, dengan contoh literatur : Flores, Graves, Hartfield, & Winogard (1988), Malone, Grant, et.al., (1987), dan Sproull & Kiesler (1991). Contoh karya lain yang masuk

dalam fokus ini adalah : Harasim (1993), Stohl & Redding (1987), O'Reilly, et al. (1987), Stevenson & Gilly (1991), Huber & Daft (1987), Zack (1993), Panko (1992), Mumby (1988), dan Goldhaber (1993), serta Biemans (1995).

Beberapa tradisi penelitian mengembangkan alat untuk membantu fokus pembagian (*sharing*) informasi baik di dalam maupun di antara organisasi. alat ini dimaksudkan untuk diterapkan dengan menggunakan sistem informasi. Tradisi penelitian yang termasuk dalam fokus ini adalah sistem kolaborasi, pemodelan perusahaan, representasi data, dan representasi pengetahuan. Tradisi yang terakhir ini menarik karena dimaksudkan untuk membantu mewakili pengetahuan manusia dalam bentuk yang dapat diproses oleh komputer. Hal ini telah dipelajari secara khusus dalam intelijensia artifisial dan konteks sistem pakar yang ditunjukkan oleh karya Boose (1986), Gaines (1994), Lenat, et al. (1990). Banyak literatur yang dapat dikategorikan dalam fokus ini, antara lain: Ciborra (1996), Morrison & Liu Sheng (1992), Morrison (1993), Boland, et al. (1994), Schrage (1990), Jarvenpaa & Ives (1994), Favela (1997), Marshak (1995), Frost (1986), Steels (1993), Bobrow & Winograd (1977), Shaw & Woodward (1990), Lamersdorf, et al (1988), Katz (1990), Martin (1998), dan Batini et al. (1992).

Fokus yang ketiga dalam disiplin pemrosesan informasi organisasi adalah pemrosesan informasi, yang dilaksanakan dalam konteks pemrosesan otomatis informasi untuk mendukung pengambilan keputusan organisasi. Fokus ini bermula dari tradisi penelitian sistem informasi manajemen (misalnya Gorry & Scott Morton, 1971), lalu perhatian beralih pada sistem pendukung keputusan (*Decision Support System*) dan kemudian pada sistem informasi eksekutif (*Executive Infor-*

mation System). Gagasan yang mendasari semua tradisi ini adalah bagaimana menggunakan komputer untuk memproses informasi sehingga ia dapat dipergunakan untuk mendukung manajemen organisasi.

Perkembangan terakhir menunjukkan adanya minat nyata terhadap penemuan berbasis komputer dan terhadap penyaringan pengetahuan, seperti misalnya pengilangan informasi (*information refineries*) dan penambangan data (*data mining*). Literatur yang dapat dikategorikan masuk dalam fokus ketiga ini antara lain : Rockart & DeLong (1988), Watson, et al. (1991, 1993), Walls et al (1992), Benbasat & Naul (1990), Ramaprasad (1987), Millet & Mawhinney (1992), Watterson (1994), Gibson (1991), Fjermestad, et al. (1993), Silver (1991), Michie (1983), dan Schmitz, et al. (1990).

Setelah menyimak peta kajian manajemen pengetahuan yang telah berkembang tersebut, maka semakin mudah untuk dipahami betapa luas dan kompleksnya cakupan dari disiplin manajemen pengetahuan ini. Peta kajian ini mempermudah mereka yang berusaha mengembangkan manajemen pengetahuan baik dalam aras praktek maupun teoritis. Peta ini juga dapat mengeliminasi kebingungan yang muncul akibat begitu banyaknya literatur yang mematok istilah yang sama, yakni manajemen pengetahuan.

Bagi para akademisi, peta tersebut membantu mereka untuk mengambil spesifikasi tertentu yang hendak dikembangkan sesuai dengan kebutuhan yang dialami. Bagi praktisi, peta tersebut membantu mereka memilih dan memilah bidang atau pendekatan apa yang hendak mereka pergunakan dalam membantu memecahkan masalah yang mereka hadapi.

Namun dibalik ini semua, masalah belumlah usai karena tidaklah mudah mengintegrasikan semua kajian tersebut ke dalam satu disiplin yang utuh, sehingga menghasilkan pendekatan yang lebih komprehensif bagi manajemen pengetahuan. Perlu pula disadari bahwa latar belakang munculnya begitu banyak kajian, pendekatan, dan tradisi penelitian seperti yang diungkapkan diatas disebabkan oleh beragam dan kompleksnya persoalan praktek yang ada yang ternyata didekati melalui cara yang berbeda pula (lihat pula Scarbrough & Swan, 2001). Keberagaman ini berarti menunjukkan adanya solusi pengetahuan yang berbeda-beda terhadap persoalan pengetahuan yang berbeda pula. Hal ini bisa ditafsirkan pula sebagai banyaknya alternatif bagi pemecahan masalah sekaligus adanya peluang yang beragam bagi pencapaian tujuan organisasi.

Tabel 2. Taksonomi Manajemen Pengetahuan

KNOWLEDGE MANAGEMENT TAXONOMY		
DISCIPLINE	FOCUS	RESEARCH TRADITION
Organizational Intelligence	<i>Perception</i>	Competitive Intelligence
	<i>Sense making</i>	Organizational Cognition
	<i>Memory</i>	Organizational Memory
	<i>Learning</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Organizational Learning • Knowledge Creation • Transfer of Expertise and Innovation
Organizational Development	<i>Management of Knowledge Assets</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Economics of Knowledge • Intellectual Capital
	<i>Human Resource and Work Development</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Human Resource Accounting, • Skill Management • Creativity, • Innovation, • Developmental Work Research
	<i>Knowledge-based Competition</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Business Strategy, • Organization Design
	<i>Process Development</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Business Process Reengineering • Total Quality Management

KNOWLEDGE MANAGEMENT TAXONOMY		
DISCIPLINE	FOCUS	RESEARCH TRADITION
Organizational Information Processing	<i>Organizational Communication</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Information Flows • Informal Communication Networks • Workflow Automation
	<i>Information Sharing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborative Systems • Enterprise Modelling • Data Representation • Knowledge Representation
	<i>Information Processing</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Management Information System • Executive Information System • Decision Support System • Information Refineries • Data Mining

Sumber: Diadaptasi dari Ilkka Tuomi, 1999

Penutup

Kelangsungan hidup organisasi merupakan isu vital yang dihadapi oleh organisasi dengan beragam sikap dan tindakan. Ada dua pendekatan yang dilakukan dalam menghadapi persoalan kelangsungan hidup ini, yakni *market-based* dan *resource-based*. Bagi pendekatan yang kedua ini, pengetahuan merupakan faktor kunci dalam menempa kemampuan inti organisasi dalam menghadapi perubahan yang terus berlangsung dengan arah yang tak terduga di masa depan.

Namun demikian, terdapat persoalan dan kebingungan yang terjadi dalam praktiknya baik yang menyangkut konsepsi pengetahuan itu sendiri maupun praktik manajemen pengetahuan. Selain itu, semakin luas dan kompleksnya kajian manajemen pengetahuan dapat memperparah kebingungan tersebut. Alternatif solusinya adalah: pertama, melakukan klarifikasi atas konsepsi pengetahuan; dan yang kedua, mengu-

payakan pemetaan atas hasil kajian manajemen pengetahuan yang ada selama ini. Manfaat dari upaya ini tentu menyediakan petunjuk bagi praktik manajemen pengetahuan dan arahan bagi solusi atas persoalan pengetahuan dalam organisasi, serta memberikan peta peluang bagi pengembangan teori manajemen pengetahuan.

INOVASI ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Konsep inovasi sebagai basis keunggulan bersaing merupakan konsep yang lebih akrab dibahas dan dikembangkan di sektor bisnis pada dekade terakhir ini. Inovasi di sektor publik kurang sepopuler di sektor bisnis. Kajian inovasi dikembangkan seiring dengan upaya menjaga dan bahkan mengembangkan kemampuan bersaing (*competitive advantage*) sebuah organisasi. Kemampuan ini dianggap penting untuk menjaga kelangsungan hidup organisasi. Dalam situasi organisasi yang hidup dengan mengandalkan semata *comparative advantage* dan pada saat yang sama situasi kompetisi kurang tampak maka konsep inovasi kurang berkembang dengan baik. Hal yang sama juga terjadi pada organisasi yang tidak mengkhawatirkan sama sekali masalah kelangsungan hidupnya.

Banyak organisasi sektor publik yang kurang tertantang karena berada dalam iklim nonkompetitif dan bahkan tidak merasa bermasalah dalam hal kelangsungan hidupnya. Dalam situasi seperti ini maka wajar apabila konsep inovasi kurang berkembang di organisasi sektor publik. Namun demikian, perubahan yang terjadi dalam proses administrasi negara menuntut banyak hal lain juga turut berubah. Desentralisasi di

era reformasi telah mendorong semakin kuatnya otonomi daerah sehingga keanekaragaman dalam pelayanan publik dan pembangunan menjadi suatu keniscayaan. Dorongan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang efektif dan ancaman penghapusan daerah otonom yang gagal dalam menjamin kesejahteraan rakyat telah menjadi ancaman bagi kelangsungan hidup organisasi publik (dalam hal ini adalah institusi daerah otonom). Selain itu, desentralisasi pada saat yang sama telah mendorong adanya kompetisi antar daerah otonom guna menarik investasi dan mengembangkan daya tarik ekonomi. Ini semua dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kondisi seperti ini maka dapatlah dikatakan bahwa iklim kompetisi mulai menggeliat di sektor publik.

Basis Keunggulan Bersaing

Untuk meningkatkan keunggulan bersaing sebuah organisasi, secara teoretis telah ada kajian yang cukup panjang yang dimulai sejak awal berdirinya administrasi sebagai ilmu. Awalnya diyakini bahwa organisasi yang akan memenangkan persaingan adalah organisasi yang mampu menjamin efisiensi administrasi. Konsep efisiensi yang semula dipahami di sektor publik adalah upaya untuk mencapai tujuan (efektivitas) dengan memanfaatkan sumber daya yang terbatas. Di sektor bisnis, efisiensi justru dijadikan nilai strategis untuk memenangkan persaingan agar perusahaan yang satu lebih unggul daripada perusahaan yang lain. Namun demikian, perjalanan waktu menunjukkan bahwa perlombaan memajukan efisiensi semata tidak menjamin keunggulan bersaing karena masa selanjutnya persaingan dimenangkan oleh perusahaan yang

mampu menampilkan produktivitas yang lebih baik. Apa yang dilakukan Perusahaan Mobil Ford saat mampu memproduksi secara massal mobil model T merupakan bukti bahwa produktivitas mampu memenangkan persaingan jika digabungkan dengan efisiensi. Tahun 60an merupakan era keemasan studi-studi tentang produktivitas. Produktivitas kinerja menjadi sangat penting di era tersebut bahkan diajarkan di berbagai universitas ternama di dunia termasuk pula di sektor publik.

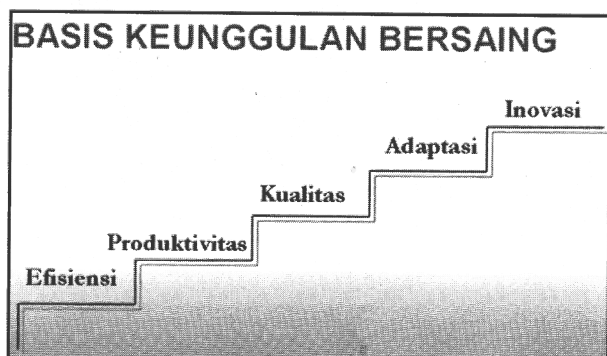
Era berikutnya menunjukkan bahwa produktivitas semata tidak menjamin keunggulan bersaing. Perhatian terhadap kualitas mengalihkan perhatian praktisi dan teoretisi administrasi dari sekadar efisiensi dan produktivitas. Produksi skala besar belum tentu menjamin kualitas yang terkendali sehingga gerakan ke arah kualitas prima dari produk dan jasa menjadi perhatian besar pada tahun 1970-1980an. Perhatian ini ditandai dengan berkembangnya kajian tentang Total Quality Management (TQM), Kaizen, Gemba Kaizen dan yang senada dengan hal tersebut. Tokoh utama dalam gerakan ini seperti Juran, Deming, Imai menjadi sangat populer karena kontribusinya dalam mendorong gerakan kualitas di berbagai penjuru dunia. Ancangan kualitas ini berkembang ke berbagai sektor khusus seperti yang tampak dari kajian-kajian special seperti *total quality product* dan juga merambah di sektor jasa dan diadaptasi di sektor publik menjadi *total quality service*. Instrumen yang selanjutnya berkembang pada isu yang terakhir tersebut terkenal dengan label *servqual* (*service quality*) yang dikembangkan oleh Zeithaml.

Era selanjutnya juga menunjukkan bahwa kualitas produk dan jasa juga pada akhirnya tidak menjamin kemampuan memenangkan kompetisi ketika semua organisasi juga me-

memiliki perhatian terhadap kualitas. Era 1980-1990an menandai berkembangnya kemampuan organisasi beradaptasi dengan lingkungan sebagai basis keunggulan bersaing. Adaptasi terhadap perubahan lingkungan organisasi dianggap sebagai kunci kelangsungan hidup organisasi sekaligus basis keunggulan bersaing. Tokoh-tokoh kunci dalam era ini adalah Geert Hofstede dan Edgar M. Schein. Para ahli ini mengembangkan teori budaya organisasi sebagai dasar utama mengembangkan kemampuan adaptasi organisasi. Hofstede dengan kuat berusaha menyadarkan para pihak yang terlibat dalam organisasi transnasional untuk melakukan adaptasi terhadap budaya yang hidup di sebuah negara. Hanya dengan cara ini, organisasi akan mampu beradaptasi dengan perubahan, kebutuhan, dan kecenderungan di tempat tersebut sehingga akan memenangkan persaingan. Pada saat yang sama, Schein mengembangkan kemampuan adaptasi yang berbasis internal organisasi tersebut. Kemampuan tersebut berasal dari budaya organisasi itu sendiri yang harus diperkuat sehingga memiliki kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungannya dan mampu memunculkan sinergi kekuatan internal dalam berinteraksi dengan lingkungan luarnya. Turbulensi perubahan lingkungan hanya akan berhasil diatasi dengan kemampuan adaptasi yang tinggi.

Pada era berikutnya adaptasi dianggap juga tidak memadai dalam mengembangkan keunggulan bersaing karena menempatkan posisi organisasi untuk sekadar menyesuaikan diri dengan lingkungan dan tidak mengambil langkah proaktif membentuk lingkungan. Kemampuan yang terakhir inilah yang dikembangkan oleh banyak organisasi untuk memenangkan persaingan. Kemampuan membentuk lingkungan didasarkan pada kemampuan organisasi dalam melakukan

inovasi sehingga produk dan jasa yang dihasilkan sebuah organisasi dapat diterima oleh lingkungan. Banyak kebutuhan manusia yang belum terpenuhi oleh penawaran yang ada sekarang, dan pada saat yang sama kebutuhan manusia bukanlah hal yang statis namun bersifat dinamis karena terus berubah seiring dengan berkembangnya waktu. Dinamika kebutuhan manusia inilah yang terus dibentuk oleh produk inovatif organisasi. Era 1990-2000an ini ditandai dengan berkembangnya kajian *knowledge management* (manajemen pengetahuan) yang mengedepankan pengelolaan pengetahuan sebagai dasar pembentukan *core competence* (kompetensi inti) sehingga organisasi dapat mengembangkan daya inovasinya yang sulit ditiru oleh organisasi lainnya. Jika hal ini dimiliki maka bisa dipastikan bahwa organisasi tersebut memiliki keunggulan bersaing. Tokoh-tokoh utama dalam gerakan ini adalah Peter M. Senge (yang terkenal dengan bukunya yang fenomenal *the Fifth Discipline*), Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi (*Knowledge Creating Company*), Dorothy Leonard Barton (*Wellsprings of Knowledge*), Illka Tuomi (*Corporate Knowledge*), Chun Wei Choo (*Knowing Organization*) dan masih banyak lainnya.



Gambar 4.
Basis
Keunggulan
Bersaing

Tidak seperti halnya di sektor bisnis ketika inovasi dipandang sebagai faktor utama kelangsungan hidup organisasi sehingga berkembang dengan pesat, inovasi di sektor publik secara historis bukanlah faktor utama penentu kelangsungan hidup organisasi. Sektor bisnis dan sektor publik berjalan di atas tekanan, kepentingan, pembatasan, dan tuntutan yang berbeda satu sama lain. Di era reformasi ini, sektor publik hidup dalam sistem terbuka yang lebih kompleks. Inovasi di sektor publik di era ini menjadi penting karena adanya peluang kompetisi antar daerah dan antar lembaga publik, dan kemungkinan ancaman kelangsungan hidup organisasi (meskipun faktanya hal ini tidak kuat betul terjadi). Inovasi di sektor publik pernah dan sedang dijalankan oleh beberapa daerah untuk menyelesaikan berbagai persoalan pelayanan dan pembangunan. Provinsi Jawa Timur pernah menjalankan Gerakan Kembali ke Desa (GKD) dengan berupaya mencapai satu desa satu produk unggulan. Sragen berkembang dengan program *electronic Government*. Solok berupaya melibatkan masyarakat dengan mengembangkan *Citizen Charter*. Jembrana berhasil mengembangkan kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis bagi masyarakatnya.

Organisasi sektor publik senantiasa mengalami cercaan karena banyak persoalan yang belum teratasi sementara pada saat yang bersamaan tuntutan dan kebutuhan masyarakat terus berkembang. Sementara itu, keberanian para pejabat untuk berinovasi juga rendah karena insentif rendah yang diperoleh dari inovasinya dan pada saat yang sama risiko besar dihadapi jika terjadi kegagalan dalam berinovasi. Dua hal ini tentu merupakan problema yang dihadapi oleh pejabat publik. Namun demikian, inovasi tetap relevan digunakan di sektor publik karena fungsi alternatifnya untuk mencari solusi baru

atas persoalan lama yang tak kunjung tuntas (*new solutions to old problem*). Inovasi juga merupakan instrumen untuk mengembangkan cara-cara baru dalam menggunakan sumber daya dan memenuhi kebutuhan secara lebih efektif. Inovasi juga dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan strategi dan tindakan dalam pelayanan publik.

Inovasi di sektor publik dibutuhkan untuk memberikan layanan publik yang lebih mencerminkan ketersediaan bagi pilihan-pilihan publik dan menciptakan keanekaragaman metode pelayanan. Pendekatan tradisional yang dipengaruhi pendekatan legalistik ketat hanya akan menciptakan satu pendekatan tunggal dalam praktik administrasi publik (*one-size-fits-all approach*). Pendekatan ini tentu sudah ketinggalan zaman karena tidak memberikan pilihan dalam pelayanan publik sementara kebutuhan dan tuntutan publik semakin kompleks. Inovasi di sektor publik juga bisa dilaksanakan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan mengurangi biaya mengingat pada dasarnya organisasi sektor publik senantiasa menghadapi kelangkaan sumber daya dan keterbatasan anggaran. Inovasi juga dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan dampaknya bagi masyarakat terutama untuk mengatasi kebijakan sebelumnya yang kurang menampakkan hasil yang memuaskan. Inovasi juga dapat digunakan untuk mengembangkan penggunaan *Information & Communication Technology* (ICT) untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, partisipasi masyarakat, serta transparansi.

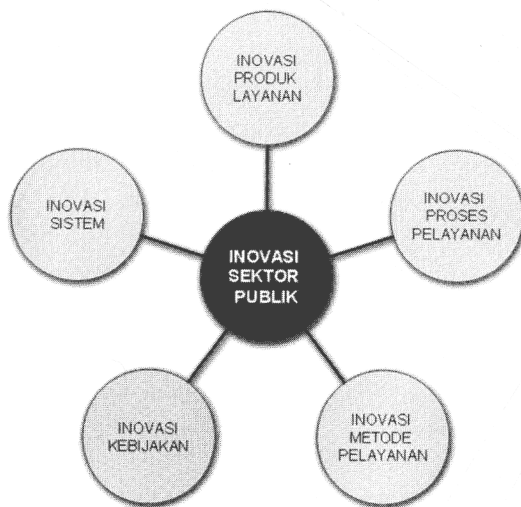
Pengembangan inovasi di sektor publik akan lebih terarah bila terlebih dahulu dipahami tentang definisi inovasi. Tanpa definisi sebagai penunjuk arah maka pengertian inovasi dapat tumpang tindih dengan pengertian kreasi (*creation*).

Dalam kamus Oxford dijelaskan bahwa *create* adalah *cause (something) to exist; make (something new or original); bring to existence*. Sementara itu, *innovate* berarti *make change; introduce new things* atau dengan kata lain *bring in novelties or bring changes*. Dengan demikian perbedaan antara kreasi dengan inovasi terletak pada makna kreasi yang berarti bahwa muncul sesuatu yang semula tidak ada menjadi ada sementara inovasi berarti mengubah sesuatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru. Inti dari inovasi adalah perubahan menuju hal-hal baru.

Tipologi Inovasi Organisasi

Kajian inovasi selama ini menunjukkan bahwa proses inovasi juga tidak sesederhana seperti menerjemahkannya dengan membawa kebaruan saja, namun justru lebih kompleks dari hal tersebut karena melibatkan banyak aspek terutama di sektor publik. Mulgan & Albury (2003) menunjukkan bahwa “*Successful innovation is the creation and implementation of new process, products, services, and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality.*” Inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil. Apa yang ditunjukkan oleh Mulgan & Albury tersebut membuktikan bahwa inovasi telah berkembang jauh dari pemahaman awal yang hanya mencakup inovasi dalam hal produk (*products & services*) dan proses semata. Inovasi produk atau layanan berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan sementara inovasi proses berasal

dari gerakan pembaruan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi. Perkembangan baru yang mencakup inovasi dalam hal metode pelayanan ternyata juga masih berkembang lagi menjadi inovasi strategi atau kebijakan (Baker, 2002). Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan. Inovasi dalam strategi atau kebijakan mengacu pada visi, misi, tujuan dan strategi baru beserta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada. Jenis lain yang kini juga berkembang adalah inovasi dalam interaksi system yang mencakup cara baru atau yang diperbarui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain atau dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan (*changes in governance*).



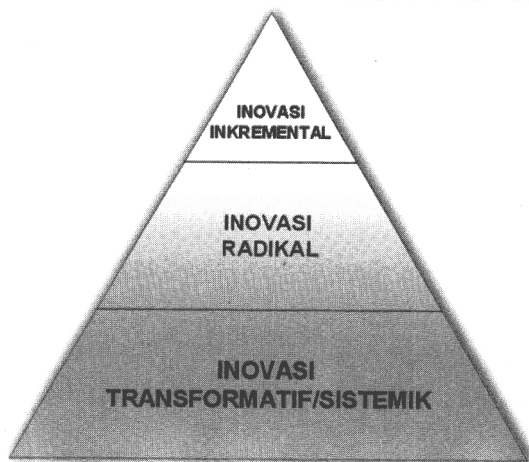
Gambar 5. Tipologi Inovasi Sektor Publik

Aspek penting lain dalam kajian inovasi adalah berkenaan dengan level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Kategorisasi level inovasi ini dijelaskan oleh Mulgan & Albury berentang mulai dari inkremental, radikal, sampai transformatif. Inovasi inkremental berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya sebagian besar inovasi berada dalam level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walau demikian, inovasi inkremental memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus menerus, dan mendukung rajutan pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan lokal dan perorangan, serta mendukung nilai tambah uang (*value for money*).

Inovasi radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian atau pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karena membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki risiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terabaikan.

Inovasi transformatif atau sistemis membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan mentransformasi semua sektor dan secara dramatis mengubah hubungan keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar da-

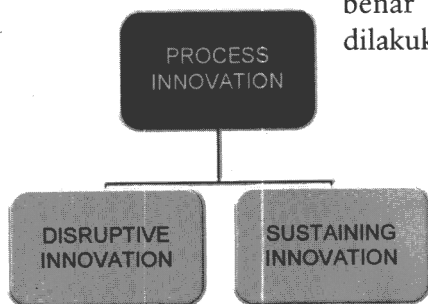
lam susunan sosial, budaya, dan organisasi. Inovasi jenis ini tentu bersifat lebih mendalam Karena mencakup struktur sistemis keorganisasian. Perubahan menuju organisasi pembelajaran dari konsep Senge dan pengembangan *core capability* menurut Barton merupakan dua contoh upaya menuju inovasi transformatif. Namun demikian, ada *leverage* (pengungkit) yang membuat inovasi jenis ini bisa dengan mudah dijalankan. Dengan pengungkit tersebut maka dengan sedikit perubahan saja maka organisasi akan mampu membawa hasil besar. Pengungkit inilah yang terlebih dahulu perlu ditemukan oleh setiap organisasi karena pada dasarnya setiap institusi memiliki karakter masing-masing yang berbeda dengan organisasi yang lain. Karakter inilah yang disebut oleh Osborne dan Plasctrick sebagai DNA bagi setiap organisasi.



Gambar 6. Level Inovasi

Dalam konsep yang berbeda, inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yakni *sustaining innovation* dan

discontinues (disruptive) innovation (Christensen & Laer- greid, 2001). *Sustaining innovation* (inovasi terusan) meru- pakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan system yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada. Sementara itu *discontinues innovation* (inovasi terputus) meru- pakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada sebelumnya. Inovasi jenis kedua ini membawa pelayanan atau produk yang berbeda, pengguna layanan yang berbeda, dan bahkan membutuhkan sumber daya yang berbeda pula. Tentu dalam hal yang kedua ini kadar inovasinya jauh lebih tinggi daripada kategori yang pertama. Perbedaan inovasi berdasarkan hubungannya dengan sistem yang lama ini diperlukan untuk menghitung ketergantungan inovasi ter- hadap tatanan lamanya serta kebutuhan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan sistem yang baru. Banyak hal yang harus dihitung oleh organisasi yang hendak melakukan inovasi. Hal ini perlu dilakukan untuk menjamin keberhasilan inovasi seka- ligus untuk menjamin hasil yang akan diperoleh dari inovasi yang dijalankan. Tanpa menghitung ini semua maka tujuan yang hendak dicapai dari inovasi dapat tak tercapai sehingga setiap orang dalam organisasi termasuk pemimpinnya paham benar dengan apa yang hendak dilakukannya dengan berinovasi.



Gambar 7. Kategori Inovasi dari Segi Proses

Faktor Kritis dalam Mengembangkan Inovasi Sektor Publik

Inovasi sektor publik bukanlah sebuah kondisi yang dapat dengan sukses dijalankan dengan sebatas niat saja apalagi terjadi dengan sendirinya. Dibutuhkan beberapa faktor kritis untuk menjamin keberhasilannya. Tanpa kehadiran faktor-faktor ini maka terjadinya inovasi pemerintahan akan menjadi sulit terealisasi. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi faktor-faktor tersebut dan perlu pula dijamin ketersediaannya. Beberapa faktor kritis tersebut antara lain: kepemimpinan yang mendukung inovasi, pegawai yang terdidik dan terlatih, budaya organisasi, pengembangan tim dan kemitraan, serta orientasi pada kinerja yang terukur.

Kepemimpinan yang mendukung proses inovasi merupakan syarat utama bagi terjadinya inovasi pemerintahan. Tanpa kepemimpinan yang efektif maka sulit sekali mengarahkan program pemerintahan yang mendukung proses inovasi. Kepemimpinan ini tidak hanya berarti adanya pemimpin yang mendukung proses inovasi namun juga melibatkan adanya arahan strategis proses inovasi yang menjadi landasan operasional proses inovasi bagi seluruh elemen organisasi. Proses inovasi membutuhkan pemimpin yang mampu melakukan perubahan, mampu menyadarkan banyak pihak akan arti penting inovasi, dan mampu menggerakkan serta memberi teladan yang mendukung proses inovasi. Inovasi pemerintahan terimplementasi tidak dengan hanya berkata-kata namun juga membutuhkan pemimpin yang mampu menjadi inspirasi terjadinya inovasi. Namun demikian, kehadiran pemimpin yang inovatif juga tidak dengan serta merta menjamin keberlangsungan inovasi tersebut secara terus-menerus. Pemimpin sektor publik sudah dapat dipastikan memiliki masa bakti

yang terbatas dan secara periodik akan mengalami suksesi. Umumnya top leader organisasi sektor publik dijabat oleh pejabat politik, yang proses pengisiannya dilakukan secara politik. Kondisi ini memungkinkan terjadinya terputusnya proses inovasi karena terjadi pergantian kepemimpinan dan pada saat yang sama akan sangat mungkin terjadi bahwa pemimpin yang baru bukanlah orang yang sangat mendukung proses inovasi. Kebutuhan inovasi sistemis justru terletak pada arahan strategis organisasi sektor publik tersebut untuk berinovasi. Arahan strategis ini merupakan *blue-print* kebijakan pengembangan inovasi yang ditaati oleh segenap pihak karena memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat. Arahan strategis lebih berupa kehendak bersama yang dijalankan bersama pula sehingga pemimpin akan menjadi terikat padanya untuk dijalankan. Kekuatan lain dari arahan strategis adalah ia tak melekat pada diri pemimpin sehingga tanpa kehadiran pemimpin maka seluruh elemen organisasi tetap akan menjalankan proses inovasi. Proses pengembangan yang dibutuhkan dalam mewujudkan kepemimpinan inovasi ini adalah dengan memperkuat kemauan politik (*political will*), memperkuat mandat, dan membangun visi dan misi sistem inovasi.

Administrasi publik beroperasi dalam lingkungan politik. Pemimpin puncak administrasi publik juga sebagian besar diisi melalui proses politik. Dalam banyak segi, administrasi publik bertugas untuk menjalankan kebijakan publik yang dirumuskan melalui proses politik. Dengan memahami konstalasi ini maka inovasi di sektor publik juga tak lepas dari kemauan politik untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik bagi masyarakat. Untuk itu, keberlangsungan sistem inovasi sektor publik tak lepas dari faktor krusial kemauan politik terutama para pemegang kekuasaan politik yang

menjadi konstituen strategis organisasi sektor publik tertentu. Untuk menjalankan dan memelihara inovasi sektor publik dibutuhkan kemauan politik yang berkelanjutan pula. Untuk itu dibutuhkan sebuah upaya untuk membangun kemauan politik untuk berinovasi terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan upaya untuk membangun kemauan politik untuk menjaga kelangsungan inovasi tersebut. Prakarsa membangun kemauan politik bisa dilakukan dengan membangun forum yang menyadarkan dan menyebarluaskan arti penting inovasi bagi kemajuan pelayanan publik khususnya dan bagi tujuan primanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kemauan politik pada dasarnya merupakan langkah dasar yang perlu ditindak-lanjuti dengan memperkuat landasan formalnya melalui penguatan mandat dalam bentuk kebijakan pengembangan inovasi di suatu organisasi sektor publik. Mandat ini akan semakin kuat ditaati oleh berbagai elemen dalam organisasi jika dituangkan dalam bentuk peraturan yang tertinggi yang diacu oleh organisasi tersebut. Jika organisasi sektor publik tersebut berupa daerah otonom maka mandat terkuat akan diperoleh jika kebijakan inovasi ditopang oleh sebuah peraturan daerah daripada peraturan kepala daerah atau berbagai bentuk keputusan lain di daerah tersebut. Namun demikian tanpa sosialisasi yang memadai dan dukungan regulasi operasional maka mandat tertinggi sekalipun tetap saja dapat terabaikan seiring dengan bergulirnya waktu. Untuk itu, penguatan mandat perlu ditindaklanjuti dengan operasionalisasi yang diwujudkan dalam berbagai cara terutama dalam proses perencanaan pembangunan (daerah). Rencana strategis (atau apa pun bentuk dan nomenklaturanya) dapat digunakan untuk menjalankan mandat tersebut dengan terlebih dahulu menyusun visi dan misi pengembangan inovasi.

Visi dan misi pengembangan sistem inovasi suatu organisasi sektor publik sangat penting karena posisinya menjadi acuan berbagai rencana organisasi sektor publik sehingga menjadi alat utama untuk menjadi arahan strategis bagi pengembangan inovasi secara berkelanjutan. Arahan strategis inilah memungkinkan sebuah organisasi sektor publik dapat terus menjalankan sistem inovasi meskipun mengalami pergantian pemimpinnya.



Gambar 8. Faktor Kritis dalam Pengembangan Inovasi

Kepemimpinan inovasi yang berhasil dapat menjadi stimulan utama bagi keberhasilan membangun sistem inovasi namun tetap tak mampu menjamin keberlangsungannya. Untuk itu dibutuhkan upaya untuk membangun budaya inovasi. Edgar H. Schein dalam bukunya yang sangat terkenal *Organizational Culture and Leadership* (1985) meyakini bahwa arti penting budaya menjadi sangat besar bagi kelangsungan hidup terutama bila dikaitkan dengan upaya organisasi untuk mengatasi berbagai masalah dalam adaptasi atas berbagai perkembangan dan perubahan eksternal dan integrasi kekuatan internal. Budaya dapat memiliki pengaruh yang bermakna pada sikap dan perilaku pegawai, terutama karena budaya melakukan sejumlah fungsi dalam suatu organisasi. Berbagai fungsi yang dimainkan budaya adalah bahwa ia mempunyai suatu peran untuk menetapkan tapal batas, artinya budaya menciptakan pembedaan yang jelas antara suatu organisasi dengan organisasi lainnya. Budaya juga membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi. Selain itu, budaya mempermudah timbulnya komitmen pada sesuatu yang lebih luas daripada kepentingan perorangan. Dengan demikian budaya dapat meningkatkan kemantapan sistem sosial dalam organisasi. Budaya merupakan perekat sosial yang membantu mempersatukan organisasi itu dengan memberikan standar-standar yang tepat untuk apa yang harus dikatakan dan dilakukan oleh para pegawai. Pada akhirnya, budaya berfungsi sebagai mekanisme pembuat makna dan kendali yang memandu dan membentuk sikap serta perilaku pegawai (Robbins, 1996).

Pengembangan budaya inovasi menjadi begitu penting karena inovasi sebenarnya perlu dibangun di atas basis sosial yang luas dan tidak dibatasi oleh periode waktu yang terbatas. Inovasi dibangun dalam kurun waktu yang cukup lama dan

hasilnya juga memerlukan waktu yang cukup karena ada proses inovasi yang harus dilalui. Jika suatu organisasi publik mampu membangun budaya inovasi maka bisa dipastikan bahwa keberlanjutan sistem inovasi akan lebih terjamin dan telah mendarah-daging dalam kemampuan setiap anggota organisasi. Budaya inovasi ini perlu dibangun melalui pengembangan pegawai, tim inovasi, dan kinerja inovasi, termasuk peningkatan jaringan inovasi. Kemampuan inovasi sebuah organisasi publik tak dapat dikembangkan jika budaya inovasi tidak pula dikembangkan.

Sangatlah mustahil jika bermaksud menyuntikkan semangat inovasi di sektor publik apalagi mengembangkannya dengan tanpa melalui pengembangan pengetahuan dan keahlian pegawai. Selain itu adalah mustahil pula jika pegawai tidak diberi akses untuk memasuki sumber pengetahuan dan jaringan kerja yang memungkinkannya untuk menanggung manfaat dari kondisi terkini dalam bidang keahliannya. Kemampuan berinovasi awalnya didahului dengan adanya kemampuan melakukan imitasi (Linsu Kim, 1997) terhadap kondisi (pengetahuan, produk, teknologi, metode) terkini. Keberhasilan implementasi dari sistem pemerintahan yang inovatif tak lepas dari kondisi pegawai yang memiliki pengetahuan dan keahlian yang memungkinkannya untuk berinovasi. Untuk itu, tak ada cara lain selain harus melakukan pengembangan pegawai dengan tujuan untuk menguasai perkembangan mutakhir atau paling tidak sesuai dengan standar nasional atau daerah. Tanpa pegawai yang berkemampuan ini maka sulitlah akan diperoleh kapasitas inovasi yang berkelanjutan dan sistemis. Jika tanpa pengembangan pegawai diperoleh suatu kondisi inovatif maka dapatlah disebut bahwa kondisi tersebut hanyalah bersifat sporadis, temporer dan tentu tak akan berkelanjutan.

Kemampuan berinovasi pegawai akan berkelanjutan jika disediakan akses terhadap teknologi dan pengetahuan mutakhir. Akses ini merupakan sarana adopsi pengetahuan yang senantiasa dibutuhkan untuk berinovasi. Penyediaan akses yang memadai bagi pegawai adalah sama pentingnya dengan melakukan pengembangan pegawai itu sendiri. Tanpa akses yang memadai maka pengetahuan dan keahlian pegawai akan cepat usang karena tertinggal dengan kemajuan pengetahuan yang berkembang secara dinamis. Keusangan ini pada titik tertentu justru akan memunculkan masalah bagi pemecahan masalah-masalah sektor publik mengingat kebutuhan masyarakat sudah pasti berkembang secara dinamis sesuai dengan perkembangan zaman yang ada. Dengan demikian, Pengetahuan dan keahlian yang usang bukannya akan menjadi bagian dari solusi (*part of the solution*) bahkan akan menjadi bagian dari masalah sektor publik itu sendiri (*part of the problem*). Oleh karena itu, akses terhadap sumber pengetahuan dan keahlian serta sumber pembelajaran adalah sangat penting sehingga harus menjadi bagian tak terpisahkan dari pengembangan pegawai. *Knowledge sharing* merupakan proses yang dibutuhkan untuk pengembangan pegawai beserta penyediaan aksesnya. Dalam rangka inilah dibutuhkan adanya pengembangan tim kerja dan pembelajaran.

Pada dasarnya tim berbeda dengan sekadar kelompok biasa. Jikalau kelompok hanya mencerminkan kumpulan dari beberapa orang maka tim memiliki makna yang lebih dalam yakni kumpulan orang atau kelompok yang memiliki tujuan dan komitmen bersama. Pengembangan inovasi membutuhkan kerja tim karena sistem inovasi pada dasarnya bukanlah pekerjaan individual. Keberadaan tim dibutuhkan untuk menyelesaikan berbagai hal yang tak dapat diselesaikan secara per-

orangan. Namun demikian, pembentukan tim tak sekadar dari diterbitkannya SK pembentukan tim karena pada umumnya ada tim yang selaras (*aligned*) dan ada tim yang tak selaras. Pembelajaran tim dibutuhkan untuk membangun tim yang selaras, yakni sebuah tim sinergis yang memadukan seluruh potensi anggota tim pada tujuan yang sama dengan komitmen yang sama. Pembelajaran tim merupakan proses penyelarasan dan pengembangan kapasitas anggota tim untuk mencapai hasil yang diinginkan. Pembentukan tim yang selaras membutuhkan penguasaan terhadap praktik dialog dan diskusi. Keberhasilan sebuah tim bisa dinilai dari tiga hal yakni produk dan jasa yang dihasilkan, keberlanjutan tim, dan kepuasan anggota tim. Tim kerja inovasi akan dinilai berhasil jika tim menghasilkan gagasan dan produk inovasi. Produktivitas tim dinilai dari kualitas dan kuantitas inovasi dalam menyelesaikan berbagai persoalan baik persoalan publik maupun persoalan institusi pemerintahan. Tim juga dinilai dari kemampuan tim tersebut untuk terus bekerja dan berkarya (*team viability*). Tim yang produktif belum tentu mampu terus bekerja. Oleh karena itu, tim perlu memelihara keberlanjutan sumber dayanya sehingga mampu mempertahankan kelangsungan hidup tim. Tim kerja inovasi juga dapat dinilai dari kepuasan anggota tim bergabung dalam tim tersebut. Kepuasan anggota tim akan meningkatkan moral dan semangat anggota tim itu sendiri sehingga mendorong pula pengembangan gagasan dan produk inovatif. Keberadaan tim kerja inovasi dibutuhkan untuk memperkuat program pengembangan inovasi sektor publik karena pada awalnya program inovasi tak dapat berjalan dengan sendirinya tak dapat pula dijalankan sendirian.

Selanjutnya, inovasi akan sulit dinilai jika tidak disediakan manajemen kinerja inovasi. Manajemen kinerja inovasi

ini meliputi penyusunan, pengukuran, dan apresiasi kinerja inovasi. Kinerja inovasi dibutuhkan karena inovasi yang terukur akan memudahkan pelaksanaannya. Sering kali sebuah program sulit dijalankan hanya karena tidak terdefinisi dengan baik dan tak jelas tolok ukurnya. Mengukur kinerja inovasi sangat dibutuhkan agar semua pihak juga dengan jelas dapat membedakan antara keberhasilan dan kegagalan. Jika kita dapat melihat sebuah keberhasilan maka kita juga akan dengan mudah menghargai keberhasilan tersebut, begitu pula sebaliknya jika kita tak dapat melihat keberhasilan maka pastilah kita tak dapat menghargai keberhasilan. Hal ini penting sekali karena bila kita tak dapat menghargai keberhasilan maka justru kita dapat terjerumus dengan menghargai kegagalan. Memberikan penghargaan terhadap kegagalan justru akan menyedatkan semua pihak dan menyebabkan kondisi tidak menjadi lebih baik bahkan akan memperparahnya. Sementara itu, menilai dengan tepat sebuah keberhasilan akan memberi peluang besar untuk memetik pelajaran dari sebuah keberhasilan. Pada saat yang sama, jika kita dapat menilai kegagalan maka kita memiliki peluang untuk memperbaikinya. Kemampuan membedakan antara keberhasilan dan kegagalan penting untuk menunjukkan keberhasilan kepada masyarakat sehingga akan dengan mudah meraih dukungan dari segala pihak untuk melanjutkan program inovasi. Dukungan berbagai pihak terhadap program inovasi tentu akan mengurangi kadar penolakan pihak-pihak tertentu yang umumnya memang ada pada setiap hal baru. Dukungan berbagai pihak dibutuhkan untuk memperkuat posisi inovasi sehingga program inovasi dapat berlangsung secara berkelanjutan.

Pengembangan kinerja inovasi dimulai dengan menyusun indikator kinerja yang memudahkan penilaian kinerja inovasi.

Indikator kinerja inovasi dapat dibedakan pada tingkatan kinerja individual dan institusional. Kinerja individual dibutuhkan untuk melihat peran orang-perorangan dalam kontribusinya dalam program inovasi. Sementara kinerja institusional merupakan kinerja secara keseluruhan sebuah program atau kebijakan inovasi. Perhatian terhadap pengukuran kinerja individual dan institusional adalah sama pentingnya sehingga perlu disiapkan secara simultan. Untuk itu dibutuhkan instrumen pengukuran kinerja yang tepat. Hal ini perlu dilakukan untuk memudahkan proses kinerja selanjutnya yakni cara memberikan imbalan terhadap baik keberhasilan maupun kegagalan. Apresiasi terhadap keberhasilan dibutuhkan untuk merangsang secara terus menerus proses inovasi. Hal ini merupakan proses *reinforcement* terhadap inovasi. Sementara itu, tidak setiap kegagalan harus diganjar dengan hukuman. Harus dilihat dan dinilai penyebab kegagalan sehingga harus bisa dibedakan antara kegagalan yang dapat ditolerir dengan kegagalan yang harus diganjar dengan hukuman. Hal ini penting sekali dilakukan agar tidak memberikan proses demotivasi terhadap inovasi. Karena inovasi merupakan sebuah perubahan dan karena setiap perubahan pada hakikatnya berpeluang untuk gagal maka penilaian terhadap kegagalan secara tepat merupakan hal penting. Imbalan atas kegagalan yang tepat justru akan memotivasi perbaikan atas kegagalan tersebut.

Pengembangan jaringan inovasi dibutuhkan karena inovasi sektor publik akan lebih lestari dan membawa dampak lebih luas jika inovasi melibatkan para pihak yang lebih luas. Inovasi tidak berada dalam ruang hampa yang terbebas dari pengaruh lingkungan. Inovasi harus senantiasa berinteraksi dengan lingkungan karena inovasi dipengaruhi oleh lingkungan dan memengaruhi lingkungan pula. Berinovasi memang

membutuhkan basis yang bergantung pada kekuatan internal namun ia akan bersemi dan berkembang karena menyerap berbagai pengetahuan dan kebutuhan yang berkembang dalam lingkungannya. Pengembangan jaringan inovasi melibatkan 3 hal penting, yakni identifikasi pihak luar yang harus dilibatkan, metode pelibatan pihak luar dan instrumen yang paling efektif dalam memanfaatkan jaringan inovasi.


Pihak luar yang dapat dilibatkan dalam jaringan inovasi adalah semua pihak yang bermanfaat dalam mengembangkan pengetahuan yang dibutuhkan untuk berinovasi. Masyarakat merupakan *stakeholder* utama organisasi sektor publik. Selain sebagai penikmat layanan publik inovatif, masyarakat juga merupakan sumber pengetahuan. Kebutuhan dan tuntutan masyarakat sebenarnya merupakan informasi yang berharga bagi pengembangan pengetahuan. Pengetahuan yang beredar di masyarakat juga dapat diserap oleh institusi sektor publik. Pihak lain yang dapat dilibatkan adalah universitas karena lembaga ini berfungsi sebagai penyerap, pengembang dan penyebar ilmu pengetahuan. Berbagai elemen di universitas menyediakan tawaran yang bermanfaat terhadap *state of the art* (kondisi terkini) ilmu pengetahuan sehingga akan bermanfaat bagi lembaga sektor publik untuk menanggung manfaat dari universitas. Rekanan penyedia barang dan jasa bagi organisasi sektor publik sebenarnya juga menyediakan banyak pengetahuan mutakhir tentang instrumen yang bermanfaat bagi pengembangan inovasi sektor publik. Kontak relasi yang luas dari pihak rekanan dan persaingan antar rekanan telah menyebabkan perkembangan pengetahuan di antara mereka sehingga dapat dimanfaatkan dengan baik oleh organisasi sektor publik. Iklim kompetisi yang sehat antar rekanan akan mendorong terjadinya proses penyerapan dan pengembangan pengetahuan yang pada akhirnya bermanfaat bagi semua

pihak. Lembaga pengetahuan nasional dan sektor swasta juga merupakan pihak-pihak yang harus dijaga relasinya karena mampu membangun pengetahuan yang bermanfaat pula bagi inovasi sektor publik.

Penyerapan pengetahuan yang berasal dari eksternal organisasi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai metode mulai dari yang termudah sampai yang tersulit. Riset dan pengembangan, lisensi penggunaan layanan, kerjasama operasi, konsultasi pengembangan, dan pengamatan merupakan metode penyerapan pengetahuan eksternal. Eksperimentasi juga merupakan proses inovasi yang sangat baik meskipun dibutuhkan manajemen imbalan yang memadai sehingga kesalahan yang terjadi justru mempercepat pengembangan pengetahuan. Sistem magang pegawai negeri ke berbagai lembaga luar juga merupakan salah satu cara mempercepat penyerapan pengetahuan eksternal. Pendidikan pegawai ke berbagai lembaga pendidikan yang bereputasi juga merupakan metode ampuh untuk menyerap pengetahuan dan memperkaya gagasan-gagasan inovasi sektor publik. Namun demikian, instrumen yang paling efektif untuk menyerap dan mengembangkan pengetahuan adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) yang memungkinkan keterlibatan banyak pihak dengan pihak-pihak internal organisasi serta memutus *trade-off* antara kualitas dan kuantitas informasi. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang tepat akan mendorong semua pihak untuk menyerap dan mengembangkan pengetahuan-pengetahuan baru sehingga mendorong munculnya *innovative society*. Jika keterlibatan antara lembaga sektor publik dengan masyarakat tak dapat dihindari maka keberadaan masyarakat inovatif akan besar pengaruhnya terhadap inovasi sektor publik.

ORGANISASI PEMBELAJARAN:

Modal Keunggulan Kompetisi Berbasis Inovasi

 rganisasi pembelajaran (*Learning Organization*) berbasis pada tulisan Senge (1994) yang telah membawa perubahan besar dalam khazanah organisasi dan manajemen karena ia melakukan perubahan dalam hal bagaimana kita berpikir dan bagaimana kita berinteraksi. Secara parsial, substansi pemikiran yang ada di dalamnya bukanlah hal baru, akan tetapi sebagai keseluruhan tentu tulisan Senge ini merupakan hal baru (di zamannya) karena ia mengombinasikan secara cerdas berbagai serpihan pemikiran yang sudah ada dan berkembang sebelumnya ke dalam kerangka yang utuh sebagai organisasi pembelajaran (*learning organization*).

Teori ini muncul karena berbagai teori sebelumnya dianggap terlalu sulit untuk diterapkan, atau tidak mempunyai dampak jangka panjang, atau sekadar mampu menyelesaikan masalah *symptomatic*, atau hanya bersifat spesifik dan tidak *generic*. Teori ini membawa perubahan yang sangat radikal karena ia mengubah *mental models* manusia dalam berorganisasi. Ia mengubah pandangan dari *fragmented world* (dunia yang terbelah) menjadi *unfragmented world* atau *indivisible whole* (dunia yang menyeluruh), dari pandangan kerja in-

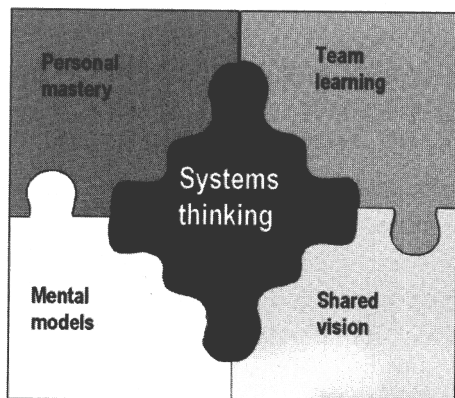
strumental yang memandang bekerja sebagai suatu cara dalam mencapai tujuan menjadi pandangan kerja yang lebih suci ketika orang mencari manfaat intrinsik dalam pekerjaannya.

Buku Peter M. Senge yang berjudul *Learning Organization* ini tersusun menarik dalam lima bagian, pertama mengulas dasar pemikiran mengapa perlu lima disiplin dan disiplin ke lima. Bagian ke dua justru hanya membahas disiplin ke lima secara utuh, lalu diikuti bagian ke tiga yang menjelaskan empat disiplin lainnya. Tiga bagian tersebut yang menjadi bagian terpenting dari buku ini, meskipun bagian berikutnya juga tidak berarti tidak penting. Bagian ke empat membahas isu-isu krusial dalam prototipe organisasi pembelajaran, yang diikuti oleh bagian terakhir yang menjadi bacaan pelengkap dari seluruh bagian sebelumnya. Setelah bagian terakhir tidak berarti buku ini telah selesai daya tariknya, justru pada bagian lampiran ada dua hal yang sangat patut disimak, yakni pokok pikiran dari lima disiplin yang telah dibahas sebelumnya, dan pola dasar sistem (*systems archetypes*) yang ada guna melengkapi pembahasan yang belum lengkap pada bagian ke dua.

Pada bagian pertama, menarik untuk disimak mengenai upaya untuk menghancurkan ilusi bahwa dunia itu diciptakan dari kekuatan yang tak berkaitan dan terpisah. Jika menegnyahkan ilusi ini maka kita dapat membangun organisasi pembelajaran, yakni organisasi dimana orang dapat mengembangkan kemampuannya secara berkesinambungan untuk menciptakan hasil yang didambakannya, dimana pola berpikir baru dan ekspansif dikembangkan, dimana aspirasi bersama disusun dengan bebas, dan dimana orang dapat terus belajar bagaimana belajar bersama.

Untuk mencapai tataran sebagai organisasi pembelajaran maka diperlukan lima disiplin, yakni *systems thinking*, *personal mastery*, *mental models*, *shared vision*, dan *team*

learning. Istilah disiplin digunakan bukan dalam arti tatanan yang ditegakkan atau cara-cara pemberian hukuman, tetapi lebih sebagai suatu kerangka (*body*) teori dan teknik yang harus dipelajari dan dikuasai untuk diterapkan. Suatu disiplin merupakan jalur pengembangan untuk menguasai keterampilan dan kompetensi tertentu. Untuk mempraktikkan suatu disiplin haruslah terlebih dahulu menjadi pembelajar seumur hidup. Lima disiplin pembelajaran berbeda dari disiplin manajemen umumnya yang menjadi disiplin pribadi. Disiplin pembelajaran lebih merupakan disiplin artistik karena setiap disiplin harus dilakukan dengan bagaimana kita berpikir, apa yang sebenarnya kita inginkan, dan bagaimana kita berinteraksi dan belajar satu sama lain. Dengan demikian, organisasi pembelajaran merupakan tempat di mana orang terus menemukan bagaimana ia menciptakan realitasnya, dan bagaimana ia mengubahnya.



Gambar 9. Lima Disiplin Organisasi Pembelajaran

Terdapat tujuh cacat pembelajaran yang menyebabkan organisasi mati ataupun kalau hidup tidak dapat mengem-

bangkan potensinya. Cacat tersebut adalah : pertama, Saya adalah posisi saya (*I am My Position*) yang terjadi ketika orang-orang dalam organisasi hanya terfokus pada posisinya, sehingga mereka memiliki sedikit rasa tanggung jawab atas hasil yang dicapai melalui interaksi semua posisi. Ke dua, Musuh ada di luar diri kita (*The Enemy is Out There*) yang merupakan penyakit akibat penyakit pertama di atas. Hal ini terjadi karena orang tidak dapat melihat akibat tindakannya di luar batas posisinya dan selalu menyalahkan pihak lain sebagai penyebab kegagalan padahal *out there* dan *in here* sebenarnya merupakan bagian dari sistem tunggal.

Ke tiga, Ilusi ambil alih (*the Illusion of Taking Charge*) yang seringkali dihadapi oleh pimpinan untuk menghadapi masalah sulit karena salah menafsirkan proaktif dengan melakukan reaksi yang terselubung. Proaktif yang sebenarnya berasal dari melihat bagaimana kita memberi andil terhadap masalah kita sendiri. Ke empat, Perbaikan yang ditujukan hanya atas tingkatan kejadian-kejadian (*the Fixation on Events*) yang berarti bahwa kita selalu terkondisi untuk melihat kehidupan sebagai rangkaian kejadian, dan untuk setiap kejadian selalu ada penyebabnya. Percakapan dalam organisasi juga terfokus pada kejadian. Perbaikan atas kejadian ini merupakan bagian dari pemrograman evolusi kita. Perbaikan seperti ini menyebabkan cara berpikir pada jangka pendek dan hanya mampu memprediksi kejadian atau maksimal hanya mampu bereaksi dan tidak dapat mengubah keadaan. Ancaman utama kita sebenarnya terletak pada kejadian tiba-tiba tetapi berasal dari proses bertahap dan perlahan.

Ke lima, Perumpamaan kodok rebus (*the Parable of the Boiled Frog*) yang terjadi karena maladaptasi terhadap ancaman yang berkembang perlahan-lahan yang mengancam kelangsungan hidup organisasi. Kodok dapat bereaksi dengan

cepat untuk menyelamatkan hidupnya jika ia dimasukkan ke dalam air mendidih. Namun kodok yang mempunyai kemampuan adaptasi tinggi tak dapat menyelamatkan diri ketika dimasukkan ke dalam air dingin yang kemudian dipanaskan secara perlahan-lahan sampai pada titik didih. Cacat ke lima ini menunjukkan bahwa kemampuan adaptasi yang baik yang dimiliki oleh organisasi tidak dapat menjamin kelangsungan hidupnya jika persoalan membesar secara perlahan-lahan.

Ke enam, Khayalan belajar dari pengalaman (*the Delusion of Learning from Experience*) yang menunjukkan suatu kondisi bahwa kita cukup telah belajar dari pengalaman karena pengalaman memberikan pelajaran terbaik bagi kita. Namun masalah justru terletak pada ketidakmampuan untuk melihat konsekuensi dari tindakan kita baik dalam jangka panjang maupun terhadap bagian lain dari sistem yang lebih luas di mana kita beraktivitas.

Ke tujuh, Mitos tim manajemen (*the Myth of the Management Team*) yang sering terjadi ketika tim dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus atau menyelesaikan masalah yang tidak dapat dilakukan oleh fungsi atau unit yang ada dalam organisasi. Namun ternyata biasanya tim lebih memilih memerangi hal-hal ringan saja dan menghindari hal pelik yang dapat membuat mereka buruk secara pribadi dan berlingkungan di balik strategi bersama. Tim dapat berfungsi baik dalam isu-isu rutin dan ketika berhadapan dengan isu-isu kompleks yang memalukan dan membahayakan, efektivitas tim sangat dipertanyakan.

Untuk melihat apakah cacat pembelajaran ini di dalam praktik maka dapat dimulai dari “*laboratory experiment*”, yakni mikro kosmos seberapa nyata organisasi berfungsi, dimana kita dapat melihat konsekuensi dari keputusan kita secara lebih nyata dari yang mungkin terjadi dalam organisasi

riil. Percobaan ini menggunakan “*the beer game*”. Kesimpulannya adalah bahwa : pertama, Struktur memengaruhi perilaku, dimana sistem menyebabkan krisisnya sendiri, bukan kekuatan eksternal atau kesalahan individu. Ke dua, Struktur dalam sistem manusiawi bersifat halus, dimana struktur berarti interrelasi dasar yang mengendalikan perilaku. Ke tiga, pengaruh sering kali berasal dari cara baru dalam berpikir. Kegagalan sering kali terjadi karena berpikir hanya pada keputusan sendiri dan mengabaikan bagaimana keputusan tersebut memengaruhi lainnya. Dengan mengubah cara berpikir menjadi menyeluruh dapat membawa pengaruh dalam pembelajaran. Melalui perspektif sistem dapat ditunjukkan bahwa ada banyak tingkatan penjelasan mengenai situasi yang kompleks. Tingkat pertama adalah penjelasan kejadian, yang bersifat reaktif. Ke dua, adalah penjelasan pola perilaku yang bersifat responsif. Berikutnya, penjelasan struktur bersistem (*systemic structure*) yang bersifat generatif. Tingkatan terakhir inilah yang kurang lazim namun yang paling kuat.

Disiplin Ke Lima: Landasan Organisasi Pembelajaran

Yang disebut disiplin ke lima adalah *systems thinking*, yang merupakan kerangka konseptual, tubuh pengetahuan dan alat yang dikembangkan lebih dari lima puluh tahun lalu, untuk membuat pola utuh yang lebih jelas, dan membantu kita melihat bagaimana mengubahnya secara efektif. Bahasan mengenai hal ini meliputi hukum-hukum disiplin ke lima, perubahan pikiran, pola sifat, prinsip pengaruh (*leverage*), dan seni melihat “hutan dan pohon”.

Hukum-hukum disiplin ke lima mencakup : 1) Persoalan sekarang berasal dari solusi masa lalu; 2) semakin keras anda menekan, maka semakin keras pula sistem menekan balik; 3) perilaku tumbuh lebih baik sebelum ia tumbuh lebih buruk; 4) jalan keluar yang mudah biasanya mengarah kembali ke belakang; 5) penyembuhan dapat saja menjadi lebih buruk daripada penyakitnya; 6) Lebih cepat justru lebih lambat; 7) sebab dan akibat tidak terkait erat dengan ruang dan waktu; 8) perubahan kecil dapat memperoleh hasil besar, namun area pengaruhnya sering kali tidak jelas; 9) anda dapat saja menyajikan kue dan memakannya juga, tetapi tidak sekaligus; 10) membagi seekor gajah menjadi dua tidak berarti menghasilkan dua gajah kecil; 11) tidak ada yang bersalah.

Perubahan pikiran harus dilakukan karena berpikir sistem (*systems thinking*) merupakan suatu disiplin yang melihat keseluruhan, yang merupakan kerangka kerja untuk melihat interrelasi ketimbang sesuatu hal atau benda, untuk melihat proses perubahan ketimbang kejadian sekilas (*static snapshots*). Esensi perubahan pikiran ini diperlukan dalam menghadapi kompleksitas, baik itu *detail complexity* maupun *dynamic complexity*. Selama ini, banyak orang merasa tak berdaya menghadapi abad interdependensi karena ia hanya memikirkan *detail complexity*, yakni jenis kompleksitas dari banyak variabel. Berpikir sistem memasukkan unsur *dynamic complexity*, yang mengakui adanya situasi sebab dan akibat yang halus dalam kompleksitas. Pengaruh nyata dalam sebagian besar manajemen terletak dalam pemahaman atas kompleksitas dinamis ini, bukan pada kompleksitas detail. Jadi esensi dari berpikir sistem mencakup interrelasi ketimbang rantai sebab-akibat linear, dan melihat proses perubahan daripada *snapshots*.

Aspek lain yang menjadi bahasan perubahan pikiran adalah balok bangunan (*building blocks*) dari berpikir sistem, yang terdiri dari *feedback* dan *delays*. Terdapat dua jenis proses *feedback*, yakni *reinforcing* (penguatan) dan *balancing* (penyeimbangan). Yang pertama merupakan mesin pertumbuhan, dan jika kita berada pada situasi ini sering kali kita tidak menyadari betapa tindakan kecil dapat membawa konsekuensi besar baik itu lebih baik atau lebih buruk. Dengan perspektif sistem, kita dapat memengaruhi bagaimana proses ini ditentukan.

Sementara yang ke dua terjadi bila ada perilaku yang berorientasi pada tujuan dan proses penyeimbangan bertindak sebagai pengendali laju pencapaian tujuan tersebut. Proses ini selalu berupaya menstabilisasi karena alam selalu menyukai keseimbangan sementara manusia dalam mengambil keputusan sering kali mengganggu keseimbangan tersebut. Untuk itu, akan selalu ada *self-correction* yang berusaha menjaga beberapa tujuan dan target. Proses penyeimbangan dapat meningkatkan perilaku problematis dan mengejutkan jika ia terus tak terdeteksi. Bilamana terdapat resistensi terhadap perubahan maka hal ini dapat dianggap sebagai ada proses penyeimbangan yang tersembunyi.

Delays atau penundaan merupakan interupsi antara tindakan kita dengan konsekuensi dari tindakan tersebut. Penundaan ini terdapat di semua tempat dalam sistem manusia. Penundaan yang tidak dikenali dapat mengarah pada instabilitas dan penurunan, khususnya pada penundaan jangka panjang. Karena sudut pandang sistem berorientasi jangka panjang, maka putaran umpan balik dan penundaan merupakan hal yang sangat penting.

Pola sifat (*nature's template*) merupakan alat yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi pola yang mengenda-

likan kejadian. Pola sifat ini berfungsi untuk melihat struktur dalam kehidupan kita. Ia juga berimplikasi bahwa tidak semua manajemen bersifat unik, selain berfungsi untuk mengungkap kesederhanaan di balik kompleksitas. Pola ini juga merupakan rekondisi persepsi kita untuk melihat struktur yang sedang berlangsung dan memengaruhinya.

Terdapat beberapa pola dasar (*archetype*) sebenarnya dalam *template* ini, namun yang dibahas dalam terutama dalam buku ada dua, yang dianggap menjadi batu pijakan bagi pola dasar lainnya. Mereka adalah *limits to growth* (batas pertumbuhan) dan *shifting the burden* (pengalihan beban). Struktur dari batas pertumbuhan terdiri dari : ada satu putaran penguatan (*reinforcing*) dan satu putaran penyeimbangan (*balancing*). Untuk memengaruhinya adalah memusatkan perhatian pada putaran penyeimbangan dengan mengidentifikasi dan mengubah faktor-faktor yang membatasi. Untuk struktur pengalihan beban, terdapat dua proses penyeimbangan dan satu proses penguatan tambahan. Memengaruhinya dilakukan dengan memperkuat respons atau solusi fundamental, sekaligus memperlemah solusi *symptomatic*.

Prinsip pengaruh pada berpikir sistem merupakan upaya untuk melihat ketika tindakan dan perubahan dalam struktur dapat mengarah pada perbaikan yang signifikan dan berjangka panjang. Pengaruh sering kali mengikuti prinsip cara ekonomi : dimana hasil terbaik datang bukan dari upaya skala besar tetapi dari tindakan kecil yang terfokus dengan baik (*small well-focused action*). Cara berpikir non sistem sering kali terjebak pada pengaruh tingkat rendah saja karena terfokus pada hanya gejala dimana tekanan terbesar terjadi bukan hal yang fundamental. Sering kali yang diperbaiki adalah gejala tersebut. Upaya ini biasanya membuat lebih dalam jangka pendek tetapi justru memperburuk keadaan untuk

jangka panjang. Seni berpikir sistem terletak dalam kemampuan untuk mengenali struktur yang kompleks dan halus (*subtle*) sekaligus menemukan pengaruhnya (*leverage*). Esensi dari prinsip pengaruh adalah melihat pola struktur daripada sekadar kejadian dan kekuatan bereaksi.

Seni melihat hutan dan pohon merupakan hal penting, namun yang terjadi biasanya hanyalah melihat banyak pohon. Ketika kita berpikir parsial maka ketika melihat hutan yang dilihat hanyalah kumpulan pohon padahal hutan merupakan suatu kesatuan ekosistem yang saling memengaruhi antar unsurnya. Berpikir sistem mempunyai manfaat terbesar dalam membantu kita membedakan perubahan pengaruh dalam situasi yang sangat kompleks. Seni berpikir sistem terletak dalam melihat melalui kompleksitas menuju struktur yang mendasarinya lalu meningkatkan perubahan. Untuk melakukan hal ini sering kali para manajer menghadapi masalah informasi, bukan karena kekurangan informasi tetapi justru terlalu banyak informasi. Yang paling penting dibutuhkan adalah cara mengetahui apa yang penting dan yang tidak, serta variabel apa yang harus difokuskan dan yang tidak perlu diperhatikan. Untuk mengatasinya maka seyogyanya menguasai pola dasar sistem sebagai langkah pertama dalam mengembangkan kemampuan melihat hutan dan pohon, melihat informasi secara luas dan pola rincinya. Hanya dengan melihat keduanya, kita dapat merespons dengan baik tantangan kompleksitas dan perubahan.

Penguasaan Pribadi

Penguasaan berarti memperoleh dominasi atas orang dan sesuatu. Ia juga berarti tingkat kecakapan tertentu. Orang dengan tingkat penguasaan yang tinggi mampu menyadari

secara konsisten hasil yang terjadi secara mendalam bagi dirinya. Akibatnya, ia menjadi begitu *committed* dengan pembelajaran seumur hidupnya. Penguasaan pribadi merupakan disiplin yang mengklarifikasi dan memperdalam visi pribadi kita terus menerus, yang memfokuskan energi kita, yang mengembangkan kesabaran, dan yang melihat realita secara objektif. Ia menjadi fondasi spiritual organisasi pembelajaran.

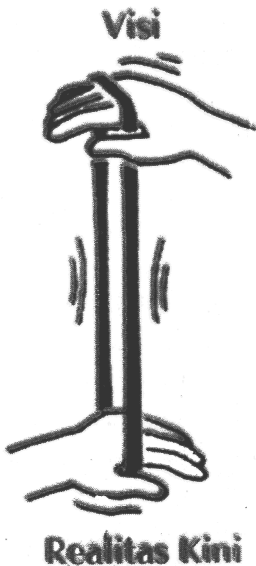
Organisasi belajar hanya melalui individu yang belajar, individu yang belajar tidak menjamin pembelajaran organisasi, akan tetapi tanpanya organisasi pembelajaran tak pernah terjadi. Ketika penguasaan pribadi menjadi suatu disiplin, ia menambahkan dua gerakan mendasar. Pertama, mengklarifikasi terus menerus apa yang penting bagi kita. Kedua, belajar terus menerus bagaimana melihat realitas saat ini dengan lebih jelas. Untuk itu, maka esensi penguasaan pribadi adalah belajar bagaimana meningkatkan dan menjaga tensi kreatif dalam kehidupan kita.

Kenapa kita menginginkan penguasaan pribadi ? karena kita memang menginginkannya. Ia mampu mengubah pandangan kerja instrumental, yang hanya mendasarkan hubungan kontrak, menjadi pandangan kerja yang suci karena lebih memiliki hubungan yang lengkap. Namun demikian, masih ada juga penolakan terhadap penguasaan pribadi ini meskipun dampak positifnya sangat besar. Penolakan ini didasarkan pada konsep yang tak dapat menguantifikasi hal-hal seperti intuisi dan visi pribadi. Penolakan lain berasal dari sinisme dari orang-orang idealis yang frustrasi karena kegagalan manajemen humanis tahun 1970 dan 1980an. Penolakan terakhir juga karena adanya ketakutan bahwa penguasaan pribadi mengancam tatanan mapan yang sudah mapan dalam organisasi yang terkelola dengan baik. Hal ini terjadi memang karena bila belum ada visi bersama dan mental model ber-

sama, lalu organisasi memberdayakan individu maka yang tercipta adalah stress dan beban manajemen yang sangat berat untuk memelihara koherensi dan arah.

Disiplin penguasaan pribadi mencakup tiga hal, yakni visi pribadi, tensi kreatif, dan konflik struktural. Visi pribadi selalu datang dari dalam. Ia berbeda dari tujuan dan sasaran tetapi ia terkait erat dengan tujuan. Visi pribadi sering dianggap sama dengan *genuine caring*. Visi merupakan hal yang intrinsik tapi bukan relatif. Visi mengandung banyak aspek, seperti aspek pribadi, pelayanan, dan materi. Mengklarifikasi visi merupakan aspek yang lebih mudah dalam penguasaan pribadi daripada menghadapi realitas saat ini.

TENSI KREATIF



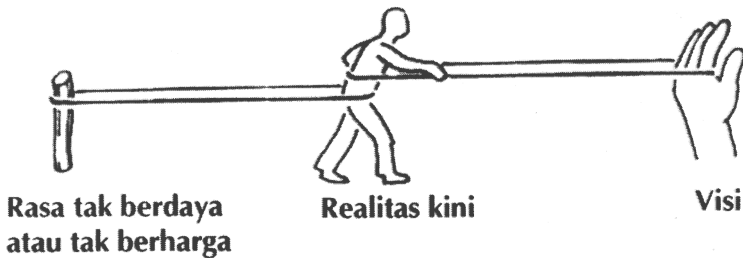
Gambar 10. Tensi Kreatif
Sumber: Senge, 1994

Kesenjangan antara visi dengan realitas saat ini disebut sebagai tensi kreatif. Kesenjangan ini dapat membuat visi terlihat tidak realistis atau memalukan. Namun demikian, kesenjangan ini juga merupakan sumber energi, yang tanpanya kita tidak bergerak menuju visi. Kesenjangan ini juga sering mengarah pada perasaan atau emosi yang dikaitkan dengan keresahan. Yang perlu disadari adalah bahwa keresahan atau emosi negatif ini merupakan pertanda adanya tensi kreatif namun bukan tensi kreatif itu sendiri. Emosi seperti inilah yang disebut *emotional tension*. Emosi ini ada di dalam diri semua manusia, dan dinamika pelepasan emosinya sering

kali dari dalam dan sering tak disadari juga. Bilamana kita gagal membedakan emotional tension dengan tensi kreatif, maka kemungkinan besar kita akan mengurangi visi kita. Dengan kemampuan dan kesabaran, emotional tension bisa diatasi sehingga kita bisa mendekatkan realita saat ini menuju visi. Penguasaan atas tensi kreatif mengubah cara seseorang dalam memandang kegagalan. Ia bukanlah ketidakberhargaan dan ketidakberdayaan. Ia merupakan bukti kesenjangan antara visi dengan realita saat ini, dan ia merupakan peluang untuk pembelajaran tentang gambaran yang tidak tepat mengenai realita saat ini, tentang strategi yang tidak bekerja sesuai yang diharapkan, dan tentang kejelasan visi. Orang yang benar-benar kreatif adalah orang yang sadar bahwa semua kreativitas dicapai dengan bekerja bersama rintangan.

Konflik struktural berasal dari perasaan tak berdaya dan tak berharga yang menahan laju realitas saat ini menuju pencapaian visi. Konflik struktural menarik kita secara bersamaan mendekat dan menjauh dari apa yang kita inginkan. Kondisi ini membatasi kemampuan kita untuk mencipta apa yang benar-benar diinginkan. Terdapat tiga strategi yang biasanya dipergunakan dalam menghadapi konflik struktural, yakni membiarkan visi tergerus, manipulasi konflik, dan kekuatan keinginan (*will power*). Untuk mengatasi konflik struktural ini diperlukan dua pengungkit, yakni komitmen terhadap kebenaran (*commitment to the truth*) dan penggunaan bawah sadar (*subconscious*). Jika konflik struktural berasal dari kepercayaan yang mendalam maka memperbaikinya dengan jalan mengubah kepercayaan tersebut, untuk itu pengungkit pertama yang dipergunakan. *Subconscious* dapat dikembangkan melalui meditasi, fokus terhadap hasil yang diinginkan, serta komitmen kebenaran.

KONFLIK STRUKTURAL



Gambar 11. Konflik Struktural
Sumber: Senge, 1994

Hubungan antara penguasaan pribadi dengan berpikir sistem mencakup : integrasi antara nalar dan intuisi, lalu terus menerus melihat lebih banyak lagi keterkaitan kita dengan dunia, mengembangkan perasaan dan empati, serta komitmen terhadap keseluruhan.

Model Mental

Model mental adalah asumsi, generalisasi, atau bahkan gambaran atau imajinasi yang sangat melekat yang memengaruhi bagaimana kita memahami dunia dan bagaimana kita bertindak. Model mental berfungsi untuk membentuk bagaimana kita bertindak, dan begitu kuat karena memengaruhi apa yang kita lihat, serta berfungsi untuk menempa berpikir sistem. Masalah yang biasanya terjadi dengan model mental adalah bukan karena ia benar atau tidak, tetapi ketika model tersebut bersifat *tacit*. Untuk mengatasinya, model mental dimulai dengan membalik cermin ke dalam, lalu belajar menggali gambar diri kita tentang dunia untuk membawanya ke permukaan dan lalu menjaganya dengan cermat untuk diteliti. Selanjutnya,

ia mencakup kemampuan untuk melaksanakan percakapan pembelajaran yang menyeimbangkan pertanyaan (*inquiry*) dan pembelaan (*advocacy*).

Untuk melakukan model mental maka terlebih dahulu diselesaikan penyakit dasar hierarki yang muncul dari dogma organisasi otoritarian tradisional, yang meliputi *managing*, *organizing*, dan *controlling*, menjadi dogma dalam organisasi pembelajaran, yakni visi, nilai, dan model mental. Prinsip yang dipergunakan untuk menyelesaikan masalah ini adalah keterbukaan dan merit. Namun dua prinsip ini mempunyai kesulitan yang berkaitan dengan *defensive routine* (yakni kebiasaan yang kuat untuk melindungi diri kita dari penghinaan dan ancaman yang datang karena mengungkapkan pikiran kita) dan *skilled incompetence* (kemampuan yang tinggi untuk melindungi diri sendiri dari sakit dan ancaman karena situasi pembelajaran).

Untuk mengembangkan kemampuan organisasi untuk bekerja dengan model mental maka diperlukan dua hal, yakni mempelajari keterampilan baru dan menerapkan inovasi institusional. Keduanya dilakukan dengan mengangkat ke permukaan model mental dan mengembangkan kemampuan pembelajaran tatap muka. Untuk itu, perlu dikembangkan pengelolaan di dua tingkatan. Pertama, mengelola pada tingkatan organisasi secara menyeluruh dengan dua strategi, yakni perencanaan sebagai pembelajaran, dan Dewan Internal. Kedua, mengelola pada tingkatan pribadi dan antar pribadi dengan meningkatkan keterampilan refleksi dan pertanyaan. Keterampilan ini dapat ditingkatkan melalui cara : *leaps of abstraction* atau lompatan abstraksi (ketika kita pindah dari observasi langsung menuju generalisasi tanpa pengujian), *left-hand column* (suatu teknik untuk memulai melihat bagaimana model mental berjalan dalam situasi khusus yang mengungkap

cara kita memanipulasi situasi untuk menghindari berurusan dengan bagaimana kita sesungguhnya berpikir dan merasa sehingga mencegah situasi kontraproduktif berkembang), menyeimbangkan pertanyaan dan pembelaan (saling bertanya dan menjawab sehingga mencapai kesepahaman dan mengeksplisitkan pikiran yang tersembunyi), dan *espoused theory versus theory-in-use* (mencapai kesamaan antara apa yang diucapkan dengan teori apa yang sebenarnya berada di balik tindakan kita).

Hubungan antara model mental dengan berpikir sistem mencakup beberapa hal, yakni : berpikir sistem tanpa model mental akan kehilangan kekuatannya. Model mental yang berurat berakar akan menggagalkan perubahan yang berasal dari berpikir sistem. Berpikir sistem sama pentingnya untuk bekerja bersama model mental secara efektif. Mempercepat model mental membutuhkan struktur generik yang didasarkan pada pola dasar sistem.

Visi Bersama

Visi bukanlah ide. Visi bersama bukan visi pribadi, tetapi merupakan gambar dan komitmen yang sama yang diikat oleh aspirasi yang sama. Kebanyakan visi bersifat ekstrinsik, namun khusus visi intrinsik biasanya memajukan aspirasi orang-orang. Visi bersifat menyegarkan. Ia sering kali dianggap sebagai kekuatan misterius dan tak terkendali.

Visi bersama berfungsi untuk memberikan fokus dan energi pembelajaran, serta menciptakan identitas bersama, dan mengubah hubungan orang dengan perusahaan. Ia juga mendorong keberanian secara alamiah, selain menyediakan kemudi untuk memelihara proses pembelajaran ketikan tekanan berkembang. Ia juga menempa pengambilan risiko

dan percobaan, serta memberikan komitmen untuk ditempa dalam jangka panjang.

Mengembangkan visi bersama meliputi beberapa usaha, yakni menggugah visi pribadi, lalu mengalihkannya menuju visi bersama, dengan menyebar-luaskan visi, dan menghimpun sumber energi untuk menciptakan visi bersama. Menggugah visi pribadi perlu dilakukan karena visi bersama muncul dari visi pribadi. Untuk itu, organisasi seyogyanya terus menerus mendukung anggotanya untuk mengembangkan visi pribadinya. Penguasaan pribadi merupakan batu fondasi untuk mengembangkan visi pribadi, sehingga dalam mengembangkan visi bersama, organisasi tidak dengan mengancam kebebasan individual.

Mengalihkan visi pribadi menuju visi bersama dapat dilakukan dengan membuang visi *top-down* dengan berbagi di antara visi pribadi. Hal ini dapat dilakukan melalui interaksi antar visi pribadi. Interaksi ini membutuhkan keterbukaan dan kemauan. Menyebar-luaskan visi dapat dilakukan dengan tiga cara, yakni komitmen (cirinya biasanya, orang-orang menginginkannya, dan mau merealisasikannya serta membuat hukum atau struktur apa pun yang dibutuhkan), pendaftaran atau *enrollment* (orang-orang menginginkannya, dan akan melakukan apa saja yang dapat dikerjakan di dalam semangat hukum yang ada), serta kepatuhan (*compliance*) yang dapat dibagi dalam lima kategori, yakni : kepatuhan sejati, kepatuhan formal, kepatuhan enggan, ketidakpatuhan, dan apatis.

Sumber energi yang dapat mendukung munculnya visi bersama ada dua, yakni ketakutan dan aspirasi. Ketakutan akan memunculkan visi negatif yang memiliki tingkat efektivitas dalam jangka pendek. Aspirasi merupakan sumber energi yang mendukung munculnya visi positif. Visi jenis terakhir ini memiliki kemampuan efektif dalam jangka panjang.

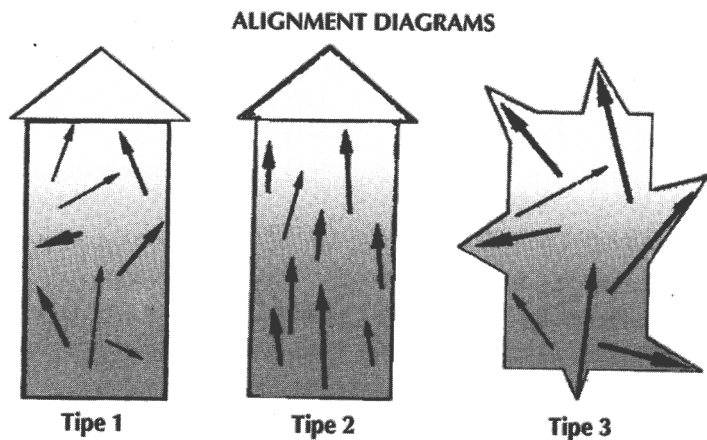
Visi positif dapat memunculkan sinergi seluruh kekuatan dalam organisasi sehingga akan mampu mencapai pencapaian tujuan jangka panjang secara efektif. Sinergi yang efektif akan mampu memicu keselarasan (*alignment*) dalam organisasi.

Hubungan antara visi bersama dengan berpikir sistem meliputi bahasan mengapa visi mati sebelum waktunya (*prematur*) dan sinergi yang hilang. Ada beberapa jawaban yang patut disimak untuk jawaban yang pertama, antara lain : proses visi bisa menjadi layu jika tidak terfokus dan meningkatkan konflik yang tak terkelola. Jika orang lain tak dapat membiarkan keberagaman diekspresikan, maka polarisasi akan meningkat, mengurangi kejelasan visi bersama, dan membatasi tumbuhnya antusiasme. Orang menjadi kecil hatinya karena kesulitan yang tampak dalam membawa visi menjadi kenyataan. Orang-orang larut dengan tuntutan realitas saat ini dan kehilangan fokusnya atas visi. Orang-orang melupakan keterkaitannya satu sama lain yang biasanya disebabkan oleh bergulirnya waktu dan kurangnya keterampilan.

Sinergi yang hilang terjadi karena beberapa hal. Ketika membangun visi bersama kekurangan pilar kritis jika dipraktikkan tanpa berpikir sistem. Masalah terletak pada orientasi reaktif terhadap realitas saat ini. Kepercayaan bahwa “kita tak dapat menciptakan masa depan kita sendiri” memang begitu mengancam sehingga visi bersama gagal diciptakan. Untuk mengatasi hal ini diperlukan dua hal. Pertama, adanya sumber kepercayaan diri yang berkembang, yang berakar dalam pemahaman mendalam atas kekuatan yang membentuk realitas saat ini. Kedua, dibutuhkan adanya pengungkit untuk memengaruhi kekuatan tersebut. Keduanya menunjukkan betapa pentingnya keterkaitan dengan disiplin lainnya dalam organisasi pembelajaran.

Pembelajaran Tim

Pembelajaran tim merupakan proses menyejajarkan dan mengembangkan kemampuan tim untuk menciptakan hasil yang benar-benar diinginkan oleh anggotanya. Dalam upaya pensejajaran (*alignment*) ini, terdapat tiga kondisi. Pertama, tim yang tak sejajar, yang hanya membuang-buang energi karena mengurangi kecepatan dan kemampuan tim dalam mencapai visi dan tujuan. Ke dua, tim yang sejajar, yang membawa manfaat berupa kebersamaan dalam arah mencapai visi dan tujuan, serta manfaat berupa energi individu yang harmonis, selaras dengan arah bersama. Ke tiga, pemberdayaan individu dalam tim yang tak sejajar, yang justru memperburuk keributan, dan menjadikan pengelolaan tim menjadi lebih sulit. Tentu kondisi kedua merupakan kondisi yang diinginkan bagi sebuah organisasi untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sekaligus pemberdayaan terhadap semua elemen dalam organisasi (lihat Alignment Diagrams).



Gambar 12. Kondisi Kesejajaran dan Ketidaksejajaran
Sumber: Senge, 1994

Dimensi kritis dalam pembelajaran tim terdiri dari : berpikir penuh dengan wawasan mengenai isu-isu kompleks, dan tindakan yang inovatif dan terkoordinasi, serta peran anggota tim atas tim yang lain. Disiplin kolektif dalam pembelajaran tim meliputi : penguasaan praktik dialog dan diskusi, pembelajaran bagaimana berurusan secara kreatif dengan kekuatan yang sangat kuat yang menentang dialog dan diskusi produktif dalam tim kerja, serta kebutuhan akan adanya praktik karena tanpa praktik maka pembelajaran tim menjadi sangat terhambat.

Disiplin pembelajaran tim mencakup tiga hal pokok, yakni diskursus, realitas saat ini, dan praktik sebagai mata rantai yang hilang (*missing link practice*). Terdapat empat hal dalam diskursus. Pertama, diskusi, yang berakar dari kata "*percussion*" dan "*concussion*", dan berarti mempertahankan gagasan dalam kompetisi yang berupaya mencari pemenang mutlak. Ke dua, dialog, yang berasal dari bahasa Yunani *dialogos*, berarti arus bebas dari makna melalui suatu kelompok, dan membiarkan kelompok itu mengungkap wawasannya yang tak dapat dicapai secara individual. Tujuan dari dialog adalah mencapai pemahaman di luar batas individual, dan mengungkap ketidaksesuaian pikiran. Prasyarat dasar bagi timbulnya dialog adalah : membuang dulu semua asumsi, lalu melihat satu sama lain sebagai kolega, dan adanya fasilitator yang bertindak untuk menjaga konteks dialog.

Ke tiga, menyeimbangkan antara dialog dengan diskusi. Dalam pembelajaran tim, keduanya sama pentingnya. Diskusi merupakan partner penting bagi dialog. Dalam diskusi, pandangan yang berbeda dikemukakan dan dipertahankan, sehingga memberikan analisis yang bermanfaat terhadap situasi yang menyeluruh. Dalam dialog pandangan yang berbeda dikemukakan sebagai cara menuju penemuan pandangan

baru. Dalam diskusi, keputusan dibuat. Dalam dialog, isu-isu kompleks di eksplorasi. Tim pembelajaran harus menguasai bagaimana menyelaraskan penggunaan diskusi dan dialog sehingga memperoleh hasil maksimal bagi pembelajaran tim.

Ke empat, dengan memanfaatkan refleksi, pertanyaan dan dialog. Dialog mengartikulasikan visi yang unik dari pembelajaran tim, sedangkan refleksi dan pertanyaan berarti besar untuk menyadari visi tersebut. Dialog yang berlandaskan keterampilan refleksi dan pertanyaan cenderung lebih diandalkan dan kurang bergantung pada bagian-bagian situasi lainnya.

Hal kedua dari disiplin pembelajaran tim ini adalah realitas saat ini, yang terdiri dari dua perkara. Pertama, konflik. Biasanya dalam tim hebat, konflik akan berkisar pada visi, sementara pada tim yang biasa-biasa saja, akan bercirikan tidak adanya konflik yang muncul di permukaan, atau terjadi polarisasi yang sangat kaku. Ke dua, *defensive routines* yang menandai adanya kelemahan atau bahkan ketidakmampuan. *Defensive routines* muncul sebagai respons atas baik masalah kesenjangan pembelajaran (kesenjangan antara apa yang diketahui dengan apa yang harusnya diketahui dalam proses pembelajaran) ataupun *self-sealing* (mereka mengaburkan keberadaannya sendiri). Ketiga, bagaimana berkonfrontasi dengan *defensive routines*, yakni dengan mengungkapkan penyebab sikap bertahan, lalu memperkuat orientasi solusi fundamental, dan belajar bagaimana bekerja dengan daripada melawan sikap bertahan.

Hal ke tiga dari disiplin pembelajaran tim adalah praktik sebagai mata rantai yang hilang. Mengubah individu-individu pembelajar menjadi tim pembelajar tidaklah mudah, untuk mewujudkannya dibutuhkan praktik atas prinsip dan disiplin pembelajaran tim. Tim pembelajaran belajar bagaimana belajar bersama. Untuk itu dibutuhkan lapangan atau tempat prak-

tik dan praktik yang teratur. Agar berhasil maka individu-individu ini harus terus mempraktikkan dialog dan mengembangkan laboratorium pembelajaran. Semuanya ini dapat dicapai dengan baik bila didasarkan pada aturan dasar, yang mencakup : membuang asumsi yang ada, bertindak sebagai kolega, dan mengembangkan semangat bertanya.

Hubungan antara tim pembelajaran dengan berpikir sistem. Perspektif dan alat berpikir sistem merupakan figur sentral dalam pembelajaran tim. Pendekatan yang diambil oleh tim pembelajaran terhadap defensive routines secara intrinsik bersifat sistemis. Alat berpikir sistem sangat penting karena semua tugas utama tim manajemen, seperti mengembangkan strategi, membentuk visi, merancang kebijakan dan struktur organisasi, melibatkan pergulatan dengan kompleksitas besar.

Prototipe Organisasi Pembelajaran

Prototipe merupakan hal penting untuk mengungkapkan dan menyelesaikan persoalan utama yang berdiri di antara suatu gagasan dengan implementasi yang berhasil. Terdapat beberapa isu penting yang berkenaan dengan prototipe ini, antara lain: keterbukaan, kelokalan, waktu manajer, mengakhiri perang antara kerja dan keluarga, *microworlds*, pekerjaan baru pemimpin.

Keterbukaan merupakan suatu situasi yang mencerminkan norma pembicaraan yang terbuka dan jujur tentang isu-isu penting, dan kemampuan untuk menantang pikiran sendiri secara berkesinambungan. Terdapat dua jenis keterbukaan, yakni keterbukaan partisipatif (keterbukaan untuk memperbincangkan pikiran seseorang) dan keterbukaan reflektif (kemauan untuk menantang pikiran sendiri, untuk mengakui ada-

nya kepastian bahwa kita pernah memiliki suatu hipotesis tentang dunia ini).

Keterbukaan ini merupakan isu kunci dalam membangun visi bersama, yang menggambarkan adanya perhatian dan komitmen yang lebih luas. Proses untuk mencapai hal tersebut membutuhkan adanya keterbukaan sehingga mampu membangun suatu lingkungan di mana kepentingan pribadi bukanlah suatu yang terpenting. Namun demikian, keterbukaan juga menghadapi berbagai kompleksitas yang berupa: otritarianisme dalam pemikiran, kompartementalisasi pengetahuan, dan persoalan baik yang berupa *convergent* (masalah yang memiliki suatu solusi) dan *divergent* (masalah yang tidak memiliki solusi yang benar). Keterbukaan ini dapat didorong dengan menciptakan kondisi semangat keterbukaan dan adanya kebebasan, bukan kebebasan dari rintangan eksternal namun kebebasan untuk menciptakan hasil yang benar-benar kita inginkan.

Kelokalan berarti perluasan derajat kewenangan dan kekuasaan sejauh mungkin dari puncak atau pusat organisasi. Hal ini penting diterapkan di waktu terjadi perubahan cepat, dan memunculkan rasa tanggung jawab yang sebenarnya. Melalui pembelajaran, organisasi yang menerapkan kelokalan akan mencapai kontrol dengan tanpa melakukan kontrol. Kelokalan ini menghadapi rintangan ilusi *being in control* yang mengungkapkan bahwa seseorang mampu menguasai kompleksitas dinamis dan detail suatu organisasi dari puncak. Tentu ini membahayakan kemampuan organisasi untuk belajar. Menyadari bahwa mustahil menguasai kompleksitas dari atas berarti telah keluar dari ilusi *in control*. Untuk mencapai ini maka ada perubahan dalam peran manajemen pusat yang menjadikan manajer sebagai peneliti sekaligus desainer. Agar efektif, kelokalan harus memberanikan pengambilan risiko

di antara manajer lokal. Untuk memberanikan mereka mengambil risiko, maka harus mempraktikkan kemauan untuk memaafkan. Real forgiveness mencakup maafkan dan lupakan, dan adanya rekonsiliasi hubungan yang terluka karena adanya kesalahan.

Isu lainnya dalam prototipe adalah waktu manajer karena walau bagaimanapun pembelajaran itu membutuhkan waktu dan tak ada seorang pun yang tahu berapa lama waktu yang dibutuhkan manajer untuk melakukan refleksi, membuat model, dan mendesain proses pembelajaran. Untuk itu harus disediakan keleluasaan waktu bagi manajer untuk berproses dalam organisasi pembelajaran.

Isu berikutnya dalam prototipe pembelajaran adalah berkaitan dengan upaya mengakhiri perang antara kerja dan keluarga. Selama ini, kita dihadapkan pada pilihan berkarier tapi kehilangan keluarga, atau memilih keluarga dengan risiko hilangnya karier. Melalui organisasi pembelajaran maka perang tersebut akan berakhir. Penguasaan pribadi dan pembelajaran berkembang sekaligus baik di rumah dan tempat kerja. Penguasaan atas struktur ketidak-seimbangan antara kerja dan keluarga membawa kita pada upaya pengungkitan yang menyeimbangkan pembagian waktu yang memadai di antara keduanya. Ada dua tingkatan yang dapat melakukan penyeimbangan tersebut, yakni individu dan organisasi. Individu berperan menyeimbangkan antara kerja dan keluarga dengan menggunakan prinsip penguasaan pribadi dan pendaftaran, yang meliputi : identifikasi apa yang sebenarnya penting bagi anda, lalu membuat pilihan (komitmen), kemudian yakinlah dengan apa yang anda pilih, dan yang terakhir jangan memanipulasi. Organisasi berperan juga dengan melakukan beberapa langkah : mendukung penguasaan pribadi sebagai

strategi dan falsafah organisasi; memungkinkan masuknya isu keluarga seperti halnya isu pekerjaan ke dalam diskusi, terutama yang berkaitan dengan penempatan komitmen waktu; bila diperlukan, bantulah orang-orang untuk memperoleh arahan dan bimbingan untuk mengefektifkan pemanfaatan waktu keluarganya.

Isu prototipe lainnya adalah *microworlds*, yang memungkinkan organisasi untuk melakukan *learning by doing* dalam menerapkan organisasi pembelajaran. *Microworlds* memadatkan waktu dan ruang sehingga memungkinkan untuk bereksperimen dan mempelajari konsekuensi dari pengambilan keputusan kita di masa depan dan bagi bagian lain dari organisasi kita. Ada tiga jenis *microworlds* yang bisa diterapkan : pertama, pembelajaran masa depan, guna mengungkapkan kontradiksi internal dalam suatu strategi. Kedua, melihat peluang strategi yang tersembunyi, yang membantu kita untuk menjelaskan bagaimana kepercayaan kita memengaruhi preferensi konsumen kita. Ketiga, mengungkapkan pengungkit yang belum dimanfaatkan. Terdapat beberapa isu kunci yang dipelajari mengenai *microworlds* ini dalam organisasi pembelajaran, yaitu : integrasi *microworlds* dengan dunia nyata, mempercepat atau memperlambat waktu, mempersempit ruang, isolasi variabel, orientasi eksperimen, jeda refleksi, strategi berbasis teori, dan memori kelembagaan.

Isu terakhir yang berkaitan dengan prototipe adalah peran baru dari pemimpin. Dalam organisasi pembelajaran pemimpin dapat bertindak sebagai desainer dan sekaligus guru. Peran pertama menempatkannya sebagai pemain kunci dalam mengintegrasikan lima disiplin pembelajaran, selain itu, ia berperan pula untuk menyusun desain agar segala sesuatunya dapat bekerja ketika dipraktikkan. Peran kedua mem-

buatnya harus mendefinisikan realitas, karena realitas bisa dipandang berbeda oleh setiap orang yang berada dalam organisasi. Selain itu, ia harus pula memberikan *teleological explanations*, yang berarti penjelasan terhadap tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh organisasi. Sebagai penjas tentu ia tidak memainkan peran untuk menentukan secara *arbitrary* tujuan dan sasaran tersebut.

Penutup

Kerangka berpikir organisasi pembelajaran, dimulai dan dititik-beratkan justru dari disiplin ke lima. Hal ini tidak dimaksudkan bahwa berpikir sistem lebih mendominasi disiplin lainnya, melainkan karena fungsinya sebagai batu landasan bagi disiplin lainnya. Organisasi pembelajaran masih dalam awal pengembangannya, dan masih dibutuhkan banyak kajian, praktik, dan inovasi dalam mengembangkannya di masa depan, termasuk kemungkinan munculnya disiplin baru yang belum tereksplorasi pada saat ini. Organisasi akan selalu menghadapi kompleksitas, baik itu detail maupun dinamis. Pandangan bahwa dunia tak terbagi, dan ia merupakan satu kesatuan yang utuh juga merupakan inti bagi pengembangan organisasi pembelajaran.

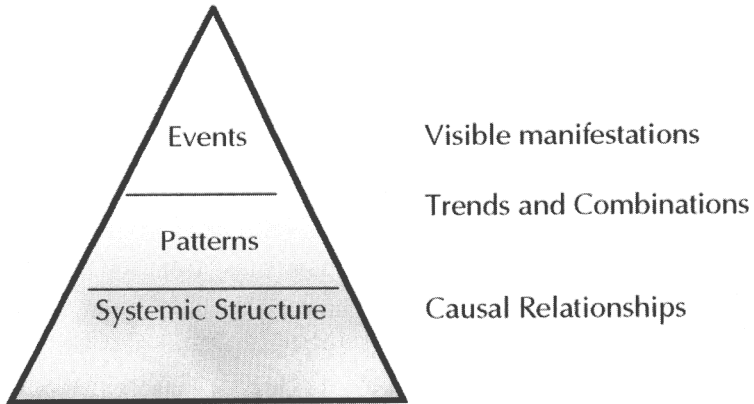
PENDEKATAN BERPIKIR SISTEM DAN ANALISIS SISTEM DINAMIS

Persoalan administrasi publik pada dasarnya bukan persoalan sederhana yang mudah dipecahkan. Administrasi publik melibatkan masalah rumit yang merupakan suatu sistem tersendiri sebagai hasil interaksi antar sub sistem yang berada di dalamnya. Praktik administrasi juga merupakan bagian dari suatu sistem yang lebih besar. Dengan menggunakan *iceberg model* maka kompleksitas masalah-masalah administrasi publik sebenarnya dapat dipahami tersusun bagaikan gunung es. Puncak gunung es adalah hal yang paling tampak karena puncak merupakan bagian yang paling tinggi. Puncak ini bagaikan informasi yang terekam setiap saat sebagai akibat dari aktivitas yang berjalan, sehingga paling mudah dilihat siapa pun. Semua informasi ini berada pada tingkatan kejadian (*events*) dalam tingkatan berpikir. Perhatian secara khusus semata pada aktivitas administrasi publik tertentu pada suatu waktu tertentu seperti pelayanan publik, konsultasi publik, pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dan bahkan pembuatan kebijakan atau proses pembangunan merupakan contoh tingkatan berpikir pada tingkatan kejadian.

Beragam kejadian pada dasarnya membentuk suatu pola kejadian atau pola data tertentu (*patterns of behavior*). Berpikir pada tingkatan pola dan kecenderungan ini memberikan gambaran yang lebih luas dan memberikan wawasan yang lebih mendalam daripada berpikir pada tingkatan kejadian. Tingkatan berpikir yang lebih dalam lagi dari pola kejadian dapat diperoleh jika dipelajari bagaimana berbagai pola dan kecenderungan berhubungan bahkan memengaruhi satu sama lain. Hal ini dapat menunjukkan bagaimana beragam faktor yang berbeda bekerja membentuk suatu hasil tertentu dari objek yang sedang diamati, misalnya derajat partisipasi masyarakat tertentu. Kecenderungan peningkatan jumlah dan ragam aktivitas partisipasi masyarakat berhubungan dengan pola kejadian yang menyangkut peran elit lokal untuk memobilisasi partisipasi masyarakat. Dua pola kejadian tersebut berkaitan pula dengan kecenderungan peningkatan akuntabilitas kinerja birokrasi lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jika tiga kecenderungan tadi dipertautkan satu sama lain maka akan dipahami adanya hasil dari interaksi tersebut yang berupa derajat partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Cara berpikir demikian berada pada tingkatan struktur sistem (*systemic structure*).

Arti penting membedakan tingkatan berpikir tampak dari tindakan yang berbeda yang diambil dalam menghadapi masalah yang sama. Apabila seseorang berpikir pada tingkatan kejadian saja maka keputusan atau tindakan yang diambil hanya akan bersifat reaktif. Sementara itu, apabila seseorang berpikir pada tingkatan pola kejadian atau kecenderungan maka implikasinya tecermin dalam keputusan atau tindakannya yang bersifat proaktif terhadap masalah yang dihadapi. Selanjutnya, jika seseorang memusatkan perhatian pada struk-

tur sistem yang mencakup pula kejadian dan polanya maka keputusan dan tindakan yang diambil akan bersifat antisipatif. Untuk sampai pada tingkatan berpikir struktur sistem ini maka diperlukan cara berpikir yang berbeda, yakni berpikir sistem (*systems thinking*).



Gambar 13. Tingkatan Berpikir Sistem

Pendekatan Berpikir Sistem

Untuk memahami pendekatan “berpikir sistem” dengan baik maka perlu diperjelas terlebih dahulu kerangka berpikir tentang sistem itu sendiri. Kini, istilah sistem telah digunakan secara luas oleh berbagai kalangan dengan pemahaman yang beragam pula. Untuk itu, perlu diperjelas kembali kandungan maksud dari istilah sistem yang digunakan dalam tulisan ini. Muhammadi, Aminullah, Soesilo (2001) menjelaskan bahwa sistem dapat didefinisikan sebagai “keseluruhan inter-aksi antar unsur dari sebuah objek dalam batas lingkungan tertentu yang bekerja mencapai tujuan.” Dari pengertian tersebut

maka dapat ditentukan adanya beberapa kata kunci dalam konsep sistem, yakni : keseluruhan, interaksi, unsur, objek, dan batas lingkungan, serta tujuan.

Unsur dapat dipahami sebagai benda, baik yang bersifat abstrak maupun konkret, yang menyusun objek sistem. Kinerja dari suatu sistem ditentukan oleh fungsi setiap unsurnya sehingga gangguan terhadap fungsi salah satu unsur dapat mengganggu kinerja sistem secara keseluruhan. Unsur ini juga sering kali disebut sebagai subsistem dan dapat berfungsi sebagai suatu sistem pula. Unsur dalam sistem partisipasi masyarakat antara lain dapat diidentifikasi misalnya: kesadaran berpartisipasi, aktivitas berpartisipasi, dukungan pemerintah daerah terhadap aktivitas partisipasi masyarakat, dan lain sebagainya.

Pemahaman tentang keseluruhan dapat dimengerti bukan sebagai penjumlahan, agregasi, atau akumulasi dari unsur-unsur yang ada, tetapi sebagai suatu sinergi antar unsur tersebut. Sinergi ini memunculkan kekuatan yang dihasilkan oleh keseluruhan unsur tersebut. Kekuatan ini lebih besar dari sekadar penjumlahan unsur tersebut. Sinergi ini ditentukan oleh interaksi antar unsur tersebut. Interaksi berarti pengikat atau penghubung antar unsur. Unsur yang berupa kesadaran berpartisipasi masyarakat akan berinteraksi dengan unsur aktivitas berpartisipasi masyarakat. Tingkat kesadaran berpartisipasi masyarakat akan memengaruhi derajat aktivitas partisipasi masyarakat. Derajat aktivitas partisipasi masyarakat akan memengaruhi kinerja pemerintah daerah. Interaksi inilah yang memberi bentuk atau struktur kepada objek, membedakannya dengan objek yang lain, dan memengaruhi perilaku dari objek tersebut.

Kata kunci berikutnya adalah objek, yang berarti sistem itu sendiri yang sedang menjadi perhatian. Misalkan yang menjadi objek dari sistem yang hendak dikaji adalah sistem partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Objek ini tentu memiliki ruang lingkup yang menjadi batas dari sistem. Batas ini merupakan kata kunci kelima dalam pengertian sistem. Batas inilah yang menentukan ruang lingkup suatu sistem sehingga dapat dibedakan dari sistem yang lain, misalnya pemerintahan supra daerah seperti pemerintahan Provinsi atau Nasional dan pemerintahan daerah lainnya. Konsekuensi dari adanya batas ini adalah bahwa segala sesuatu yang berada di luar batas suatu sistem berarti lingkungan dari sistem tersebut. Semakin besar suatu sistem maka biasanya semakin kabur pula batasnya. Biasanya batas ini cenderung bersifat konseptual terutama pada objek non fisik.

Kata kunci yang terakhir adalah tujuan yang berarti kinerja sistem yang teramati atau diinginkan. Kinerja yang teramati merupakan hasil yang telah dicapai oleh bekerjanya sistem, sementara kinerja yang diinginkan berarti hasil yang hendak diwujudkan melalui bekerjanya sistem. Kinerja yang diinginkan dalam sistem partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah misalnya pengaturan dan pengurusan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Selain memahami kandungan sistem maka perlu pula dipahami lebih mendalam tentang struktur sistem. Kata kunci dari struktur adalah interaksi atau mekanisme. Betapapun rumitnya suatu gejala, baik yang bersifat fisik maupun non fisik, selalu dapat disederhanakan menjadi struktur dasar suatu sistem yakni mekanisme dari masukan, proses, output, dan umpan balik. Mekanisme ini bekerja terus menerus dan

mengalami perubahan yang dinamis sesuai dengan berjalannya waktu. Bekerjanya mekanisme ini akan menghasilkan kinerja suatu sistem.

Mekanisme yang berkelanjutan dari masukan, proses, output, dan umpan balik ini dalam dunia nyata tidak tumbuh tanpa batas, tetapi mengalami pengendalian. Kontrol terhadap sistem ini dapat bersumber dari dalam maupun dari luar. Kontrol dari luar dapat berupa adanya hambatan yang berasal dari lingkungan sistem maupun intervensi lingkungan terhadap sistem. Sementara itu, kontrol dari dalam dapat berupa kerusakan sistem itu sendiri atau berkaitan dengan umur sistem tersebut.

Mekanisme sistem merupakan keterkaitan antar sub-sistem sehingga menghasilkan kompleksitas sistem. Pada dasarnya, kompleksitas ini dapat dipahami dalam dua jenis, yakni *detail complexity* dan *dynamic complexity*. Perkembangan teori sistem dewasa ini telah menggeser pemahaman dari *detail complexity* menuju *dynamic complexity* (Senge, 1994). Jenis kompleksitas yang terakhir ini memiliki karakteristik bahwa hubungan sebab-akibat bersifat samar, di samping adanya pengaruh jangka pendek dari suatu tindakan tertentu yang berbeda dengan pengaruh jangka panjangnya. Karakteristik lainnya adalah bahwa konsekuensi dari suatu tindakan biasanya berbeda antar tempat dan bagian. Selain itu, intervensi terhadap suatu sistem sering kali menghasilkan konsekuensi yang tidak kentara.

Dengan mencermati mekanisme dan karakteristik dari suatu sistem maka tindakan untuk mengubah suatu subsistem tertentu dapat mengakibatkan perubahan dalam sistem selain membawa akibat sampingan. Hal ini terjadi karena setiap sub-sistem mempunyai peran dan pengaruhnya yang khas dalam

sistem. Setiap terjadi perubahan dalam sistem maka sistem akan melawan perubahan yang terjadi karena setiap subsistem saling terkait satu sama lain di dalam sistem tersebut. Namun ada pula yang khas yang selalu terjadi bahwa setiap sistem memiliki subsistem tertentu yang dengan upaya kecil dapat mengakibatkan perubahan besar dalam sistem. Subsystem inilah yang disebut dengan istilah *leverage* atau pengungkit. Untuk mengungkapkan arti penting pengungkit ini maka Senge mengungkapkannya dengan kalimat: *"give me a lever long enough... and single-handed I can move the world"*.

Berpikir sistem merupakan disiplin yang berupaya memahami kompleksitas dan dinamika. Maani & Cavana (2000) mendefinisikan berpikir sistem sebagai: *"a way of thinking about and describing dynamic relationships that influence the behavior of systems"*.⁷ Pada dasarnya, berpikir sistem ini mencakup tiga kategori berpikir yakni *dynamic thinking*, *operational thinking*, dan *closed-loop thinking*. Berpikir dinamis karena berpikir sistem mengakui bahwa dunia ini tidak statis dan sesuatunya selalu berubah. Berpikir operasional karena berpikir sistem memahami realita operasional dan bagaimana sesuatu hal sebenarnya berjalan. Berpikir simpel tertutup karena berpikir sistem mengakui bahwa sebab dan akibat tidak bersifat linear dan sering kali akibat dapat memengaruhi sebab.

Selanjutnya, Balle (1994) menjelaskan pula bahwa secara praktis terdapat tiga petunjuk tentang karakteristik berpikir sistem. Pertama, berpikir sistem lebih memusatkan perhatian pada hubungan daripada unsur. Hal ini dapat dipahami karena suatu sistem merupakan rangkaian unsur yang saling terkait. Melalui berpikir sistem dapat dipahami bagaimana setiap unsur berinteraksi satu sama lain untuk memperoleh hasil bersama. Kekuatan berpikir sistem terletak

pada kemampuannya melihat struktur sistem memengaruhi perilaku sistem. Kedua, berpikir sistem lebih memusatkan perhatian pada pola daripada kejadian. Hal ini bermanfaat untuk mengetahui kekuatan yang melandasi suatu kejadian sehingga dapat terhindar dari sindroma “kodok rebus”. Ketiga, berpikir sistem menggunakan kausalitas sirkuler karena pada dasarnya hubungan sebab akibat jarang sekali berlangsung satu arah. Sebab menimbulkan akibat, selanjutnya dapat pula akibat memengaruhi sebab dengan satu cara tertentu. Sebagian besar hubungan sebab akibat membawa umpan balik yang menimbulkan kausalitas sirkuler.

Terdapat dua pendekatan dalam berpikir sistem yakni *hard* dan *soft systems thinking*. Keduanya dibedakan atas dasar jenis masalah yang dihadapi. *Hard system* menghadapi persoalan yang terstruktur dengan jelas, sementara *soft system* menghadapi situasi masalah yang kurang terdefinisi dengan baik. Checkland & Scholes (1990) menyebutkan bahwa perbedaan tersebut memang benar tetapi tidak bersifat fundamental. Perbedaannya justru terletak pada bagaimana kata sistem digunakan dan pada atribusi kesisteman. Perbedaan fundamentalnya adalah : jika *hard system* mengasumsikan bahwa dunia yang dipersepsikan berisi *holon* (sistem), sedangkan *soft system* menganut pandangan bahwa metodologinya pun juga sudah mengandung sistem (Checkland, 1999).

Checkland & Scholes mengungkapkan bahwa dua kategori berpikir sistem di atas tidak hanya sekedar berbeda tetapi juga saling melengkapi. Hal yang sama juga diakui oleh Maani & Cavana (2000) dengan menjelaskan bahwa dua jenis pendekatan itu bersifat saling melengkapi dan saling memperkuat. Kondisi yang dapat saling melengkapi ini karena masing-

masing memiliki perbedaan yang menyebabkan adanya kelebihan yang berbeda yang dapat dipetik dari setiap pendekatan tersebut. Tabel 2 berikut diungkap oleh Maani & Cavana dengan merujuk pada Pidd. Tabel tersebut menunjukkan perbedaan tersebut dengan merujuk pada kelebihan setiap pendekatan. Jika suatu penelitian bertujuan untuk mencari solusi dengan mempersembahkan produk atau rekomendasi tertentu maka pendekatan *hard system* menjadi lebih tepat. Jika tujuan penelitian adalah peningkatan wawasan dan proses pembelajaran maka dengan menghasilkan kemajuan melalui pembelajaran kelompok maka pendekatan *soft system* menjadi lebih tepat.

Tabel 3. Perbedaan Antar Pendekatan dalam Berpikir Sistem

	HARD APPROACH	SOFT APPROACH
Model Definition	A representation of the real world	A way of generating debate and insight about the real world
Problem Definition	Clear and single dimensional (single objective)	Ambiguous and multi-dimensional (multiple objective)
People and Organization	Not taken into account	Are integral parts of the model
Data	Quantitative	Qualitative
Goal	Solution and optimization	Insight and learning
Outcome	Product and recommendation	Progress through group learning

Sumber: Kambiz E. Maani and Robert Y. Cavana. *Systems Thinking and Modelling*. (New Zealand: Pearson Education, 2000), p. 21.

Analisis Sistem Dinamis

Untuk menerapkan berpikir sistem diperlukan metodologi sistem yang tepat sesuai dengan tujuan dan karakteristiknya. Jika tujuannya adalah upaya mencari solusi dan optimasi suatu kebijakan maka metode yang berada dalam lingkungan pendekatan *hard system* menjadi lebih sesuai.

Salah satu metode yang berada dalam kategori *hard system* adalah *system dynamics* (sistem dinamis). Menurut Coyle (1996), metode ini dapat menjadi pilihan utama jika penelitian yang dilakukan bermaksud untuk mencapai dua hal yakni: berusaha untuk mengidentifikasi perilaku dinamis dalam suatu sistem dan bertujuan untuk mengubah suatu situasi menuju situasi yang dikehendaki.

Metode sistem dinamis ini dikembangkan pertama kali oleh Jay Forrester di MIT pada akhir tahun 1950an. Dengan belajar dari Forrester, Coyle (1996) mengembangkan lebih lanjut metode ini dan mendefinisikannya sebagai berikut:

"System dynamics deals with the time-dependent behavior of managed systems with the aim of describing the system and understanding, through qualitative and quantitative models, how information feedback governs its behavior, and designing robust information feedback structures and control policies through simulation and optimization".
(Sistem dinamika berkaitan dengan perilaku waktu dari sistem yang dikelola dengan tujuan menggambarkan sistem tersebut dan memahami bagaimana umpan balik informasi mengatur perilakunya. Pemahaman ini dapat dilakukan melalui model kualitatif dan kuantitatif. Tujuan lainnya adalah mendesain struktur umpan balik yang kokoh serta mengendalikan kebijakan melalui simulasi dan optimasi.)

Dari pengertian di atas tampak adanya kekuatan metode sistem dinamis, yakni kemampuannya untuk digunakan dalam

dua cara yang berbeda namun saling terkait. Di satu sisi, sistem dinamis dapat digunakan secara kualitatif untuk memotret bekerjanya suatu sistem sebagai suatu alat bantu untuk berpikir dan memahami. Di sisi yang lain, diagram yang dihasilkan dapat dialihkan menjadi suatu model simulasi dan optimasi kuantitatif guna mendukung suatu desain kebijakan.

Sistem dinamis menekankan pada struktur sistem dan proses di dalam struktur tersebut dengan asumsi bahwa perilaku dinamis dunia nyata dapat direpresentasikan di dalamnya. Perilaku dinamis pada prinsipnya bergantung pada struktur sistem. Struktur mencakup tidak hanya aspek fisik dari suatu proses tetapi juga meliputi tradisi dan kebijakan yang menentukan pembuatan keputusan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa sistem dinamis mengasumsikan adanya analisis situasi yang diambil dari sudut pandang obyektif eksternal. Struktur dan proses dinamika dari dunia nyata dapat disusun baik dalam diagram sistem maupun model matematis. Dalam kerangka inilah analisis sistem dinamis dapat dipahami sebagai mekanisme generatif sehingga model sistem dinamis dapat digunakan untuk mewakili, memperkirakan, dan menjelaskan serta mengendalikan realitas.

Struktur memainkan peran penting dalam analisis sistem dinamis karena memiliki daya dukung bagi peramalan dan pengendalian sistem. Flood & Jackson (1991) menjelaskan betapa pentingnya struktur ini bagi analisis sistem dinamis sehingga memberikan perhatian besar tentang karakteristik struktur sistem. Ada empat karakteristik, yaitu: tatanan, arah umpan balik, non-linearitas, dan simpal ganda. Tatanan dari suatu struktur ditunjukkan dengan jumlah “*levels*” yang digunakan. “*Levels*” adalah variabel yang mewakili jumlah dari

sesuatu. “*Levels*” pada dasarnya digunakan untuk mewakili struktur.

Umpan balik merupakan perilaku satu unsur dari sistem yang memengaruhi kembali baik secara langsung maupun tak langsung terhadap unsur lain yang semula memengaruhinya. Arah umpan balik ini dapat bersifat positif atau negatif. Arah umpan balik ini merupakan perhatian utama dalam analisis struktur. Sistem yang dipengaruhi oleh umpan balik positif menghasilkan pertumbuhan atau penurunan eksponensial dari titik tertentu. Umpan balik seperti ini merupakan sistem non-linear yang dapat mengarah pada peralihan di antara simpal positif dan negatif sehingga membentuk pertumbuhan yang terkendali. Situasi sosial, ekonomi, dan administrasi jarang sekali terwakili oleh simpal tunggal. Beberapa simpal, baik positif maupun negatif, selalu terkait dalam situasi tersebut. Jumlah dan derajat interaksi antar simpal menunjukkan kerumitan suatu sistem sehingga sulit untuk mengidentifikasi variabel kunci dan untuk memperkirakan hasil.

Secara keseluruhan, pemahaman yang baik terhadap struktur sistem dalam model sistem dinamis diasumsikan mampu meningkatkan kualitas prediksi dan kendali atas hasil suatu sistem. Prediksi dan kendali ini dapat dilakukan dengan baik melalui simulasi. Tujuan analisis sistem dinamis adalah untuk melakukan simulasi skenario kebijakan yang memungkinkan. Simulasi ini mampu mengurangi derajat ketidakpastian implementasi suatu kebijakan. Selain itu, simulasi ini juga mampu memberi rasa percaya diri yang lebih besar dalam merumuskan dan melaksanakan suatu keputusan. Pada dasarnya, fokus utama prediksi dan kendali sistem berdasar analisis sistem dinamis berada pada model kebijakan yang disusun.

Mengenai definisi model, Maani & Cavana mengungkapkan: “*model is defined as being representation of the real world.*” Selanjutnya dijelaskan bahwa model dapat berupa beragam bentuk, seperti : model fisik, model analog, model digital (komputer), model matematis dan lain sebagainya. Dalam analisis sistem dinamis, model dibagi dalam dua set model, yakni model dasar dan model baku. Model dasar terdiri dari empat jenis, yakni : model umpan balik positif yang mempunyai karakter penguatan, model umpan balik negatif yang mempunyai ciri pencapaian tujuan atau penyeimbangan, model kurva-S yang terjadi karena adanya keterbatasan sumberdaya atau kejenuhan, dan model osilasi yang terjadi karena kejadian yang berulang. Model baku (*archetype*) memiliki delapan model yang dapat digunakan sebagai representasi dunia nyata dari interaksi antar subsistem yang bersifat kompleks. Delapan jenis model tersebut adalah : batas keberhasilan, perbaikan yang gagal, pemindahan beban, sasaran yang berubah, kemajuan dan kekurangan modal, sukses bagi yang berhasil, eskalasi, dan kesulitan bersama.

Pendekatan lima tahap dari Coyle adalah salah satu metode sistem dinamis. Pendekatan ini mempunyai kelebihan dalam mengakomodasi data-data yang bersifat kualitatif sebagai kenyataan sosial yang sulit dikuantifikasi. Pendekatan ini mampu menggabungkan paradigma kuantitatif dan kualitatif berdasarkan “*the dominant-less dominant design*” yakni penggunaan metode kuantitatif sebagai desain dominan dilengkapi dengan penggunaan metode kualitatif. Tahap pertama dimulai dengan mengakui adanya masalah dan mencari tahu mengapa orang peduli tentang hal tersebut. Beberapa tahapan berikutnya dalam metode sistem dinamis adalah: pemahaman masalah melalui deskripsi sistem, analisis kualitatif, simulasi model, dan yang terakhir adalah pengujian dan desain kebijakan.

Bab 6

MANAJEMEN KEUANGAN DAERAH BERBASIS KNOWLEDGE MANAGEMENT

Ada hubungan yang sangat kuat antara desentralisasi fiskal dengan devolusi (Manor, 1999; Humes IV, 1991; MacKintosh & Roy, 1999; Fiscal Policy Resource Center, 2001). Desentralisasi fiskal, yang berarti pemerintah atasan menyerahkan pengaruh atas keputusan anggaran dan pengeluaran kepada pemerintah bawahan, seharusnya didahului oleh adanya desentralisasi politik. Desentralisasi fiskal tanpa desentralisasi politik maka sulit mewujudkan adanya desentralisasi sejati, yang benar-benar mampu mencerminkan kepentingan dan aspirasi daerah. desentralisasi fiskal membutuhkan adanya akuntabilitas terhadap masyarakat dan lembaga di daerah ketimbang terhadap atasan di luar daerah.

Sebaliknya, devolusi juga membutuhkan adanya desentralisasi fiskal untuk menopang kemandirian pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang diembannya. Ada tiga sumber daya yang harus mampu dikelola oleh pemerintah daerah guna mencapai tujuan yang telah ditentukan, yakni pengelolaan atas pegawai dan keuangan, serta adanya dukungan politik.

Kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan layanan publik sangat tergantung pada kemampuan keuangannya (Humes IV, 1991). Tanpa uang, pemerintah daerah tidak dapat membayar pegawai, perlengkapan dan peralatan, serta berbagai kontrak penyediaan layanan lokal, dan lain sebagainya. Desentralisasi fiskal dan devolusi tampak seperti dua sisi yang berbeda dari satu koin mata uang yang sama sehingga desentralisasi fiskal menuntut adanya devolusi, dan begitu pula sebaliknya. Dalam kerangka devolusi inilah, maka desentralisasi fiskal berkaitan dengan dua hal pokok, yakni kemandirian daerah dalam memutuskan pengeluaran guna menyelenggarakan layanan publik dan memenuhi kebutuhan publik, dan kemandirian daerah dalam memperoleh pendapatan untuk membiayai pengeluaran tersebut (Norton, 1994 : 71-2; Smith, 1985 : 99-109). Manajemen keuangan daerah yang efektif pada dasarnya berkaitan dengan pengelolaan dua hal tersebut yakni pendapatan dan pengeluaran daerah.

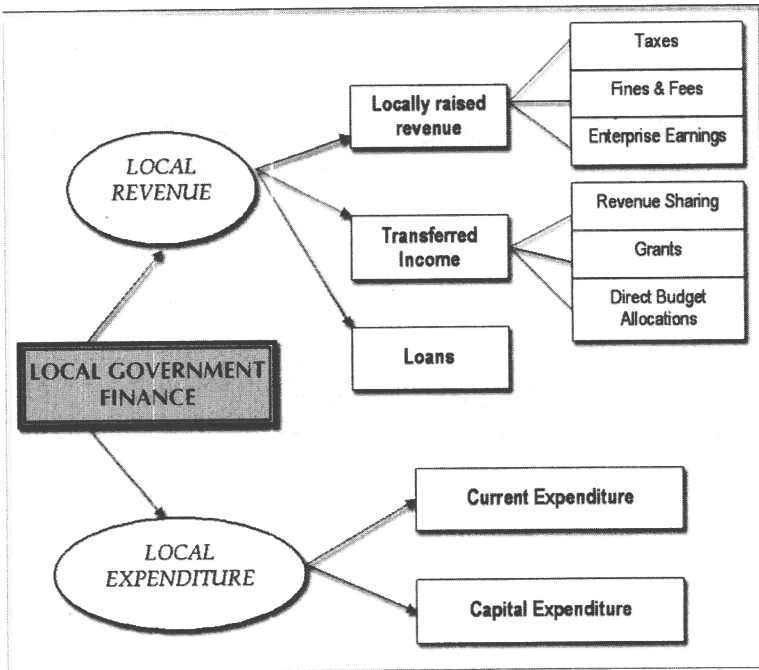
Sumber Pendapatan Daerah

Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat bergantung pada kemampuan pendanaannya. Di berbagai negara, sumber keuangan daerah ini selalu menjadi polemik karena ada perbedaan distribusi sumber pendapatan antara pemerintah daerah dengan pusat. Daerah merasa bahwa sumber dana yang dimilikinya kurang memadai dan pemerintah pusat dituduh enggan berbagi pendapatan. Jika ini terjadi, maka ada kondisi tidak kondusif bagi revitalisasi pemerintahan daerah. Untuk itu, perlu dipahami terlebih dahulu berbagai jenis sumber pendapatan daerah.

Humes IV (1991) mengungkapkan bahwa pada prinsipnya sumber keuangan daerah itu ada tiga, yakni : *locally raised revenue* (Pendapatan Asli Daerah), *transferred or assigned income* (Transfer Pemerintah Pusat), dan *loans* (Pinjaman).

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang ditentukan dan dikumpulkan secara lokal. Jenis pendapatan ini seharusnya merupakan sumber penghasilan utama bagi daerah. Terdapat tiga kategori yang masuk dalam jenis pendapatan ini yang meliputi pajak daerah, denda dan pungutan, serta penghasilan perusahaan daerah. Pajak daerah oleh banyak pihak dipandang sebagai jenis penghasilan utama yang diperoleh daerah. Umumnya pemerintah pusat menentukan pajak mana yang dapat dipungut oleh daerah. Di banyak negara, legislasi juga menentukan batasan bagi pungutan tersebut serta memberikan kekuasaan kepada pemerintah pusat untuk memeriksa dan mengesahkannya.

Cara pemungutan pajak pada tingkat lokal di berbagai negara berbeda satu sama lain. Namun ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan pijakan evaluasi terhadap perpajakan lokal ini (Norton, 1994). Kriteria tersebut adalah : *equity, collectability, efficiency, taxes should be met by beneficiaries of services, a tax's behavioural effects, buoyancy or elasticity, immobility of tax base, dan perceptibility and accountability*, serta *compatibility with other taxes*. Berdasarkan kriteria inilah pajak dapat dipungut dari masyarakat.



Gambar 14. Pemetaan Keuangan Daerah

Kategori ke dua dari pendapatan asli daerah adalah pungutan biaya (*fee*), denda (*fines*), dan lisensi (*license*). Sumber pendapatan ini terikat dengan kemauan seseorang untuk membayar pelayanan tertentu yang dinikmatinya. Pemerintah daerah memungut biaya atas beragam pelayanan dan lisensi yang disediakan. Contoh yang masuk kategori ini adalah hak untuk menjual minuman, makanan, hiburan, untuk menjalankan sepeda, kendaraan bermotor, untuk menggunakan fasilitas atau taman kota, memancing, menjajakan, dan lain sebagainya. Sumbangan sukarela juga dimungkinkan sebagai sumber pendapatan daerah.

Kategori ketiga dari pendapatan asli daerah adalah penghasilan dari utilitas dan perusahaan daerah (*earnings from utilities and public enterprises*). Perusahaan daerah memperoleh penghasilan melalui pembebanan biaya (*user charge*) atas pelayanan yang diberikannya. Ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam menentukan besarnya biaya ini, yakni : *equity, revenue stability, flexibility, ease of administration, dan public acceptance* (Pierce & Rust, 1991). Pada prinsipnya, pembebanan biaya ini memainkan peran fiskal dan regulasi berupa pengumpulan pendapatan dan mengatur permintaan jasa dengan mengekang pelanggaran yang sering terjadi dalam pelayanan publik yang bebas biaya. Fungsi regulasi ini sangat penting melalui pembebanan biaya ini sebagai salah satu langkah untuk menghindari malapetaka bersama (*tragedy of the commons*) dari penggunaan tanpa batas secara bebas *public goods*. (lihat Hardin, 1968; Ostrom, 1990).

Terdapat empat bentuk manajemen perusahaan daerah yang biasanya beroperasi untuk menjalankan fungsi di atas, yakni berupa : *single community, joint ownership, special or multipurpose district, dan independent authority* (Pierce & Rust, 1991). Beragam bentuk ini mencerminkan jenis pelayanan, lingkungan regulasi, serta keluasan dan cakupan pasar. Manajemen yang efektif dari perusahaan daerah ini bergantung pada arahan dan kendali operasi di bawah satu administrator yang menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang petunjuknya ditetapkan oleh badan yang berwenang.

Dalam beberapa waktu terakhir, banyak pemerintah daerah semakin bertambah tergantung pada dana atau bantuan yang ditransfer oleh pemerintah pusat. Kecenderungan ini dipicu oleh fenomena ekonomi politik. Penyebabnya bisa berbagai macam mulai dari bertambahnya tugas yang dibe-

rikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, atau bertambahnya penghasilan pusat melalui pajak penghasilan dan yang lainnya, maupun semakin meningkatnya ketidakcukupan sumber-sumber lokal untuk memenuhi peningkatan kebutuhan pelayanan publik. Pendapatan transfer ini meliputi : bagi hasil, bantuan, dan alokasi anggaran langsung.

Bagi hasil (*revenue sharing*) mengacu pada dana yang dipungut atas nama pemerintah daerah dan ditransfer kepadanya. Pemerintah pusat biasanya memungut pajak (dalam hal tertentu, pemerintah daerah dapat melakukannya pula). Persentase tertentu diberikan kepada daerah yang pada umumnya ditentukan secara nasional, dan dalam beberapa kasus pemerintah daerah dapat meminta persentase tambahan. Pajak bersama ini dibagi baik atas dasar *by origin* maupun *by formula* (yang memperhitungkan berbagai faktor seperti penduduk, wilayah, jasa yang disumbangkan dan kebutuhan). Rumusan pembagian ini biasanya merupakan hasil dari negosiasi politik, dan pemerintah daerah berupaya untuk memperoleh rumusan yang paling menguntungkan.

Bantuan (*Grants*) biasanya juga menjadi sumber pendapatan yang utama bagi pemerintah daerah di banyak negara (Bird, 2000; Humes IV, 1991; Wilson & Game, 1994; Shah, 1994). Istilah lain dari *grants* yang juga seringkali dipergunakan adalah *subsidies* atau *subventions*. Terdapat tiga alasan utama dari penggunaan jenis bantuan ini (Humes IV, 1991) yakni : untuk menambah sumber pendapatan daerah, lalu untuk memenuhi kebutuhan yang berlebihan atau pendapatan yang terbatas dari area tertentu, dan untuk meningkatkan program tertentu serta menyelipkan kontrol terhadapnya.

Selain tiga alasan tersebut, Wilson & Game (1994) menyebutkan dua alasan mendasar dari bantuan ini, yakni :

kompensasi dan persuasi. Kompensasi diberikan agar pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan dasar tertentu untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Motif persuasi dapat dilihat sebagai keinginan pusat untuk mempengaruhi atau mengendalikan beberapa aspek dari pengeluaran daerah. Bantuan bisa dipergunakan untuk meningkatkan pengeluaran dalam pelayanan tertentu misalnya, atau untuk menekankan minimum standar, atau mendukung dewan untuk menerapkan inisiatif kebijakan pemerintah pusat, dan pada umumnya untuk mengarahkan sehingga daerah tidak berpaling ke arah lainnya. Pada intinya tujuan ini dapat dicapai melalui beragam jenis bantuan yang dapat dibagi dalam bentuk : pertama, *non-matching transfer* yang dapat dibagi dalam bentuk *specific (conditional) grant* dan *block (unconditional) grant*; kedua, *matching transfer* yang dapat dibedakan menjadi *open-ended matching grants* dan *closed-ended matching grants*; dan yang ketiga adalah *deficit grant* (meskipun yang terakhir ini tidak lagi direkomendasikan). Pembedaan ini seperti yang diungkapkan baik oleh Devas (1988) maupun Davey (1988).

Bentuk pendapatan transfer yang ketiga adalah alokasi anggaran langsung (*direct budget allocations*). Di negara-negara komunis, pemerintah daerah merupakan bagian integral dari pemerintah nasional, dan anggarannyapun merupakan bagian integral dari anggaran nasional. Sebenarnya dana yang ada bukanlah semacam transfer antar pemerintah melainkan alokasi intra organisasi. Pemberian dana dalam cara demikian ternyata memberikan peluang yang terbatas terhadap keputusan administrasi pemerintah daerah.

Pinjaman (Loans atau Borrowing) merupakan sumber dana yang ketiga bagi pemerintah daerah dan merupakan cara alternatif untuk membiayai investasi modal daerah (Humes

IV, 1991; Norton, 1994; World Development Report, 1988). Investasi ini dapat dipergunakan untuk membiayai pembangunan jalan, jembatan, dam, gedung serba guna, fasilitas air, dan lain sebagainya yang sulit dipenuhi oleh pemerintah daerah melalui sumber pendapatan yang ada. Pinjaman ini juga dapat dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menutup defisit anggarannya.

Di negara maju, pinjaman dapat diperoleh melalui perbankan atau sektor swasta. Di negara berkembang, pemerintah daerah sulit memperoleh akses ke sumber modal, atau kalau mereka dapat melakukannya maka tingkat suku bunganya sulit dijangkau. Akibatnya, pemerintah daerah di negara berkembang, khususnya di wilayah pedesaan, sulit untuk memperoleh modal pembangunan sehingga kecil pula perkembangan modalnya. Karena hal inilah, dapat didirikan lembaga kredit pusat yang menyediakan pinjaman kepada pemerintah daerah guna memperoleh modal pembangunannya. Lembaga ini dapat (terutama) dikontrol oleh pemerintah pusat, oleh pemerintah daerah, atau oleh keduanya.

Kajian Norton (1994) mengungkapkan beberapa metode pinjaman yang dilaksanakan di negara-negara Eropa. Metodenya adalah : (1) pinjaman dari sumber dana internal (*internal funds*). (2) pinjaman berjangka (*temporary borrowing*) dari pasar uang (*money market*). (3) obligasi (*bonds issues*). (4) Pengeluaran saham (*stock issues*). (5) sewa-menyewa (*lease arrangements*).

Pengeluaran Daerah

Desentralisasi fiskal juga menyangkut desentralisasi otoritas pengambilan keputusan mengenai pengeluaran dalam rangka pelayanan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*expenditure assignment*). World Bank (1988) mengungkapkan bahwa otoritas ini diperlukan agar pemerintah daerah mampu melakukan manajemen pengeluaran publik secara tepat, yang mempunyai ciri sebagai berikut : (a) secara memadai ia mampu mengendalikan keseluruhan pendapatan dan pengeluaran, dan (b) secara tepat mengalokasikan sumber-sumber publik ke dalam berbagai sektor dan program, serta (c) menjamin bahwa lembaga pemerintah beroperasi seefisien mungkin (Bird, 2000).

Pendapatan daerah dipergunakan untuk membiayai pengeluaran daerah. Sementara itu, kebutuhan akan pengeluaran daerah harus bisa dipenuhi oleh pendapatan daerah. Melihat hubungan timbal balik antara kedua aspek tersebut, maka desentralisasi fiskal tidak dapat menekankan atau mengabaikan salah satu aspek saja. Aspek yang sama pentingnya dengan pendapatan adalah pengeluaran daerah. Pengeluaran ini harus dilakukan oleh daerah guna membiayai berbagai aktivitas atau fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Ada lima peran yang harus dimainkan oleh pemerintah dalam mengelola segala macam urusan atau kewenangannya (Premchand, 1999). Peran tersebut mencakup peran sebagai penyedia layanan, sebagai pembeli layanan, sebagai badan penyanggah dana, sebagai koordinator penyediaan layanan publik, dan sebagai regulator. Pelaksanaan dari semua atau pilihan peran tersebut membutuhkan dana yang harus dikeluarkan oleh daerah.

Dalam prakteknya, berbagai peran pemerintah dalam penyediaan layanan publik di atas dapat berlangsung dalam dua kategori bentuk sebagaimana diungkapkan oleh Norton (1994), yakni : *direct provision* dan *indirect or delegated management of service*. Kategori pertama pada hakikatnya menempatkan pemerintah sebagai penyedia langsung pelayanan publik dengan berbagai macam variasinya seperti penyediaan oleh instansi pemerintah, perusahaan negara, atau badan kerjasama lainnya yang secara langsung berada di bawah kendali dan dibiayai oleh pemerintah. Kategori ke dua pada hakikatnya menempatkan pemerintah sebagai pengatur (*regulator*) sementara pelayanan publik dapat dilakukan oleh swasta, masyarakat, atau lembaga sukarela lainnya. Cara yang biasa dilakukan pada kategori ke dua ini antara lain : konsesi, *contracting out*, regulasi dan sebagainya.

Untuk membiayai peran pemerintah dan bentuk penyediaan layanan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah tersebut harus dapat diterjemahkan dalam anggaran daerah. Jenis pengeluaran daerah dalam anggaran daerah dapat dibedakan menjadi dua, yakni *current expenditure* atau juga dikenal sebagai *revenue expenditure*, dan *capital expenditure* (Wilson & Game, 1994). *Current expenditure* merupakan pengeluaran harian pemerintah daerah yang diperlukan untuk menjaga agar pelayanan publik tetap berlangsung. Pengeluaran ini meliputi : upah dan gaji pegawai, buku-buku sekolah, peralatan kantor, dan lain sebagainya. *Capital expenditure* merupakan pengeluaran yang menghasilkan aset jangka panjang. Pengeluaran ini seringkali mahal harganya, tetapi memiliki manfaat setelah tahun anggaran berjalan. Contoh pengeluaran ini adalah pembelian lahan, konstruksi bangunan dan jalan, peralatan-peralatan utama seperti mobil, mesin, komputer dan lain sebagainya.

Pertimbangan utama yang harus diperhatikan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah adalah tidak semua jenis pelayanan publik lebih baik semuanya diselenggarakan di salah satu tingkat pemerintahan tersebut. Pelayanan publik tertentu lebih baik diselenggarakan oleh pemerintah pusat sementara yang lainnya diselenggarakan oleh pemerintah daerah. dengan memahami pertimbangan ini maka mempermudah penentuan pengeluaran pelayanan publik mana yang lebih baik di desentralisir.

Shah (1994) mengungkapkan beberapa pertimbangan tersebut seperti : penyediaan layanan publik yang efisien, efisiensi fiskal, keadilan regional (horisontal), peran distributif sektor publik, penyediaan barang-barang semi privat, pelestarian pasar bersama internal, stabilisasi ekonomi, dan kekuatan pengeluaran. Semua pertimbangan ini yang menjadi dasar bagi pelimpahan tanggung jawab pelayanan publik tertentu kepada daerah. Kajian Shah (1994), Norton (1994), Bird (2000) mengungkapkan bahwa ada jenis pelayanan publik yang ditangani oleh hampir semua daerah; ada jenis yang ditangani baik oleh pemerintah pusat atau daerah, dan ada pula jenis pelayanan publik yang ditangani oleh pemerintah pusat.

Kecenderungan untuk mendesentralisir pengeluaran ini didasarkan pada *subsidiarity principle* (Fiscal Policy Resource Center, 2001). Prinsip ini menyarankan bahwa pelayanan pemerintah seharusnya diberikan pada tingkat pemerintahan terendah yang mampu menyediakan barang dan pelayanan publik secara efisien. Prinsip ini berhasil pada situasi ketika kemanfaatan pelayanan pemerintah dirasakan sebangun dengan batas-batas wilayah pemerintah pada setiap tingkatan pemerintahan. *Subsidiarity principle* ini menyarankan tiga jenis aktivitas yang paling baik bila diselenggarakan oleh

pemerintah pusat, yakni : (1) penyediaan barang dan pelayanan publik yang bermanfaat bagi bangsa secara keseluruhan, (2) kebijakan redistribusi pendapatan atau sosial, (3) aktivitas pemerintah yang mencakup *spillover* atau eksternalitas antar wilayah.

Berdasarkan prinsip ini, pemerintah subnasional tidak akan efektif dalam menjalankan kebijakan redistribusi pendapatan karena : pertama, sifat alamiah pemerintah subnasional tidak dapat menyelesaikan perbedaan pendapatan antar wilayah, dan kedua, rumah tangga dan perusahaan yang kaya akan pindah dari yurisdiksi yang terlibat dalam distribusi pendapatan. Selain itu, dapat dilihat pula bahwa pemerintah subnasional akan menghasilkan tingkat pelayanan publik yang tidak efisien jika menyangkut manfaat atau biaya eksternalitas.

Di luar ketiga jenis aktivitas itu, prinsip ini memang menyarankan untuk diselenggarakan oleh pemerintah subnasional terutama yang terendah. Tanggung jawab pengeluaran (*expenditure responsibility*) ini dapat dirinci menjadi tanggung jawab untuk menyediakan, membiayai, dan meregulasi fungsi pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangannya. Namun demikian, tidak semua jenis pelayanan publik dapat dengan baik diurus oleh satu yurisdiksi tertentu saja karena dimungkinkan terjadinya kerjasama antar pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya secara efisien, efektif, dan responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya masing-masing.

Beberapa Masalah di Indonesia

Berdasarkan pengamatan penulis, terdapat beberapa masalah pengelolaan keuangan dalam jangka panjang. Beberapa fenomena ini tampak memberikan hasil yang seakan memuaskan dalam jangka pendek namun beresiko krisis pada masa yang akan datang. Ada dua segi fenomena ini, yakni yang menyangkut penerimaan maupun pengeluaran. Dari segi penerimaan, ada tiga jenis yang memerhatikan.

Pertama, terlalu bergantungnya pemerintah daerah pada dana transfer dari Pemerintah Pusat, baik itu yang berupa Dana Alokasi Umum maupun Dana Alokasi khusus. Fenomena yang berkaitan dengan jenis ini tampak dari upaya banyak pejabat Pemda untuk melakukan lobi ke pejabat berwenang di Departemen Keuangan agar menambah porsi dana transfer bagi daerahnya. Cara ini dilakukan dengan menyusun kembali rumusan yang akan dikenakan bagi daerahnya sehingga besarnya dana transfer meningkat. Upaya ini tentu dilakukan tidak secara formal bersifat di bawah tangan dan tersedia dana tersendiri yang disediakan untuk proses ini. Untuk melakukan cara ini, seringkali Kepala Daerahnya yang melakukan lobi sendiri atas sepengetahuan DPRD setempat. Wajar kiranya jika ada beberapa Bupati lebih banyak berada di Jakarta ketimbang berada di daerahnya sendiri.

Kedua, upaya untuk meningkatkan penerimaan melalui Pendapatan Asli Daerah diintensifkan dengan menambah jumlah biaya dan ragamnya baik yang berupa *local tax* maupun *fees & charges*. Sebenarnya upaya seperti ini sangat baik untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungannya pada pemerintah pusat. Namun bila hal ini dilakukan secara tidak cermat dan sewenang-wenang dengan mengeluarkan sekian banyak peraturan daerah untuk melega-

lisasi begitu banyak pungutan tanpa perhitungan yang tepat bagi kemaslahatan masyarakat dan kepentingan jangka panjang pemerintahan daerah maka akan menimbulkan beragam dampak negatif. Dalam jangka pendek hal ini memicu ketidakpuasan publik, memicu biaya hidup tinggi, dan mengurangi daya tarik investasi. Pada akhirnya, jenis ini justru menurunkan kualitas layanan publik yang seharusnya menjadi lebih baik karena ada desentralisasi.

Ketiga, fenomena yang terjadi di banyak daerah di luar Jawa, terutama di daerah yang kaya akan sumber daya alam. Banyak kabupaten yang terlalu bergantung pada hasil penerimaan yang bersumber pada eksplorasi sumber daya alam semata. Dalam jangka panjang tentu ini sangat berbahaya karena beberapa hal. Sumber daya alam bersifat tidak dapat diperbaharui dan pasti habis dalam jangka waktu tertentu. Tidak ada sumber daya alam yang kekal. Banyak kasus di dunia ini yang menunjukkan munculnya kota mati begitu bahan tambang telah habis tergali di kota tersebut. Tentu hal ini tidak dikehendaki oleh masyarakat setempat dan Indonesia pada umumnya karena akan menimbulkan beban berat yang harus dipikul bersama nantinya. Terlalu bergantung pada sumber daya alam akan memicu eksplorasi yang berlebihan. Karena sumber daya alam strategis dikelola negara, maka sebenarnya daerah bergantung pada pemerintah pusat melalui dana perimbangan. Selain itu, eksplorasi sumber daya alam berlebih biasanya tidak diikuti oleh tindakan-tindakan yang bersifat mencegah kerusakan lingkungan. Tentu hal ini akan berdampak pada kerusakan rantai ekologis yang akan mempengaruhi tidak saja masyarakat setempat tetapi mempengaruhi pula masyarakat lainnya pada area yang lebih luas. Jika bencana alam timbul maka hilanglah jerih payah pembangun-

an yang dilakukan dalam waktu sebelumnya yang memakan biaya, tenaga, dan pengorbanan lainnya.

Dari segi pengeluaran, terdapat dua fenomena negatif yang tidak bermanfaat dalam jangka pendek dan bahkan berbahaya bagi pemerintahan daerah dalam jangka panjang. Fenomena tersebut berupa pemborosan baik yang bersifat struktural maupun perilaku. pemborosan struktural tercermin dalam habisnya anggaran daerah sebagian besar karena biaya rutin yang disebabkan oleh terlalu gemuknya birokrasi hanya untuk sekedar 'menyenangkan pejabat lokal' ketimbang kebutuhan riil masyarakat untuk memperoleh layanan publik. Sudah menjadi rahasia umum jika banyak pemerintah daerah memiliki struktur organisasi yang tidak efisien dan hanya sekedar memberi tempat bagi banyak pejabat yang terpangkas jabatannya atau dilimpahkannya banyak pegawai pusat ke daerah. Semakin gemuk birokrasi lokal maka ia membutuhkan anggaran yang semakin besar untuk 'menghidupinya'. Kondisi ini tentu tidak kondusif bagi pelayanan publik karena seringkali kegiatan yang diselenggarakan dinas tertentu hanya sekedar ada aktivitas, bukannya didasarkan pada aktivitas yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Pemborosan struktural lainnya adalah berkaitan dengan upaya mengembangkan sumber daya aparat lokal. Banyak daerah kini mengalokasikan dana bagi pendidikan SDMnya. Sayangnya, dana ini seakan menguap begitu saja karena banyak pegawai yang disekolahkan baik pada tingkatan sarjana maupun magister dan bahkan doktor pada institusi pendidikan yang tidak begitu jelas kualitas dan reputasinya. Kini banyak program pendidikan yang digelar di daerah tanpa kontrol kualitas yang memadai dari pemerintah. Bahkan banyak insitusi yang melakukan 'jual beli gelar' terselubung. Dana masya-

rakat menjadi tidak bermanfaat karena pendidikan yang dibiayai pemda ini tidak didesain dengan cermat mengenai kualitas dan kualifikasi yang dibutuhkan. Apa sebenarnya potensi daerah sehingga dibutuhkan SDM macam apa juga tidak diperhitungkan dengan tepat. Jika hal ini berlarut-larut maka akan menjadi tidak jelas pemanfaatan SDM yang ada. Setelah banyak pegawai yang bergelar lalu mereka akan menuntut adanya penyesuaian pangkat dan jabatan. Hal ini tentu memiliki konsekuensi anggaran pula. Tidak ada efek kemajuan potensi daerah yang timbul, bahkan akan memicu semakin kuatnya gejala formalisme di daerah. Jelas hal ini bukan fenomena positif bagi pemerintahan daerah yang berorientasi pada kualitas layanan publik dan kemandirian daerah.

Selain itu, ada pula pemborosan yang berkaitan dengan perilaku perangkat daerah, baik itu yang menggejala di birokrat lokal maupun di politisi lokal yang ada di DPRD. Pemborosan ini menyangkut perilaku menyimpang karena rendahnya kontrol dalam pemerintahan daerah. Kini pemerintah pusat memiliki kontrol tak langsung kepada daerah dan pada saat yang sama tidak ada kontrol masyarakat yang melembaga. Akibatnya birokrat lokal dikontrol sangat kuat oleh DPRD, tetapi DPRD tidak dikontrol oleh lembaga apapun diluarnya yang berkenaan dengan manajemen keuangan daerah. Jika pemborosan perilaku muncul dari anggota DPRD maka akan sulit untuk dikendalikan secara melembaga selain oleh anggota DPRD yang lain. Jika terjadi prinsip 'tahu sama tahu' maka tidak ada lagi yang bisa diperbuat masyarakat. Fenomena banyaknya DPRD yang meningkatkan kesejahteraan dirinya secara individual yang dilembagakan melalui APBD tak dapat ditolak oleh masyarakat. Fenomena makelar proyek dan inter-

vensi informal atas berbagai aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik sudah menjadi pengetahuan umum. Jika hal ini terus berlangsung maka tak diragukan lagi betapa buruknya masa depan masyarakat dalam menerima layanan pemerintah daerah.

Jika dana yang ada saat ini tidak dimanfaatkan dengan baik maka dalam jangka panjang kita akan kehilangan peluang untuk memperbaiki kemampuan daerah dalam membangun dan memenuhi kebutuhannya sendiri. Kekhawatiran ini menjadi begitu kuat karena pintu globalisasi telah terbuka lebar. Ia akan merasuk ke daerah-daerah dan mengalahkan beragam potensi daerah untuk berkembang. Selain itu, dinamika internal dalam skala lokal dan nasional juga telah berkembang sedemikian pesat. Untuk mengatasi hal ini perlu perubahan strategis yang diikuti oleh kesadaran bersama segenap komponen bangsa dan terutama perangkat daerah akan arti pentingnya manajemen keuangan daerah yang dilakukan saat ini akan berpengaruh pada kemampuan dan kesejahteraan di masa depan.

Pengembangan Kemampuan Inti Pemerintahan Daerah

Pemaparan berbagai masalah yang dihadapi daerah dalam manajemen keuangannya telah menyadarkan kita bahwa mengelola tanggung jawab pengambilan keputusan dalam pendapatan dan pengeluaran jelas bukan suatu hal yang mudah bagi pemerintah daerah. Dalam prakteknya, pemerintah daerah menghadapi dua aspek penting, yakni aspek kelembagaan yang sangat berkaitan dengan kapasitas daerah baik dalam mengelola pendapatan maupun pengeluaran, dan aspek per-

tumbuhan pengeluaran yang tidak diimbangi dengan kapasitas yang memadai. Hal ini justeru memicu ketergantungan finansial yang lambat-laun semakin kuat terhadap pemerintah pusat dan mengurangi kualitas penyelenggaraan desentralisasi politik.

Berbagai aspek kelembagaan di daerah yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat mencakup tiga hal (Bird, 2000), yakni : kapasitas daerah, akuntabilitas dan informasi, serta transparansi fiskal. Jika daerah tidak memiliki kemampuan kelembagaan yang memadai maka kondisi ini akan mengurangi derajat kemandirian daerah dalam menyelenggarakan *local self-governance*.

Arti penting kemampuan kelembagaan ini tidak hanya disadari untuk sektor publik saja, bahkan sektor bisnis telah mengembangkannya dengan begitu cepat dan maju karena kerasnya persaingan dan cepatnya perubahan lingkungan. Ada dua pendekatan dasar mengenai pengembangan kemampuan ini, yakni *market-based* dan *resource-based*. Huseini (1999), mengungkapkan bahwa dewasa ini ada pergeseran dari pendekatan *market-based* menuju *resource-based*, dalam menyusun kemampuan organisasi.

Dalam banyak hal, para pejabat di Indonesia seringkali salah tafsir terhadap makna pendekatan sumber daya (*resource*) ini. Mereka selalu mengkaitkan istilah sumber daya dengan sumber daya alam, sehingga *resource-based* dimaknai sebagai pemanfaatan sumber daya alam. Tentu pemahaman ini meredusir makna yang terkandung dalam istilah *resource* dan dapat menjerumuskan perumusan strategi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam makna yang begitu sempit sehingga dapat menimbulkan masalah seperti yang telah dijelaskan diatas. Sebenarnya pendekatan kedua tersebut bisa

ditelusuri dalam tiga *strategic resources* dalam organisasi, yakni *tangible resources*, *intangible resources*, dan *very intangible resources*. Ketiga sumber daya tersebut akhirnya sama-sama bermuara pada pengetahuan (*knowledge*).

Senada dengan pandangan ini telah dikemukakan oleh Barton (1995) yang menyimpulkan bahwa lingkungan yang berubah dengan cepat dan yang akan berlangsung terus di masa depan harus direspons dan dihadapi dengan mencari stabilitas yang mendasari ketidakpastian yang terjadi. Stabilitas ini terletak pada pengetahuan yang dimanifestasikan dalam kemampuan inti (*core capabilities*).

Gagasan mengenai pentingnya kemampuan inti ini sebenarnya pernah mengemuka di Indonesia ketika Huseini menyodorkan konsep SAKA SAKTI (satu kabupaten-satu kompetensi inti). Surabaya dan Padang juga pernah memiliki program yang mirip dengan gagasan ini dengan meniru apa yang pernah diterapkan di Jepang melalui program *One Village, One Product Movement*. Apa yang diterapkan di kedua daerah tidak terlalu berhasil karena tidak berorientasi pada kemampuan melainkan pada produk akhirnya saja (Huseini, 1999). Pada masa kepemimpinan Gubernur Basofi Sudirman, Jawa Timur juga pernah memperluas gagasan ini melalui Gerakan Kembali ke Desa (GKD). Namun, hasilnya lebih tampak sebagai slogan pembangunan ketimbang manfaat yang diterima oleh masyarakat. Sehingga dapat dipahami jika desa-desa di Jawa Timur kini tidak jelas kemampuannya dan produknya pun tidak dapat bersaing dalam pasar regional dan global.

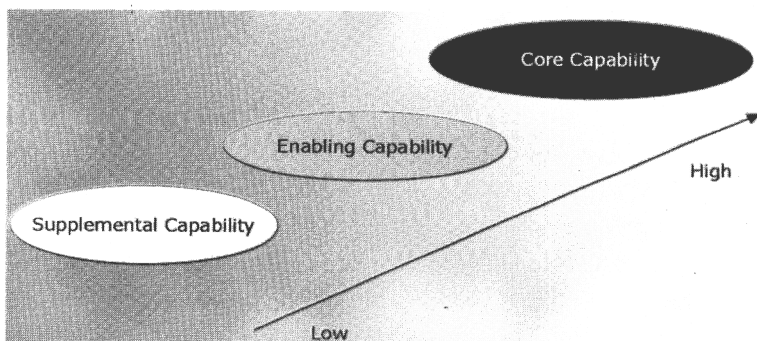
Selanjutnya, untuk memperjelas posisi pendekatan *resource-based* ini maka akan dipaparkan dua hal penting, yakni cakupan makna dari pengetahuan dan jenjang pencapaian kemampuan inti. Selanjutnya akan dibahas serangkaian aktivitas

dalam mengembangkan dan menyebarkan pengetahuan sehingga dapat mencapai kemampuan inti. Barton (1995) telah menunjukkan bahwa organisasi itu adalah pengetahuan, sekaligus sebagai gudang dan sumber pengetahuan. Keahlian berkumpul dalam benak karyawan dan diwujudkan dalam mesin, perangkat lunak, dan proses rutin organisasi. Pengetahuan merupakan kemampuan inti atau strategis organisasi dalam persaingan. Ia juga menunjukkan bahwa melalui pengambilan keputusan dan tindakan sistematis, baik rutin maupun strategis, kemampuan inti dapat dibangun dan dirubah.

Untuk mengelola aset pengetahuan, diperlukan tidak hanya meng-identifikasinya tetapi juga memahaminya dalam keseluruhan kompleksitasnya. Diperlukan juga pemahaman atas peran manajer dalam mendesain organisasi bagi pembelajaran dan pembaharuan yang berkelanjutan. organisasi dapat berlangsung hidup berdasar kemampuannya beradaptasi pada saat diperlukan. Adaptasi yang berhasil tampaknya melibatkan pengarah ulang basis keterampilan dan pengetahuan secara matang dan inkremental sehingga keahlian hari ini direka ulang menjadi kemampuan masa depan. Dalam konteks pengembangan inilah perlu dieksplorasi bagaimana mengelola pengetahuan.

Titik awal pengelolaan pengetahuan dalam organisasi adalah pemahaman atas kemampuan inti (*core capabilities*). Terdapat tiga jenis kemampuan (Barton, 1995) yakni : *core capabilities*, yang menunjukkan keunggulan kompetitif bagi suatu organisasi. Ia harus dikembangkan sepanjang waktu dan tak dapat dengan mudah diimitasi. Ia berbeda dengan kemampuan lainnya karena mengungguli pesaingnya dalam memberikan manfaat yang berkelanjutan. *Supplemental capabilities*, adalah kemampuan yang menambah nilai bagi *core ca-*

pabilities namun masih dapat diimitasi. *Enabling capabilities*, kemampuan yang penting dalam kompetisi tetapi belum memadai untuk membedakannya dengan para pesaing. Kemampuan ini penting sebagai basis minimum dalam persaingan tetapi tidak mengungkapkan keunggulan kompetitif tertentu. Kemampuan menjadi inti hanya jika ia mewujudkan pengetahuannya sendiri (tidak tersedia dalam sumber-sumber publik) dan unggul atas para pesaingnya.



Gambar 15. Tipologi Kemampuan Organisasi

Menurut Barton (1995) untuk menciptakan dan memelihara kemampuan inti ini diperlukan dua hal, yakni kemampuan mengelola aktivitas mencipta pengetahuan, dan kemampuan untuk memahami dimensi kemampuan inti. Ada empat dimensi kemampuan inti yang saling tergantung, yakni pengetahuan dan ketrampilan anggota organisasi, sistem fisik, sistem manajerial, serta nilai dan norma. Dua dimensi pertama dipandang sebagai gudang pengetahuan dinamis.

Dimensi pengetahuan dan keterampilan anggota organisasi dianggap sebagai dimensi yang paling berhubungan dengan kemampuan inti. Ia merupakan pengetahuan dan ke-

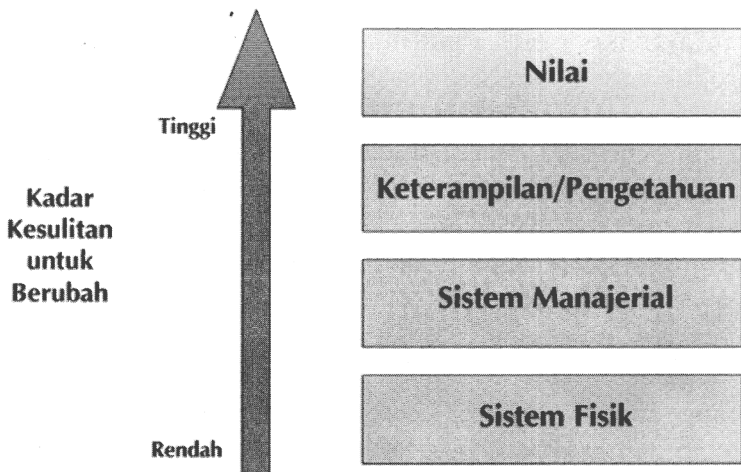
mampuan teknologi yang terakumulasi dalam benak manusia. Terdapat tiga jenis keterampilan dan pengetahuan, yakni ilmiah (publik), spesifik industri, dan spesifik organisasi. Bergerak dari yang pertama sampai yang ketiga, jenis pengetahuan tersebut semakin sulit dikodifikasi dan ditransfer. Dalam konteks pemerintahan daerah, yang menjadi anggota organisasi tidak terbatas hanya pada pegawai birokrasi lokal saja, tetapi juga mencakup keseluruhan anggota masyarakat yang menjadi warga daerah tersebut. Pengetahuan dan keterampilan mereka inilah yang merupakan batu pondasi bagi pengembangan kemampuan inti daerah.

Dimensi sistem fisik merupakan kemampuan yang terakumulasi dan diwujudkan dalam sistem fisik yang dikembangkan sepanjang waktu, seperti database, permesinan, dan program piranti lunak. Ia berfungsi melindungi pengetahuan seseorang yang telah pindah ke fungsi, pekerjaan, atau organisasi atau daerah lain agar tetap berada dalam sistem organisasi daerah tersebut. Ketika pengetahuan yang melekat dalam database menjadi milik daerah, maka program piranti lunak merupakan dimensi kemampuan inti yang tahan lama.

Dimensi lainnya adalah sistem manajerial yang berfungsi sebagai mekanisme penyaluran pengetahuan. Dalam dimensi ini, akumulasi pengetahuan anggota pemerintah daerah dan masyarakat setempat dibimbing dan dimonitor oleh sistem pendidikan, imbalan dan insentif organisasi. Sistem ini menciptakan saluran tentang bagaimana pengetahuan dinilai dan mengalir, selain juga menyusun halang-rintang bagi aktivitas kreasi pengetahuan yang tidak diinginkan.

Dimensi terakhir adalah nilai dan norma yang berfungsi sebagai mekanisme kendali pengetahuan. Dimensi ini menentukan jenis pengetahuan mana yang diperhatikan dan dibu-

dayakan, dan jenis aktivitas kreasi pengetahuan mana yang ditolerir dan didukung. Ada sistem kasta dan status, ritual perilaku, dan kepercayaan yang dihubungkan dengan berbagai jenis pengetahuan dan teknologi yang sama kaku dan kompleksnya dengan agama. Keterampilan dan pengetahuan, baik yang melekat di benak manusia maupun yang melekat dalam sistem fisik dan sistem manajerial, menunjukkan karakter tertentu yang bergantung pada apa yang dinilai di dalam organisasi. Nilai dan norma ini setara dengan konsep nilai dan asumsi sebagaimana dijelaskan oleh Schein (1984). Budaya daerah jelas memiliki hubungan rumit dengan jenis pengetahuan yang dikehendaki dan yang tidak serta termanifestasi pula dengan dimensi pengetahuan lainnya.



Gambar 16. Dimensi Kemampuan Inti (*Core Capabilities*)

Sumber: Barton, 1995

Aktivitas Kreasi Pengetahuan

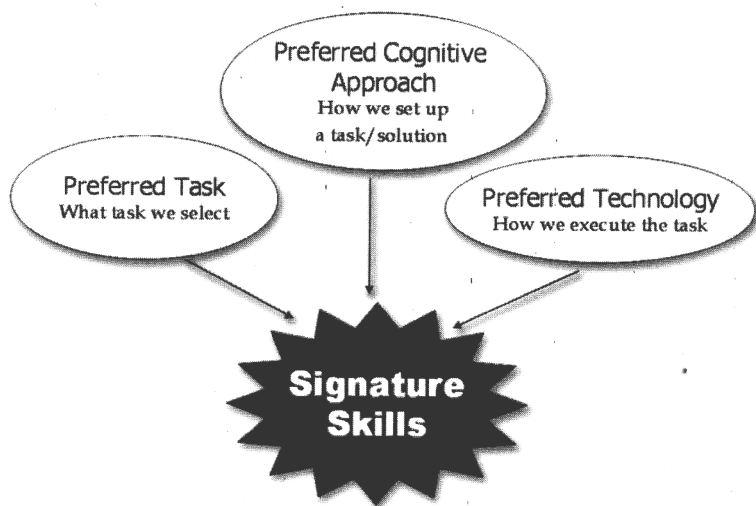
Kemampuan inti beserta segenap dimensinya di atas bukan sesuatu yang dapat terjadi dengan sendirinya. Ia membutuhkan aktivitas tertentu untuk membentuk dan memeliharanya. Hubungan antara aktivitas tersebut dengan kemampuan inti adalah : kemampuan inti dikreasi melalui *knowledge-creating activities*, dan aktivitas tersebut bergantung dan diberdayakan oleh kemampuan inti. Terdapat empat aktivitas, yakni : pemecahan masalah bersama, integrasi alat dan metodologi baru, eksperimen dan penyusunan prototipe, penyerapan pengetahuan baik yang berasal dari luar organisasi maupun dari pasar (Barton, 1995).

Meningkatnya kompleksitas masalah, proliferasi spesialisasi pendidikan formal, dan langkah globalisasi membutuhkan aktivitas **pemecahan masalah** dalam pengembangan produk baru secara bersama melampaui batas disiplin, kognisi, geografis, dan budaya. Tiga sumber perbedaan individual dalam pemecahan masalah adalah spesialisasi, gaya kognisi yang disukai (*preferred cognitive style*), dan preferensi alat dan metodologi. Tiga sumber keragaman intelektual ini dapat meningkatkan pemecahbelahan dan membuat rintangan bagi pemecahan masalah bersama. Namun, ketiganya juga dapat memberikan peluang kreativitas yang sangat besar.

Dalam pemecahan masalah, pola yang digunakan oleh orang yang paling intelek sekalipun dapat dibatasi oleh pengalaman dan keberhasilan sebelumnya. Orang dapat jatuh ke dalam kebiasaan pikiran sehingga merintangi pemecahan masalah inovatif yang mudah dan cepat bahkan untuk hal-hal kecil sekalipun. Dengan demikian, orang ini ada dalam *mind-set trap*, yakni kemanfaatan yang sangat tinggi dalam aktivitas rutin. Jika demikian halnya, maka pemecahan masalah menjadi

terbatas sehingga mudah bagi organisasi menjadi disfungsional bahkan terjebak dalam kekakuan inti.

Keterbatasan dalam respons pemecahan masalah dalam suatu organisasi bermula dari individu. Orang seringkali menjadi sangat terampil dalam menerapkan solusi tertentu atas masalah, bahkan ia menjadi terikat secara emosional dengan *mind-set*nya. Situasi ini disebut sebagai *Signature Skills*. Ia merupakan kemampuan seseorang yang cenderung mengidentifikasi dirinya secara profesional. Ia merupakan ekspresi interaktif dari tiga preferensi yang saling terkait, yakni *preferred task*, *preferred cognitive approach*, *preferred technology*.

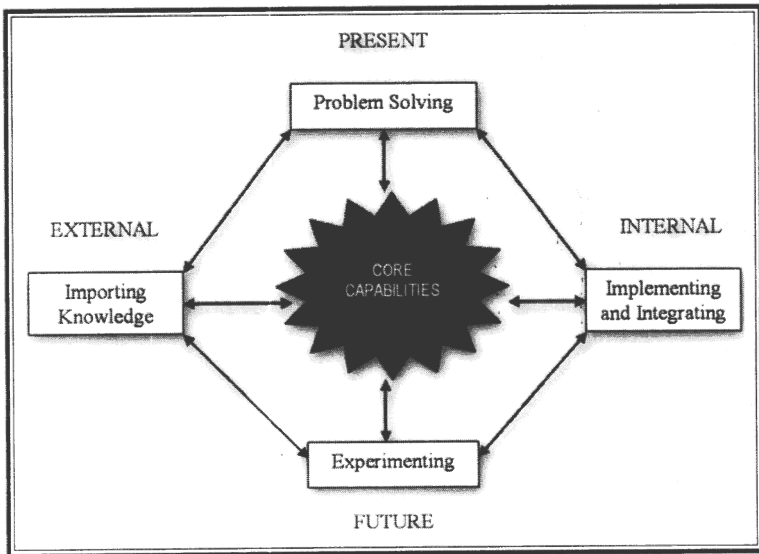


Gambar 17. Signature Skills

Sumber: Barton, 1995

Untuk mengatasi masalah ini adalah dengan mengakui potensi yang melekat dalam *signature skills* yang bertentangan. *Creative abrasion* menyalurkan energi yang muncul dari per-

tentang tersebut menjadi kreasi daripada perusakan, menjadi sintesis daripada fragmentasi. Manajer perlu mengembangkan atmosfer yang mendukung orang-orang untuk menghargai sudut pandang orang lain tanpa selalu menyetujuinya. Dalam lingkungan ini, orang dapat menerima keragaman kognisi tanpa menimbulkan perpecahan.



Gambar 18. Aktivitas Kreasi Pengetahuan
Sumber : Barton, 1995

Creative abrasion tidak sama dengan perayaan keragaman atas dasar gender, preferensi seksual, maupun latar belakang etnis. Ia juga tidak identik dengan konfrontasi konstruktif. Ia juga bukanlah konfrontasi dan pelanggaran pribadi. *Creative abrasion* melibatkan perhatian yang lebih khusus terhadap pendekatan kognitif orang-orang terhadap pemecahan masalah dan inovasi. Ia merupakan satu bentuk dari konfron-

tasi konstruktif, yang bertujuan untuk mendukung inovasi dan memberdayakan integrasi kerangka masalah dan pendekatan pemecahan masalah yang berbeda. Menghadapi persoalan ini, manajer seyogyanya menyusun prasyarat yang memberdayakan keragaman spesialisasi, gaya kognisi, dan metodologi yang mengarah pada *creative abrasion*.

Berkenaan dengan hal ini, seyogyanya pemerintah daerah dan masyarakat di daerah tidak menghindari masalah dan selalu mencari kambing hitam atas masalah yang terjadi dalam manajemen keuangan daerah. Alangkah baiknya jika masalah dihadapi bersama serta dicari jalan pemecahannya. Proses menyadari, menganalisis, dan menghadapi masalah merupakan sarana yang sangat baik bagi setiap orang untuk belajar dan meningkatkan kemampuannya dalam memecahkan masalah. Kebiasaan dan keterampilan dalam mengatasi masalah saat ini akan menimbulkan ide, kreativitas, dan akumulasi pengalaman yang bermanfaat untuk menghadapi masalah yang senantiasa muncul dan berkembang di masa depan.

Masalah-masalah manajemen keuangan daerah yang ada saat ini seyogyanya diakui dan bukannya mati-matian disangkal sembari menyembunyikan persoalan yang lebih besar di masa depan. Masalah ini sebaiknya dianggap sebagai peluang anjang-angang untuk secara bertahap meningkatkan kemampuan daerah hingga mampu menggapai kemampuan inti. Bila kemampuan inti telah tercapai maka sulit bagi produk atau daerah lain menyaingi kemampuan yang dimiliki. Kemampuan ini bahkan akan dapat membantu daerah untuk tetap bertahan bahkan berkembang dalam globalisasi.

Implementasi dan integrasi proses dan alat baru harus dilihat sebagai tindakan inovasi ketimbang semata sebagai pelaksanaan suatu rencana. Integrasi dari alat dan proses yang

tersedia di pasar terbuka dapat menjadi keunggulan kompetitif. Selain kualitas dan biaya teknologi, serta kesesuaiannya dengan lingkungan pengguna, ada dua proses manajerial penting yang dapat menjelaskan derajat dan jenis yang berbeda dari implementasi yang berhasil, yakni keterlibatan pengguna (*user involvement*), dan adaptasi bersama (*mutual adaptation*).

Terdapat dua alasan untuk melibatkan pengguna dalam pengembangan sistem teknik baru. Pertama, implementasi berdampak pada perubahan dalam pekerjaan pengguna, dan penelitian menyarankan bahwa orang lebih menerima ketika ia memberi andil terhadap desainnya. Kedua, melibatkan pengguna dalam desain alat menghasilkan desain unggul karena pengguna memiliki pengetahuan khusus mengenai lingkungan dimana alat tersebut akan dipergunakan, dan pengetahuan itu seharusnya diwujudkan dalam desain.

Ada dua motif utama dalam pelibatan pengguna ini. Pertama menciptakan kungsi (*buy-in*) dalam proses implementasi, yang berarti adanya penerimaan atas perubahan alat baru. Kedua, mewujudkan pengetahuan (*embodying knowledge*) karena pengembang tidak memiliki semua pengetahuan yang diperlukan sehingga ia harus berinteraksi dengan pengguna untuk menciptakan, atau menangkap dan menstruktur, lalu mewujudkan pengetahuan tersebut. Pengembang alat memahami prinsip dan pengetahuan ilmiah yang mendasari alat proses baru. Pengguna yang sangat terampil akan memahami proses kerjanya sendiri sehingga menjadi sumber keterampilan yang dibutuhkan untuk memahami bagaimana alat baru bekerja di lapangan.

Untuk mewujudkan pengetahuan ini dalam inovasi, pertama harus dipahami dulu manfaat dari keterlibatan pengguna ini. Keterlibatan ini bisa berentang dari negatif sampai positif.

Ada yang mengungkapkan bahwa keterlibatan ini hanya bisa berhasil dengan melakukan pemilihan pengguna yang dilibatkan berdasarkan kriteria tertentu terutama keahliannya dalam menjalankan tugas. Membedakan bentuk-bentuk keahlian juga merupakan hal penting sehingga dapat dengan tepat memperoleh pengguna ahli yang sesuai dengan pengembangan alat yang direncanakan. Isu berikutnya adalah aspek keterwakilan dari pengguna ahli tersebut sehingga masukan-masukan yang diperoleh dapat mewakili situasi, kondisi, dan kebutuhan pengguna yang sebenarnya. Aspek lainnya adalah kemauan pengguna untuk berpartisipasi baik dalam memberikan umpan balik maupun saran.

Keterlibatan pengguna ini merupakan istilah yang sangat luas mencakup banyak interaksi yang memungkinkan. Terdapat empat jenis keterlibatan pengguna ini, yakni, *delivery*, *consultancy*, *codevelopment* dan *apprenticeship*.

Mutual adaptation adalah penemuan kembali teknologi untuk menyesuaikannya dengan lingkungan kerja dan adaptasi simultan organisasi untuk menggunakan sistem teknik baru. Dua aspek utama dari *mutual adaptation* adalah : ia terjadi dalam spiral perubahan berulang-ulang baik dalam skala kecil maupun besar; dan ia memerlukan perhatian terhadap empat dimensi kemampuan. Spiral dan bukannya siklus menunjuk pada keputusan yang dipertimbangkan ulang tak pernah sama dengan yang pernah dibuat karena konteks keputusannya selalu berubah. Spiral adaptasi berbeda besaran gelombangnya. Gelombang kecil menuntut perbaikan peran atau tugas tertentu saja, sementara gelombang besar memerlukan perubahan strategis dalam organisasi.

Usaha ekstra memang diperlukan untuk mengelola implementasi dan pembelajaran. Untuk memerangi kegagalan eksperimen implementasi dan integrasi, pimpinan daerah

dapat melakukan dua hal, yakni jalani terus perubahan sejauh memungkinkan, dan rayakan keberhasilan kecil yang dapat dicapai. Hal tersebut akan meningkatkan energi perubahan dan memelihara harga diri karyawan dalam menghadapi perubahan.

Bagi daerah, aktivitas ini bukanlah sekedar tugas rutin alamiah, tetapi lebih berupa proses pembelajaran untuk meningkatkan kemampuan yang bergulir di daerah. Pada akhirnya penyerapan dan penyebarannya mampu mengembangkan perputaran pengetahuan di daerah tersebut sehingga potensi inovasi dapat berkembang dengan baik. Dengan kesadaran seperti ini, maka pengeluaran daerah bisa ditujukan untuk maksud ini sehingga kemanfaatan pengeluaran daerah dirasakan pada dua hal, yakni : dalam jangka pendek ia mampu memecahkan masalah, dan dalam jangka panjang ia membangun kemampuan inti daerah untuk bersaing dan mandiri. Pengeluaran untuk keperluan ini jelas dapat dianggap sebagai *capital expenditure*.

Sebenarnya otoritas daerah memahami benar bahwa setiap keputusan yang mereka ambil hari ini akan mempengaruhi kemampuan organisasi untuk bersaing dan mandiri di masa depan. Perencanaan strategis biasanya dipuji sebagai pelaksanaan penting yang mengarahkan keputusan tersebut. Secara tradisional, pelaksanaan perencanaan menekankan pada penyusunan tujuan akhir yang sangat spesifik dan menyusun deskripsi rinci atas langkah-langkah pencapaiannya. Namun demikian, rencana strategis rinci dapat menjadi usang setelah ia disetujui, dan membuatnya tak berguna sebagai petunjuk dan mungkin justru membahayakan. Kemampuan inti saat ini bisa beralih menjadi kekakuan inti di masa mendatang.

Aktivitas eksperimen dan penyusunan prototipe memunculkan dua jenis kemampuan baru. Pertama, eksperimen menciptakan apa yang disebut varietas yang diperlukan dalam produk dan proses. Kedua, tindakan eksperimen menyusun suatu *virtuous cycle of innovation*; siklus ini bisa menjadi karakter dominan daerah bahwa kemampuan bereksperimen dan menyusun prototipe secara efisien dan kompeten dengan sendirinya menjadi kemampuan unggul dalam bersaing.

Terdapat dua formula untuk menciptakan arahan strategi baru, yakni : *great leader formula (top down)*, ketika otoritas puncak di daerah menempa proyek yang dimaksudkan untuk mendukung arahan strategis baru (*strategic intent*) sebagai satu-satunya cara yang mereka lihat untuk mengatasi kekakuan inti; dan *hands-on champion formula (bottom up)*, yang berarti arahan pengetahuan dan teknologi baru berasal dari *strategic improvisation*, yang berarti bahwa proyek dapat mengubah arahan strategis organisasi atau memulai pertumbuhan kemampuan teknologi yang sama sekali baru.

Agar gagasan eksperimen (baik secara *top-down* maupun *bottom-up*) menentukan masa depan, para pejabat daerah mempunyai tugas untuk memfasilitasinya dengan menciptakan iklim organisasi yang menerima dan mendukung aktivitas tersebut. Caranya adalah dengan memisahkan kegagalan cerdas (*intelligent failure*) dengan kegagalan tak perlu lainnya dan mengakui peran kegagalan dalam membangun pengetahuan. Tugas lainnya adalah dengan menempa terus menerus praktek eksperimen dan pembuatan prototipe. Semakin banyak praktek maka semakin baik hasilnya. Praktek ini melibatkan eksperimentasi, pembuatan protipe, *internal wrecking crews*, dan pembuatan prototipe organisasi.

Implementasi dari gagasan eksperimen dan penyusunan prototipe ini dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan melakukan dua hal. Pertama membentuk lembaga penelitian dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Lembaga ini seyogyanya didukung oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya dan dibiayai dari APBD atau dengan cara lainnya. Jika pemerintah daerah tidak dapat menggunakan cara ini, maka dapat pula mendorong iklim eksperimentasi yang kondusif di daerah tersebut sehingga masyarakat bisa melakukan proses pembelajarannya sendiri serta memecahkan masalahnya sendiri. Apakah pemerintah daerah akan berperan aktif sebagai operator atau berperan memberdayakan masyarakat bergantung pada model pemerintahan daerah yang dianut. Baik proses maupun hasil dari eksperimen dan penyusunan prototipe ini jelas merupakan pengetahuan yang berharga bagi aparat dan masyarakat di daerah tersebut.

Sangat sedikit, kalau pun ada, organisasi atau daerah yang mampu membangun kemampuan intinya tanpa menyerap pengetahuan dari luar batas yurisdiksinya. Untuk itu, **menyerap pengetahuan dari luar** merupakan aktivitas manajerial penting seperti halnya mengintegrasikan batas internal. Kemampuan daerah untuk mengenali nilai informasi baru dari luar, lalu mengasimilasi dan menerapkannya menjadi sasaran komersial dan layanan sangatlah penting bagi kemampuan inovasinya.

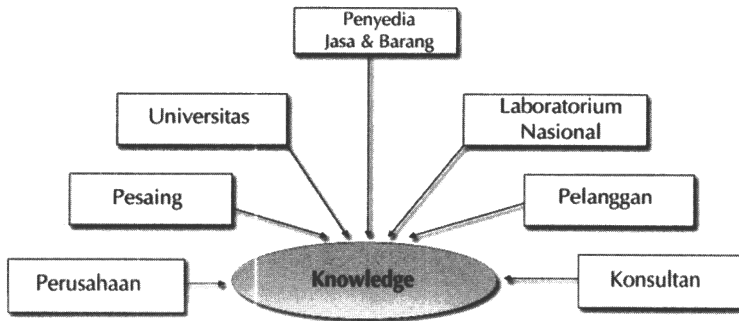
Namun demikian, tidak semua aliansi pengembangan kemampuan menawarkan peluang yang sama dalam mengimpor pengetahuan. *Supply alliances* dibentuk untuk meminimalkan biaya transaksi perdagangan dan pertukaran produk. *Positioning alliances* merupakan bagian strategi pemasaran yang membantu daerah menciptakan atau menyelesaikan

rintangan dalam memasuki pasar. *Learning alliances* sejak awal dimaksudkan untuk memperbesar pengetahuan internal. Dengan demikian, untuk kepentingan mengimpor pengetahuan maka aliansi yang tepat adalah jenis yang terakhir tersebut.

Organisasi berusaha memperoleh pengetahuan dari sumber luar jika menghadapi *capability gap*, yakni ketika keahlian teknis penting dan strategis tidak lagi tersedia atau memadai secara internal. Untuk mengidentifikasi kesenjangan kemampuan ini, maka manajer harus memahami hubungan antara strategi dengan teknologi, lalu menilai derajat familiaritas dengan teknologi yang ada saat ini di dalam organisasi. Terdapat beberapa sebab yang memicu *capability gap* ini, yakni menurunnya penelitian dasar dalam industri, kematangan dan keusangan teknologi, serta peluang fusi teknologi yang terbatas.

Sumber-sumber eksternal untuk mengimpor pengetahuan dan teknologi bisa berasal dari berbagai pihak, yakni konsultan, konsumen, laboratorium nasional, *vendors*, universitas, dan perusahaan lain baik pesaing maupun bukan. Transfer pengetahuan melintasi batas daerah lebih mudah jika *stakeholdernya* bukan pesaing langsung. Salah satu sumber pengetahuan potensial adalah pasar yang merupakan sumber pengetahuan yang tak kalah pentingnya yang berada di luar atau di dalam batas daerah. Meskipun pengembangan produk dilakukan di dalam organisasi, tetapi keberhasilannya ditentukan oleh penerimaan konsumen, warga atau pasar. Banyak inovasi menemui kegagalan ketika diluncurkan di pasar. Arus pengetahuan dari pasar mengubah informasi ilmiah menjadi produk dan jasa komersial. Terdapat beberapa langkah untuk belajar dari pasar, pertama mengenali situasi definisi produk

atau layanan baru, kedua, mengetahui cara menyerap pengetahuan dari pasar, dan yang ketiga, menggunakan model untuk menyusun bersama konsep produk.



Gambar 19. Sumber Pengetahuan Eksternal
Sumber: Barton, 1995

Bagi pemerintah daerah, penting sekali untuk memahami dan menyerap pengetahuan yang berada di konsumen internalnya (warga) atau konsumen eksternalnya yang berada di luar daerah. warga adalah konsumen yang menikmati secara langsung atau tidak beragam bentuk penyediaan barang dan jasa publik yang dilakukan sendiri oleh pemerintah daerah atau *dicontracting-outkan*. Pasar merupakan konsumen dari produk atau layanan yang dihasilkan oleh daerah tersebut. Pasar ini jelas berada di luar batas yurisdiksi daerah tersebut. secara umum, baik warga ataupun pasar mempunyai potensi tertentu yang berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran daerah baik secara langsung ataupun tidak.

Warga dan pasar ini memiliki pengetahuan tersendiri yang apabila ditelaah dengan baik akan membantu daerah untuk mengembangkan kemampuannya dalam memenangkan

persaingan. Interaksi berkelanjutan akan meningkatkan daya serap pengetahuan yang beredar di daerah, mengembangkan kemampuan inti, dan memperkuat kemandirian daerah. Jika manajemen keuangan daerah didesain untuk membiayai aktivitas penciptaan pengetahuan ini maka pemasukan yang akan diterima melalui inovasi produk dan layanan publik dan yang dihasilkan oleh masyarakat akan meningkatkan pendapatan daerah secara berkelanjutan. Kemampuan inti akan menghasilkan produk dan layanan yang dikembangkan daerah tersebut akan memiliki daya saing tinggi yang tidak dapat dengan mudah diimitasi oleh para pesaingnya.

Empat aktivitas kreasi pengetahuan di atas sebenarnya mengajak dan melibatkan segenap komponen anggota masyarakat di daerah untuk belajar mengatasi masalah mereka sendiri. Kemampuan dan kemauan mereka untuk belajar jelas merupakan prasyarat mutlak untuk mendukung keberhasilan empat aktivitas tersebut. Konsep pembelajaran masyarakat merupakan hal yang tak boleh dilupakan karena ia tidak hanya memperkuat pondasi pengetahuan mereka tetapi juga mengembangkan pengetahuan tersebut. Dengan demikian, bila proses ini dilaksanakan maka masyarakat di daerah akan menikmati kemandirian, inovasi dan keunggulan bersaing, serta kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dan layanan publiknya sendiri.

Penutup

Pada dasarnya manajemen keuangan daerah yang mandiri berasal dari desentralisasi fiskal yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat sebagai bagian yang dibutuhkan bagi desentralisasi politik. Manajemen keuangan dae-

rah akan menyangkut dua hal pokok, yakni pendapatan dan pengeluaran. Terdapat berbagai sumber pendapatan bagi suatu daerah, yaitu pendapatan asli daerah, transfer pemerintah pusat dan pinjaman. Ada dua hal utama dalam pengeluaran daerah, yakni penyediaan layanan pemerintah daerah baik langsung atau tidak langsung.

Terdapat beberapa masalah yang dihadapi oleh daerah dalam mengelola keuangannya. Pertama, masalah yang berkaitan dengan pendapatan, yakni kecenderungan ketergantungan pada pemerintah pusat, pungutan dan pengenaan pajak yang serampangan, dan ketergantungan yang berlebih pada pendapatan dari eksplorasi sumber daya alam. Kedua, masalah yang berkaitan dengan pengeluaran. Masalah ini berkisar pada pemborosan struktural, baik karena struktur birokrasi yang tidak efisien dan tidak jelas manfaatnya, maupun karena pemanfaatan dana yang tidak efektif bagi program tertentu. Masalah lainnya berkisar pada pemborosan behavioral yang bersumber pada perilaku menyimpang, korup, dan pelanggaran kekuasaan dari para pejabat daerah. Secara keseluruhan masalah di atas kontraproduktif dan berbahaya bagi kelangsungan kemandirian daerah serta merugikan pelayanan publik yang seharusnya menjadi lebih baik diterima publik melalui kebijakan desentralisasi.

Untuk mengatasi persoalan ini dan meningkatkan kadar kemandirian daerah di masa mendatang, maka seyogyanya daerah berpaling pada pendekatan *resource-based*, yakni sebuah pendekatan yang mendasarkan diri pada kekuatan dan potensi internal untuk memenangkan persaingan. Kini, pendekatan sumber daya ini berkembang melalui *very intangible resource*, yakni pengetahuan, sebagai suatu kekuatan utama yang seharusnya dijelajahi, diasah, dan dikembangkan oleh suatu organisasi. Kemampuan mengelola pengetahuan

ini akan memunculkan kemampuan inovasi bagi organisasi tersebut. Inovasi inilah yang pada saat ini diyakini sebagai sumber bagi keunggulan bersaing.

Kemampuan mengelola pengetahuan dan memunculkan inovasi sehingga tidak dapat ditiru dengan mudah oleh para pesaing merupakan kemampuan inti sebuah organisasi. Jika sebuah daerah mampu mengelola pengetahuan sehingga memiliki kemampuan inti, maka daerah tersebut diyakini akan mampu menyelesaikan persoalannya dan mampu menciptakan keunggulan bersaing. Dengan demikian, tentu pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat akan semakin memuaskan dan kemandirian daerah dalam mengelola masalah dan kebutuhannya sendiri akan terpenuhi.

Kemampuan inti melekat dalam empat dimensi yang saling bergantung, yakni pengetahuan dan ketrampilan seluruh komponen anggota masyarakat daerah, sistem fisik yang ada dan dikembangkan daerah tersebut, sistem manajerial (*local self governance*), dan nilai dan norma yang berlaku. Kemampuan inti ini dapat dicapai melalui empat ektivitas, yakni pemecahan masalah, implementasi dan integrasi proses dan alat baru, eksperimen, dan penyerapan pengetahuan dari luar daerah atau pasar.

MENGATASI KEKAKUAN INTI DALAM MANAJEMEN PERSONALIA PUBLIK

Sengaja istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini adalah manajemen personalia publik bukan administrasi kepegawaian negara yang jauh lebih dikenal dan lebih lama ada dalam khazanah kepustakaan ilmu administrasi negara. Kesengajaan ini bukan didasarkan atas motivasi sekedar berbeda atau sekedar aneh-aneh mencari istilah baru, akan tetapi lebih didasarkan pada upaya membawa kemajuan guna menghindari kejumudan pada studi kepegawaian dalam bidang ilmu administrasi negara.

Selama puluhan tahun, mahasiswa ilmu administrasi negara disuguhkan dengan studi kepegawaian dalam judul yang sama, yaitu administrasi kepegawaian negara. Konsekuensinya adalah kajian yang diberikan cenderung normatif dan sekedar menjelaskan tentang berbagai peraturan kepegawaian yang sedang berlaku. Celaknya justru terjadi pada saat suatu peraturan tentang aspek kepegawaian tertentu berubah namun tidak diikuti dengan percepatan perubahan literatur yang ada. Literatur lama seringkali masih dipertahankan sementara praktek dan kebijakan telah berubah. Tentu saja hal ini akan menyesatkan bagi mahasiswa atau mereka yang belum mengetahui adanya perubahan. Kelemahan ini meru-

pakan hal yang sering terjadi pada suatu bidang studi yang lebih menekankan diri pada sudut pandang normatif. Bidang studi tersebut akan cenderung ketinggalan dari perkembangan dan kebutuhan riil yang dihadapi oleh masyarakat.

Dalam bidang studi administrasi negara, menurut **Rosenbloom (1989)** setidaknya-tidaknya terdapat tiga pendekatan utama yang bisa didiskusikan, yaitu pendekatan manajerial, politik, dan legal. Masing-masing pendekatan tersebut menekankan nilai, susunan organisasi, pandangan individual, dan orientasi intelektual yang berbeda satu sama lain. Oleh karena itu, administrator publik bisa jadi lebih memainkan peran sebagai manajer, atau pembuat kebijakan, atau pelaksana regulasi konstitusional akan bergantung pada pendekatan mana yang lebih ditekankannya. Hal yang sama rupanya terjadi pula pada studi kepegawaian, yang mana selama puluhan tahun di Indonesia lebih berorientasi pada pendekatan legal. Jadi, disadari atau tidak studi kepegawaian dalam kerangka judul administrasi kepegawaian negara telah terjebak hanya pada satu pendekatan saja.

Meskipun istilah administrasi dapat dimengerti dalam tiga dimensi, yaitu : pertama, dalam arti administrasi sebagai tata usaha; kedua ; administrasi jumbuh dengan manajemen; ketiga, administrasi sebagai proses kerja sama yang mencakup dua dimensi terdahulu. Tentu istilah administrasi negara adalah administrasi dalam dimensi ketiga yang bermakna luas. Celakanya justru terjadi pada istilah administrasi kepegawaian negara yang terjebak pada ketata-usahaan daripada praktek kepegawaian institusi-institusi negara. Ini berarti istilah administrasi dalam bidang tersebut hanya mencakup dimensi pertama saja, yang berarti hanya mengajarkan kepada mahasiswa bagaimana caranya melaksanakan peraturan kepegawai-

an yang ada. Dengan demikian tugas dari administrasi kepegawaian hanyalah sebatas kegiatan ketata-usahaan dari bagian kepegawaian saja yang memiliki makna sebagai pendukung minor bagi unit atau bagian lainnya, serta tidak memiliki makna yang terlalu strategis bagi pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Hal ini memang dapat dipahami karena memang ada sebagian ahli yang membatasi terminologi administrasi hanya dalam aktivitas-aktivitas pemerintahan, terutama mereka yang berkecimpung di bidang hukum administrasi negara atau ilmu tata usaha negara.

Stagnasi Administrasi Kepegawaian Negara

Sebagai akibat dari fenomena di atas maka kajian administrasi kepegawaian negara akhirnya hanya menciptakan mahasiswa seperti 'katak dalam tempurung' karena mahasiswa tidak diajak untuk menganalisis mengapa suatu kebijakan kepegawaian diambil; apa kelebihan, kelemahan, tantangan, dan peluang yang ada pada suatu kebijakan kepegawaian tertentu; apakah ada alternatif yang lebih baik; bagaimana mencapai praktek pengelolaan pegawai yang efektif dan efisien pada kondisi tertentu; dan lain sebagainya.

Hal yang sama sebenarnya terjadi tidak hanya di Indonesia saja, di Amerika Serikat jauh-jauh hari juga mengalami persoalan serupa. Klingner dan Nalbandian (1985) telah menunjukkan masalah tersebut sebagai masalah berat yang dihadapi oleh studi-studi kepegawaian pada sektor publik. Berbagai faktor mendukung kurang berkembangnya studi dan teori kepegawaian publik.

Pertama, Terlalu banyak bagian dari administrasi kepegawaian di atur oleh Undang-undang, Peraturan, dan berbagai

jenis regulasi lainnya yang pada awalnya dimaksudkan untuk membatasi adanya penyimpangan dan intervensi politik dalam manajemen sumber daya manusia di sektor pemerintahan. Asumsi yang mendasari timbulnya faktor ini adalah upaya mencegah patronase politik dari pekerjaan publik sehingga efisiensi dan ketidak-berpihakan birokrasi lebih bisa dijamin. Akan tetapi pada kenyataannya ketidak-netralan birokrasi di Indonesia justru bukan disebabkan oleh sekian banyak peraturan kepegawaian, melainkan sistem dan budaya politik yang berlaku sehingga birokrasi justru menjadi kekuatan politik yang dominan.

Kedua, sebagian Guru Besar administrasi negara seringkali memandang pengelolaan sumber daya manusia sektor publik ini sebagai bidang yang gersang dan tandus bagi studi-studi teoritis. Bahkan ada anggapan dari sebagian Guru Besar tersebut yang melihat bidang ilmu ini sebagai 'ilmu tukang' yang hanya mengajarkan mahasiswa untuk menjadi tukang-tukang dalam pekerjaannya karena tidak membutuhkan analisis yang tajam dan mendalam. Hal ini terjadi karena bidang personalia dianggap sebagai kegiatan administratif rutin belaka sehingga para peneliti bidang ini akhirnya cenderung untuk mencari solusi rutin atas permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan sumber daya manusia. Pendekatan legal-formal yang diakibatkan persoalan pertama akhirnya merambah pada persoalan ke dua ini sehingga menyebabkan pengelolaan sumber daya manusia menjadi bagian yang tidak lagi menantang secara akademis karena telah dibatasi oleh koridor normatif yang telah ditetapkan. Pengembangan suatu teori dalam bidang tertentu membutuhkan perhatian dari sejumlah variabel yang berfluktuasi dan menantang. Jika fluktuasi dan ruang lingkup variabel yang dikembangkan dibatasi maka akibatnya

adalah reduksi atas kemungkinan alternatif dan fluktuasi variabel yang bisa dikembangkan sehingga bidang tersebut tidak lagi menggairahkan.

Dua persoalan di atas akhirnya merembet pada persoalan ketiga, yaitu berkembangnya pemikiran *one best way* dalam praktisi dan pemerhati manajemen personalia publik. Mereka hanya berpikir bahwa hanya ada satu cara terbaik saja dalam menjalankan administrasi kepegawaian serta menyusun solusi atas problem yang timbul di lapangan. Mereka tidak lagi berpikir untuk memiliki alternatif lain atau mengkritisi solusi yang telah ada. Akibatnya adalah matinya diskusi-diskusi yang menantang, di arena praktisi yang akhirnya berpengaruh juga di arena akademisi. Mereka memandang administrasi kepegawaian sebagai sekumpulan teknik administratif yang sudah pakem dan diyakini kebenarannya untuk berlaku dimanapun dan kapanpun sesuai dengan masa berlakunya peraturan yang meregulasinya. Semuanya bersifat rutin dan tersedia. Perubahan dan kondisi yang berbeda antar ruang dan waktu telah diabaikan, termasuk kelemahan dan ancaman dari suatu praktek tertentu tidak lagi diperhitungkan. Semuanya berjalan dengan baik karena hanya ada satu jalan atau cara terbaik. Kondisi ini tentu saja sangat memprihatinkan, karena administrator personalia tidak lagi mengembangkan kreativitas dan inovasi yang memadai untuk menyesuaikan persoalan yang muncul dengan berbagai alternatif solusi yang dimungkinkan.

Memilih Terminologi Yang Lebih Tepat

Dengan mempertimbangkan berbagai faktor di atas, maka tulisan ini lebih memilih menggunakan istilah mana-

jemen personalia publik daripada administrasi kepegawaian negara. Pertama, istilah manajemen dipergunakan dengan maksud menghindari jebakan pengertian yang sempit dari istilah administrasi sebagaimana selama ini terjadi. Manajemen jelas bukanlah kegiatan yang bersifat ketata-usahaan belaka, akan tetapi kegiatan tersebut merupakan bahagian kecil dari cakupan manajemen.

Kedua, istilah personalia yang dipergunakan tidak untuk mengganti istilah pegawai, akan tetapi dimaksudkan sebagai padanan saja yang dapat dipergunakan silih berganti antara kepegawaian dengan personalia atau bahkan dengan sumber daya manusia, meskipun telah banyak penulis berupaya membedakan ke tiga istilah tersebut. Akan tetapi istilah personalia dirasakan lebih netral dan lebih luas ruang lingkupnya karena tidak memiliki nuansa dikotomis antara atasan dan bawahannya, atau antara pimpinan dan pegawainya. Dalam institusi pelayanan publik ataupun instansi pemerintahan, baik itu pimpinan maupun bawahan semuanya merupakan bagian yang terlibat dalam manajemen personalia. Semuanya berinteraksi secara bersama-sama baik sebagai subyek dalam manajemen tersebut. Semuanya diatur dalam regulasi kepegawaian yang ada. Semuanya yang menentukan efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan organisasi.

Ketiga, istilah publik lebih dipilih untuk dipergunakan daripada istilah negara, karena yang pertama memiliki cakupan yang lebih luas daripada yang kedua (Zauhar, 1996). Jika mempergunakan istilah negara maka terdapat kekhawatiran bahwa ruang lingkup tulisan ini akan terjebak hanya pada pegawai negeri belaka, padahal cakupan tulisan ini jauh lebih luas lagi. Istilah publik membawa konsekuensi bahwa yang terlibat dan dilibatkan dalam manajemen ini adalah mereka

yang bekerja dalam institusi pelayanan publik, baik itu yang berstatus pegawai negeri ataupun bukan. Terlalu banyak mereka yang berada dalam institusi pelayanan publik yang bukan pegawai negeri akan tetapi mereka juga harus dikelola dengan baik karena telah menjadi bagian dari sistem pelayanan publik itu sendiri. Jelas administrasi kepegawaian negara telah terjebak pada kesempitan untuk hanya membahas mereka yang berstatus pegawai negeri saja. Akibatnya adalah pada bagian kepegawaian atau yang berwenang mengambil kebijakan tentang personalia untuk memperlakukan mereka yang bukan pegawai negeri secara ala kadarnya saja sebagaimana yang terjadi terhadap pegawai negeri. Mereka telah terjebak pada pikiran *one best way* sehingga mereka yang bukan pegawai negeri tidak lagi terkelola dengan baik karena pikiran tersebut justru telah mengeliminasi apa yang seharusnya mereka ketahui dalam mengelola semua jenis pegawai yang ada dalam institusi tersebut.

Dengan demikian istilah manajemen personalia publik diharapkan memiliki ruang lingkup yang jauh lebih luas serta memberikan tantangan yang lebih berarti dalam studi kepegawaian dalam bidang administrasi negara. Ruang lingkup ini mencakup konten dari kajian itu sendiri, serta mencakup subyek dari kajian itu sendiri. Konten kajian ini tidak hanya mencakup pendekatan legal akan tetapi juga mencakup pendekatan manajerial dan politik. Ruang lingkup subyek mencakup tidak hanya pegawai negeri saja tetapi juga mereka yang berada dalam institusi pelayanan publik atau instansi pemerintahan. Sebagai contoh adalah mereka yang bekerja pada pemerintah desa selama ini tidak terjamah oleh administrasi kepegawaian negara, meskipun institusi tersebut jelas sebagai instansi pemerintahan. Tulisan ini jelas dimaksudkan

untuk sampai pada berbagai kalangan seperti itu, dan bermaksud untuk mencakup kekosongan yang terabaikan selama ini.

Evaluasi atas Pendekatan Legalistik

Dalam bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa pendekatan legalistik telah berkembang begitu dalam pada administrasi kepegawaian negara. Pendekatan ini menimbulkan akibat-akibat serius bagi kurang berkembangnya kajian sumber daya manusia di bidang administrasi negara. Selain itu, terjadi pula beberapa konsekuensi praktis yang dialami oleh para praktisi kepegawaian, akademisi, bahkan para pegawai itu sendiri baik yang secara langsung mereka sadari maupun tidak. Setidak-tidaknya ada tiga konsekuensi logis tersebut yang diungkapkan oleh Klingner dan Nalbandian (1985).

Pertama, berkaitan dengan materi atau fungsi yang ada dalam pengelolaan personalia, mulai dari perencanaan, rekrutmen, seleksi dan penempatan, penggajian, penilaian prestasi kerja, pendidikan dan pelatihan, sanksi dan disiplin, sampai pada pemisahan. Berbagai fungsi tadi lebih dipahami sebagai *sequence* atau runtutan aktivitas. Jika satu aktivitas selesai maka tiba saatnya untuk melakukan aktivitas berikutnya, demikian seterusnya. Konsekuensinya terletak pada pemahaman yang sifatnya kronologis antara fungsi yang satu dengan fungsi lainnya, sehingga kurang menyadari bahwa setiap fungsi tersebut mempunyai keterkaitan yang sangat erat antara fungsi yang satu dengan yang lain. Keterkaitan tersebut tidak sesederhana hubungan *sequential* seperti di atas. Selain itu, setiap aktivitas atau fungsi tersebut tidaklah berdiri sendiri dan bebas memilih teknik yang terbaik tanpa memandang

kesesuaiannya dengan fungsi-fungsi lainnya. Persoalan seriusnya justru terletak pada bagaimana menyesuaikan berbagai fungsi tersebut satu sama lain secara bersama-sama.

Kedua, Pendekatan legalistik telah memberikan teknik tertentu pada fungsi-fungsi tertentu dijalani dan diaplikasikan pada suatu organisasi sehingga sebagai konsekuensi logisnya adalah menyebabkan para pengelola personalia secara implisit mengabaikan dimensi nilai dalam keputusan dan penerapan kebijakan kepegawaian. Selain itu, mereka juga akan mendukung pendapat bahwa manajemen personalia atau administrasi kepegawaian itu merupakan penerapan teknik-teknik manajemen yang bebas nilai. Jelas asumsi ini merupakan kebalikan dari lingkungan politik yang sarat nilai dimana sebenarnya para praktisi manajemen personalia publik menjalankan tugasnya. Sebenarnya terdapat banyak variasi pilihan kebijakan di bidang personalia yang mempunyai dampak yang berbeda bagi para pegawai maupun bagi publik di luar itu yang berkompetisi memperebutkan sumber daya langka, yaitu pekerjaan sebagai pegawai pemerintahan. Pilihan kebijakan tersebut sesungguhnya memperlihatkan kepada kita bahwa pikiran *one best way* atau satu cara terbaik di bidang manajemen personalia tidaklah tepat.

Sebagai contoh, dapat dikemukakan dalam aktivitas rekrutmen dan seleksi pegawai negeri sipil. Dalam menentukan siapa yang akan direkrut dan siapa yang akan lolos seleksi pastilah dihadapkan pada berbagai pilihan kebijakan seperti akan mendahulukan pertimbangan merit, atau pertimbangan politis sehingga mereka yang dianggap terlibat atau sanak kadang dari yang terlibat G 30 S/PKI tidak dapat direkrut, atau pertimbangan isu gender, atau pertimbangan isu daerah, atau pertimbangan lain-lainnya. Pilihan pertimbangan tersebut

dapat menentukan teknik seleksi yang akan diterapkan dan menentukan pilihan tentang siapa dan berapa banyak yang harus diterima. Pikiran yang mendasarkan diri pada *one best way* tentu hanya akan melakukan pertimbangan sempit saja sebagaimana yang dituntut oleh ketentuan dan regulasi yang sudah ada. Padahal jika regulasi tersebut benar-benar diterapkan mungkin akan menjadi persoalan politik yang serius. Katakanlah jika yang diterima sebagaimana ketentuan yang ada harus mempertimbangkan aspek merit maka siapa yang berkemampuan dan mempunyai nilai seleksi yang terbaik haruslah diterima meskipun sama sekali tidak ada putera daerah yang lolos seleksi. Secara politis tentu hal tersebut akan menjadi komoditas empuk untuk melontarkan isu terjadinya penjajahan di daerah tersebut.

Contoh di atas sebenarnya membuktikan kepada kita bahwa manajemen personalia publik merupakan praktek sarat nilai (*value laden*) bukan bebas nilai (*value free*) sehingga memiliki banyak alternatif pilihan kebijakan kepegawaian yang mempunyai dampak serius bagi pilihan teknik manajemen personalia yang bisa diterapkan dan dikembangkan. Pendekatan yang ada saat ini, menempatkan para pengelola personalia pada ketiadaan pilihan untuk memberikan jawaban-jawaban yang memadai atas terus berkembangnya persoalan-persoalan di bidang personalia publik. Pendekatan tersebut juga menghambat minat akademisi terhadap bidang studi personalia publik ini karena kurangnya variasi yang ditimbulkan akibat pembatasan yang dipaksakan terhadap faktor-faktor yang perlu dipertimbangkan sebagai input, lalu keterbatasan terhadap alternatif teknik dan keputusan yang bisa diambil, sekaligus mempersempit analisis terhadap dampak yang dihasilkan oleh pilihan kebijakan tersebut.

Ketiga, Berbagai kelemahan pendekatan yang terjadi saat ini juga membawa konsekuensi serius atas kurangnya perhatian terhadap dampak kumulatif penggunaan teknik-teknik administrasi kepegawaian negara bagi para pegawai itu sendiri. Meskipun terdapat banyak sekali sumbangsih pengetahuan perilaku organisasi dalam teori administrasi negara, akan tetapi terjadi sedikit sekali transfer pengetahuan tersebut ke dalam praktek manajemen personalia publik. Para pengelola kepegawaian, termasuk pimpinan, di instansi pemerintahan kurang menghargai dan memperhitungkan dampak kumulatif keputusan kepegawaian yang diambil terhadap aspirasi dan sikap pegawai.

Sebagai contoh, dapat diungkapkan betapa *job description* didesain sedemikian rupa sehingga hanya mempertimbangkan kebutuhan organisasi pada saat ia disusun. Ia tidak disusun dengan mempertimbangkan kemungkinan perubahan pada masa-masa sesudahnya, bahkan para pengelola kepegawaian di Indonesia cenderung untuk enggan menyusunnya dan membeberkannya secara transparan kepada pegawai. Tentu hal ini membawa dampak dimana pegawai justru tidak mampu mengukur prestasi kerjanya sendiri, bahkan ada kecenderungan ia juga tidak mampu mengenali apa sebenarnya tugas pokoknya. Pada kondisi seperti ini tentu yang dirugikan adalah si pegawai itu sendiri dan bahkan organisasi secara keseluruhan. Meskipun Santoso (1993) menyebutkan ada motif kekuasaan dibalik praktek tersebut, akan tetapi yang terpenting contoh ini menunjukkan betapa para pengelola kepegawaian tidaklah begitu peduli atas dampak praktek dan keputusan kepegawaian yang diambilnya terhadap pegawai.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa pendekatan manajemen personalia yang diterapkan pada saat ini

tidak berkaitan dan memperhitungkan dampak kumulatif daripada praktek kepegawaian yang terjadi terhadap nasib para pegawai. Pendekatan ini mengabaikan sebuah pertanyaan kritis dari pegawai, yaitu : apa yang bisa saya harapkan dari pekerjaan yang saya lakukan ini ?

Penjelasan yang memadai tentang stagnasi yang terjadi dalam praktek kepegawaian negara dapat dilakukan melalui pendekatan manajemen pengetahuan (*knowledge management*). Kondisi stagnasi tersebut menurut Barton (1996) biasanya berkembang menjadi *core rigidities* (kekakuan inti). Paradoks yang membingungkan yang melekat dalam kekakuan inti adalah kemampuan inti. Sebuah metode administrasi kepegawaian yang terbaik pada saat tertentu dapat menjadi kelemahan utama seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan. Kekuatan suatu organisasi pada saat yang bersamaan juga merupakan kelemahannya. Dimensi-dimensi, yang membedakan organisasi untuk bersaing, telah berkembang terus menjadi akumulasi aktivitas dan keputusan yang terfokus pada satu jenis pengetahuan tertentu juga merugikan pada sisi lainnya. Organisasi, seperti halnya manusia, tidak berkemampuan atas segala hal. Untuk itu, kemampuan inti membawa keuntungan sekaligus kebuntuan bagi suatu organisasi.

Terdapat beberapa hal yang merupakan patologi yang menyebabkan kemampuan inti berubah menjadi kekakuan inti. Patologi ini menahan aliran pengetahuan yang berguna dalam organisasi. Manajemen aktivitas kreasi organisasi justru yang menentukan apakah aktivitas tersebut menempa atau justru menghalangi arus pengetahuan penting. Ada dua patologi, yakni kepicingan (*insularity*) dan berlebihan dalam mencapai target (*overshooting the target*). Kepicingan terjadi ke-

tika para manajer terpaku dan terlena pada manfaat dari kemampuan inti yang dimilikinya saat ini tanpa mengindahkan berbagai kejadian di luar organisasinya yang terus berubah, bersekutu dan mengancam kelangsungan hidupnya.

Berlebihan dalam mencapai target mengubah aktivitas yang bermanfaat dari semula membantu menjadi menghambat perkembangan organisasi. Hal ini didasari dugaan sederhana bahwa lebih banyak hal baik selalu lebih baik. Penggunaan berlebih (*overuse*) dan spesialisasi berlebih (*over-specialization*) merupakan gambaran langkah menuju *overshooting the target*.

Mengapa patologi ini bisa terjadi dapat dijelaskan melalui penjelasan ekonomi, politik kekuasaan, dan perilaku. Dari sisi ekonomi dapat dijelaskan bahwa menyerang kekakuan inti seringkali diartikan dengan menghancurkan pondasi ekonomi yang ada sehingga basis pengetahuan dan keterampilan yang ada menjadi usang dan bahkan mengurangi nilai aset yang ada saat ini. Dari segi politik kekuasaan dapat ditekankan bahwa penguatan kemampuan inti secara berkesinambungan dapat membahayakan kapasitas yang ada, dan mengancam status quo serta membuat para manajer yang ada enggan menyerahkan kekuasaan politiknya. Dari sudut perilaku dapat dipahami bahwa rutinitas organisasi yang telah berurat berakar dan bentuk-bentuk kebiasaan yang beragam telah mengendalikan organisasi. Kemampuan inti yang berkembang dapat menjadi kebiasaan yang sulit dirubah.

Kekakuan inti dapat memicu aktivitas penghambat pengetahuan, begitu pula sebaliknya aktivitas penghambat pengetahuan memperkuat dan memperdalam kekakuan inti. Aktivitas pemecahan masalah berkembang menjadi *limited problem solving* karena pengaruh masa lalu. Hubungan *path*

dependency merupakan penjelas mengapa hal ini terjadi. Langkah-langkah masa lalu tak dapat dihilangkan, dan tindakan hari ini dipengaruhi oleh tindakan masa lalu. Kondisi pendirian organisasi, termasuk strategi awal, menciptakan konsensus internal tentang bagaimana berbagai hal dikerjakan menuju keberhasilan, akibatnya rutinitas organisasi menjadi solid dan sulit berubah. Pemecahan masalah tidak dapat keluar dari jejak masa lalu ini sehingga kemampuan, relevansi, dan keputusan yang diambil menjadi sangat terbatas. Untuk mengatasinya, manajer harus memberanikan orang-orang untuk keluar dari masa lalu ini.

Aktivitas kedua penghambat pengetahuan adalah ketidakmampuan berinovasi dengan alat dan metode baru. Mengerasnya saluran internal organisasi dapat menyebabkan kelumpuhan meskipun disadari perlunya inovasi untuk memperbaikinya. Hal ini biasanya terjadi karena adanya *competency trap*, yang terjadi bila kinerja yang diinginkan tercapai melalui prosedur seadanya sehingga mengarahkan organisasi untuk mengakumulasi pengalaman dengan prosedur tersebut. Akibatnya adalah menghindarkan organisasi dari prosedur yang unggul untuk mencapai kinerja yang diinginkan. Lambat laun tentu kemampuan organisasi akan menjadi berkurang ketika menghadapi tuntutan yang lebih tinggi yang hanya dapat dicapai melalui prosedur unggul.

Aktivitas yang ketiga adalah eksperimen, yang dibatasi ketika perluasan pengetahuan mengalir melalui jejak yang telah dikenali dengan baik (*well-worn paths*) daripada menciptakan pilihan baru bagi organisasi. Kepentingan dan kemampuan staf teknis seringkali membatasi batas-batas inovasi.

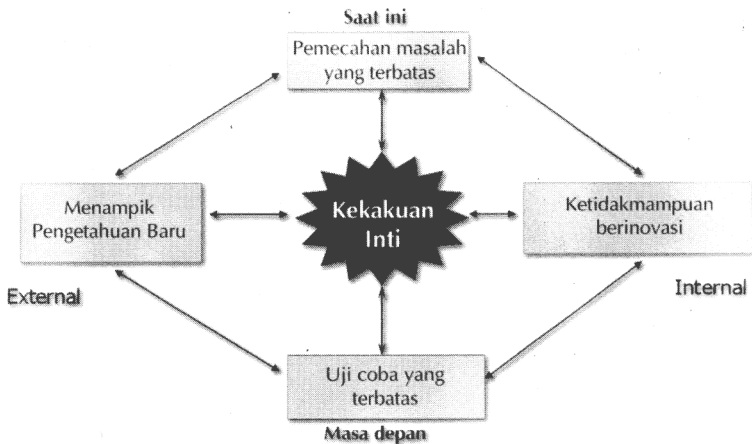
Aktivitas yang keempat yang menghambat pengetahuan adalah menyaring pengetahuan eksternal, yakni sebuah aktivitas yang menyaring pengetahuan eksternal yang seharusnya masuk ke dalam organisasi dan tersalur dalam aliran pengetahuan organisasi. Menyaring pengetahuan eksternal memang diperlukan untuk menjaga bertambahnya pengetahuan dari sumber-sumber yang tidak dikehendaki. Namun demikian, penyaringan yang berlebihan dan salah justru menghambat masuknya pengetahuan penting yang diperlukan organisasi. Kesalahan ini bisa disebabkan oleh evaluasi yang salah terhadap teknologi baru, dan terlalu keras dalam mendengarkan konsumen.

Kekakuan inti yang paling berbahaya terjadi ketika suatu organisasi menghadapi *technological discontinuity*, yakni perubahan mendasar teknologi menuju paradigma baru. Kunci penyelesaiannya justru terletak pada dimensi kekakuan inti, sama dengan dimensi yang dimiliki kemampuan inti. Tidak ada jalan lain kecuali manajer harus membangun kembali dan memperbaharui organisasi. Tuntutan adanya *creative destruction* terhadap kemampuan inti lama menuju yang baru. Kekakuan inti jelas merupakan suatu sistem. Meski disadari bahwa empat dimensi kekakuan inti terjalin erat sebagai satu kesatuan, kita harus berpikir untuk mempertimbangkannya secara terpisah. Secara berurutan, dimensi dibahas mulai dari yang termudah sampai yang tersulit.

Sistem fisik merupakan dimensi yang termudah untuk dikembangkan. Semakin banyak inovasi melekat dalam peralatan dan membutuhkan sedikit pelatihan pengguna, maka semakin mudah ia diterima. Namun demikian, hal ini tidak dimaksudkan untuk menyepelekan penerapan sistem teknik baru. Pengembangan sistem fisik ini merupakan perubahan

yang paling dapat dilihat dan paling mudah dipahami oleh para manajer yang melakukannya. Tetapi sayangnya dimensi ini tak pernah mampu berdiri sendiri dari tiga dimensi lainnya, padahal yang lain lebih sulit untuk dikembangkan.

Peran sistem manajerial dalam menunjang kekakuan inti seringkali halus dan sulit dirubah. Padahal sistem ini memainkan peran penting dalam mendukung dan memberikan imbalan atas jenis pengetahuan tertentu dan menanamkan status tertentu pada fungsi, disiplin, dan peran dalam sistem yang sama. Pengaruhnya dapat dilihat dalam *negative reinforcing cycle*. Karena tidak tertarik pada fungsi tertentu maka kurang memberikan perhatian pada rekrutmen dan pemberian imbalan yang memadai bagi fungsi tersebut. Akibatnya fungsi tersebut menerima upah yang lebih kecil dan dianggap kurang vital bagi proses organisasi. Mereka bekerja dengan enggan sehingga memberi andil yang sedikit pada organisasi. Kredibilitas dan pengaruh fungsi ini menjadi kecil. Secara umum status fungsi ini rendah dalam organisasi. Status rendah menyebabkan fungsi ini tidak menarik. Demikian terus siklus ini berlangsung sehingga yang hanyalah penguatan negatif atas fungsi tersebut. Lambat laun, informasi dan pengetahuan yang ada dalam fungsi ini menjadi terabaikan dan dapat membahayakan kebutuhan informasi penting bagi pengambilan keputusan organisasi. Kegagalan dalam mendengar dan memperoleh informasi dari berbagai perspektif mengarah pada kekakuan inti dalam organisasi.



Gambar 20. Aktivitas Penghambat Pengetahuan
Sumber: Barton 1995

Meningkatkan basis keterampilan dan pengetahuan kemampuan inti sama sederhana dan sekaligus sulitnya dengan mengangkat orang baru. Karyawan dengan pengetahuan publik dapat diangkat dari program pendidikan formal. Karyawan dengan pengetahuan spesifik industri dapat direbut dari pesaing. Namun, karyawan dengan pengetahuan spesifik organisasi tak dapat diperoleh dari manapun kecuali dikembangkan terus menerus dalam organisasi. Kejadian paling sulit terjadi ketika pengetahuan spesifik organisasi harus berubah sementara karyawannya tidak lagi dapat berubah mengikuti perubahan yang dibutuhkan. Masalah menjadi dianggap tak bermoral jika harus memecat karyawan yang telah bekerja lama dalam organisasi yang kemampuannya kini telah usang. Dalam hal ini, tampak bahwa basis pengetahuan terikat erat dengan norma perilaku dan sistem nilai implisit.

Dalam dimensi nilai, terdapat dua jenis nilai yakni “V besar”(nilai) dan “v kecil” (norma). Kesulitan yang sering terjadi dalam norma dan rutinitas organisasi yang berubah adalah karyawan dihadapkan pada dua tingkatan nilai yang berbeda ini. Apakah karyawan harus mengubah nilai atau mengubah norma. Apakah nilai dasar yang menyangkut misi organisasi yang harus diubah ataukah hanya norma yang mengatur bagaimana aktivitas pencapaian misi yang harus diubah. Untuk itu biasanya, nilai dan norma dipisahkan dalam benak karyawan jika hendak melakukan perubahan.

Dari penjelasan semua dimensi kekakuan inti tersebut, disadari bahwa tidak mungkin melakukan perbaikan tunggal tanpa juga melakukan perubahan atas dimensi lainnya yang saling terkait. Yang mungkin adalah memulai perubahan dari langkah kecil, namun tetap berdasar perspektif tertentu. Pandangan yang lebih komprehensif selanjutnya dibutuhkan untuk menghindari kekakuan inti sekaligus untuk mengembangkan manajemen personalia.

Pengembangan *Multi-Value*

Untuk itu diperlukan pendekatan alternatif dalam memandang manajemen personalia publik, yaitu dengan melihatnya sebagai interaksi empat nilai dominan bukan sekedar sebagai kumpulan teknik kepegawaian. Klingner dan Nalbandian (1985) mengungkapkan bahwa empat nilai tersebut mencakup *administrative efficiency* (efisiensi administrasi), *individual rights* (hak-hak individu), *political responsiveness* (responsi politik), dan *social equity* (keadilan sosial). Nilai ini kiranya setara dengan nilai-nilai yang dimaksudkan oleh Rosenbloom (1989) yang mana *administrative efficiency*

merupakan nilai dasar *managerial approach*, dan *individual rights* merupakan nilai utama dari *legal approach*, serta *political responsiveness & social equity* merupakan nilai-nilai yang terkandung dalam *political approach*.

Ilmuwan-ilmuwan tersebut sepakat bahwa dalam administrasi negara, nilai-nilai dan pendekatan-pendekatan tersebut berinteraksi satu sama lain sehingga tidak ada satu nilai-pun yang dapat dipandang sebagai dominan dalam administrasi negara. Pandangan demikian tentu merupakan pendekatan atau paradigma tersendiri dalam memandang administrasi negara pada umumnya sehingga mempengaruhi pula pendekatan terhadap aspek-aspek yang terkandung di dalamnya, termasuk dalam manajemen personalia.

Keaneka-ragaman nilai ini memang sepatutnya dipahami jika kita kembali menengok aksioma pertama administrasi, yaitu bahwa suatu organisasi tidak beroperasi dalam ruang hampa.²¹ Selanjutnya Starling mengungkapkan bahwa administrasi publik paling tidak beroperasi dalam atmosfer politik, hukum, dan sosio-teknis, termasuk berbagai macam lembaga yang terkait dalam kehidupan bernegara. Administrator publik harus memiliki pengetahuan yang memadai terhadap institusi dan proses politik serta hukum. Bahkan pengetahuan saja sebenarnya tidaklah memadai karena administrator publik seyogyanya juga memiliki *political skill and management*. Beragam kemampuan yang harus dimiliki di antaranya adalah kemampuan menganalisa dan menginterpretasikan kecenderungan ekonomi, sosial, dan politik; kemampuan untuk menganalisa konsekuensi tindakan-tindakan administratif; dan kemampuan untuk memperjuangkan dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan; serta kemampuan untuk berhubungan dengan berbagai instansi terkait baik publik, privat maupun LSM.

Tabel 4. Perbandingan Pendekatan

PERBANDINGAN <i>NILAI</i> KLINGNER-NALBANDIAN DENGAN <i>PENDEKATAN</i> ROSENBLOOM	
Klingner & Nalbandian	Rosenbloom
• Administrative Efficiency	• Managerial Approach
• Individual Rights	• Legal Approach
• Political Responsiveness	• Political Approach
• Social Equity	• Political Approach

Untuk itu, berbagai nilai dan pendekatan tersebut penting dikaji dan dipertimbangkan karena nilai inilah yang membentuk dan mempengaruhi perkembangan dan penggunaan teknik-teknik manajemen personalia. Tidak seperti halnya manajemen personalia dalam organisasi yang berorientasi pada laba yang sangat menekankan pada nilai efisiensi administrasi atau pendekatan manajerial, dan tidak seperti apa yang dimaksudkan dalam administrasi kepegawaian negara yang menekankan pada pendekatan legal, maka pendekatan ini memandang bahwa seluruh nilai tersebut berinteraksi satu sama lain dalam manajemen personalia publik. Hal ini disebabkan oleh lingkungan kerja dan ruang lingkup personalia publik merupakan bidang yang seringkali bergejolak karena interaksi dari nilai-nilai yang berubah pada setiap fungsi utama kepegawaian.

Fungsi-fungsi utama manajemen personalia yang dijalankan oleh instansi-instansi pemerintahan agar karyawannya bekerja secara kompeten dalam suasana kerja yang memuaskan adalah : pengadaan pegawai; alokasi pekerjaan; pemberian imbalan; pengembangan kompetensi; termasuk pula pemeliharaan hubungan kerja. Oleh karena itu, yang terpen-

ting bagi pemerhati masalah (termasuk mahasiswa) manajemen personalia publik adalah tidak hanya pemahaman atas fungsi-fungsi tersebut termasuk teknik-teknik yang ada di dalamnya, akan tetapi mencakup pula apresiasi terhadap nilai-nilai yang mendasari fungsi dan teknik tersebut serta interaksi atau bahkan konflik antar nilai yang terjadi dalam aplikasi fungsi tersebut. Interaksi atau konflik nilai ini bisa mempengaruhi pemilihan alternatif teknik yang akan dipergunakan dalam situasi tertentu.

Sebagai misal, pengisian jabatan publik yang sedang lowong bisa mempengaruhi pemilihan teknik seleksi yang akan dipergunakan. Jika nilai yang mendasarinya adalah efisiensi administrasi maka teknik seleksi yang dipergunakan adalah berbagai teknik (misalnya SKA (*Skill, Knowledge, and Ability test*)) yang dapat menghasilkan pegawai yang memiliki kemampuan terbaik dengan mengabaikan faktor-faktor subyektif seperti suku, jenis kelamin, keturunan, alumni, agama dan lain sebagainya. Akan tetapi jika nilai yang dijadikan dasar adalah *social equity* maka teknik seleksi yang dipergunakan adalah teknik yang mampu mengakomodasi nilai tersebut (misalnya seleksi administrasi dikombinasi dengan teknik wawancara) sehingga pegawai yang terpilih akan lebih mempertimbangkan proporsi jenis kelamin, suku atau asal daerah, keturunan dan lain sebagainya secara seimbang.

Dari contoh tersebut dapat dipahami bahwa nilai-nilai yang mendasari dapat mempengaruhi jenis teknik tertentu dalam fungsi kepegawaian tertentu. Bahkan nilai juga mampu mempengaruhi keputusan-keputusan kepegawaian yang akan diambil. Dalam setiap fungsi yang dijalankan terdapat interaksi nilai dan bahkan bisa berkembang menjadi konflik nilai jika terdapat perbedaan nilai dari berbagai pihak yang terlibat dalam pengambilan kebijakan kepegawaian.

Contoh di atas juga menunjukkan kepada kita bahwa fungsi dan teknik kepegawaian bukanlah hal yang bebas nilai (*value free*) akan tetapi justru sarat nilai (*value laden*). Juga menunjukkan betapa nilai tertentu tidak berlaku universal, kapan saja, dimana saja, oleh siapa saja, dan kepada siapa saja. Dengan demikian menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji bagaimana nilai-nilai tersebut berinteraksi dalam fungsi-fungsi utama manajemen personalia publik:

Pendekatan nilai ini dianggap sangat membantu berbagai pihak yang terlibat dalam aktivitas kepegawaian dalam menjawab berbagai persoalan mendasar yang timbul dari pendekatan terdahulu. Bagi para akademisi, pendekatan ini mampu menjawab pertanyaan bagaimana bagian-bagian dari manajemen personalia publik ini berkaitan satu sama lain atau dengan kata lain saling mempengaruhi, karena bagian-bagian tersebut tidak sekedar linear dari satu bagian ke bagian lainnya. Pendekatan ini memungkinkan para akademisi untuk melihat adanya pilihan-pilihan diantara teknik-teknik personalia dari perspektif teoritis.

Selain itu, pendekatan *multi-value* ini diharapkan mampu memberikan dampak yang lebih luas bagi peningkatan kinerja lembaga-lembaga publik. Sebagaimana kita ketahui bahwa selama ini lembaga ini selalu dikecam sebagai biang keladi dari berbagai persoalan di dalam masyarakat. Dari fungsi yang semestinya dijalani sebagai pelayan masyarakat, justru masyarakat yang berfungsi sebagai pelayannya. Semua ini, bermula dari sumber daya manusia yang ada dalam institusi publik itu sendiri sehingga bila ingin memperbaikinya justru harus dimulai dari sumber daya manusia tersebut. Holzer dan Callahan (1998) juga telah mengindikasikan hal tersebut dan perbaikan terhadap manajemen personalia di

instansi publik akan menjadikan lembaga tersebut sebagai *problem solver* dari berbagai persoalan di masyarakat yang seakan-akan tiada habis-habisnya.

Berbagai studi lainnya tentang arti pentingnya sumber daya manusia di sektor publik ini (Pradhan & Reforma, 1991; Metcalfe & Richards, 1992; Rosen, 1993; Berman, 1998; Sluyter, 1998; Balogun & Mutahaba, 1999) juga telah menunjukkan semangat yang sama, yakni perhatian utama yang diberikan terhadap sumber daya manusia justru akan meningkatkan kinerja dan produktivitas organisasi-organisasi publik. Bahkan dalam perspektif yang lebih luas Kunio (2000) juga menggambarkan hal yang senada. Menguatnya perhatian para akademisi administrasi negara ini terhadap bidang manajemen personalia publik tentu membawa angin segar bagi perkembangan kajian ini di masa mendatang. Hal ini juga merupakan bangkitnya kesadaran mereka akan betapa penting, menarik, dan menantang bidang ini secara akademis, serta membawa konsekuensi praktis yang cukup signifikan.

Purnawacana

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa sebelum ini perkembangan kajian kepegawaian di lingkungan institusi publik telah mengalami stagnasi yang cukup parah. Stagnasi ini disebabkan oleh begitu kuatnya pendekatan tunggal, yakni pendekatan legalistik, dalam mempengaruhi bahan ajar dan praktika pengelolaan pegawai di lingkungan tersebut. Tentu hal ini tidak bisa diterima karena sebenarnya organisasi publik berjalan penuh dengan pergulatan nilai dan pengaruh lingkungan eksternal yang begitu kuat. Pendekatan tunggal telah mengungkung potensi, daya

tarik, dan tantangan yang terkandung dalam khasanah bidang studi ini. Pendekatan tunggal ini akan memicu munculnya kekakuan inti dalam organisasi yang akan menghambat aktivitas kreasi pengetahuan. Aktivitas penghambat ini justru akan mengurangi kemampuan lembaga-lembaga pemerintahan untuk menjalankan tugasnya.

Untuk itu, perlu dilakukan reterminologi dalam pendidikan bidang tersebut menjadi manajemen personalia publik. Selain, persoalan simbolik tersebut juga perlu pembenahan dalam domain substantif dengan memasukkan berbagai nilai yang relevan dalam bidang tersebut. Dengan perubahan ini, maka bidang pengelolaan kepegawaian di lingkungan institusi publik tidak lagi kebal terhadap nilai-nilai yang ada akan tetapi justru diperkaya oleh nilai-nilai tersebut. Harapannya adalah praktisi atau administrator publik akan menjadi lebih peka dan terampil baik dalam berhubungan dengan sumber daya manusia baik yang tersebar di lingkungan internal maupun eksternal. Bagi akademisi, tentu bidang ini akan menjadi jauh lebih menarik dan *challenging*, serta bagi mahasiswa akan memperoleh lahan kajian yang begitu rimbun dan lebat tidak lagi gersang.

Akhirnya, tentu perubahan ini diharapkan akan mampu membenahi kinerja lembaga-lembaga pemerintahan dan institusi publik lainnya sehingga mampu tampil sebagai pemecah masalah dan bukan lagi bagian dari masalah itu sendiri. Kinerja publik yang baik ini seyogyanya mampu meningkatkan citra lembaga tersebut di masyarakat sehingga mampu menaikkan pamor institusi dan personalia yang berada di dalamnya. Citra baik ini akan menaikkan dukungan publik terhadap institusi tersebut sehingga akan mempermudah perolehan dukungan masyarakat dalam menjalankan berbagai aktivitasnya.

LOKALISASI ATAU GLOBALISASI:

Tantangan dan Hambatan Digitalisasi Pemerintahan Daerah

Pergantian UU No 5 tahun 1974 menjadi UU No 22 tahun 1999 yang disertai UU No 25 tahun 1995 membawa perubahan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan ini tampak lebih berorientasi pada penyelenggaraan pemerintahan yang partisipatif dan demokratis ketimbang efisiensi administrasi (Hoessein, 2000). Meski UU pemerintahan daerah yang terakhir tersebut telah disempurnakan menjadi UU No. 32 tahun 2004, semangat partisipasi masyarakat tetap dipertahankan sembari memasukkan menekankan perlunya efisiensi dalam penyelenggaraannya. Daerah kini memiliki jumlah dan bobot fungsi otonom yang jauh lebih besar ketimbang sebelumnya. Secara politis, daerah memiliki kemandirian yang lebih besar ketimbang era sebelumnya namun secara ekonomis masihlah menjadi tanda tanya besar karena diperlukan *exercise* yang lebih mantap dalam mengelola fungsi-fungsi otonomnya tersebut.

Pada saat yang bersamaan, perubahan ini berlangsung dalam masa dasarnya globalisasi mempengaruhi berbagai aspek kehidupan di dunia. Globalisasi membawa konsekuensi

interaksi intra dan antar sektor melampaui batas-batas fisik negara dan menjangkau berbagai belahan dunia tanpa dapat dihindari. *De facto*, globalisasi telah merambah dunia beberapa tahun lalu ketika informasi antar berbagai belahan dunia tidak lagi dapat dibatasi secara fisik. Setiap orang dapat berkomunikasi dan menikmati informasi yang dikehendaki tanpa dapat dihalangi oleh siapapun. Kondisi ini mempengaruhi berbagai aspek kehidupan sehingga berbagai negara, organisasi, maupun individu tak kuasa membendungnya guna menangkal dampak negatif yang muncul. Sementara itu, orang, perusahaan, atau negara lainnya justru memanfaatkannya untuk menanggung keuntungan dalam memenuhi kebutuhannya.

Tak lama lagi, globalisasi secara *de jure* akan memperkuat dan memberi legitimasi akan kondisi tersebut. Era perdagangan bebas, seperti halnya AFTA dan NAFTA, telah di pelupuk mata. Akibatnya, tak ada negara yang tergabung dalam pakta tersebut mampu membatasi fenomena globalisasi jika tidak hendak terkucil dari peradaban dunia. Berbagai institusi mulai bermunculan dalam rangka bereaksi dan beradaptasi dengan perubahan jaman ini. Reaksi dan adaptasi ini dilakukan oleh banyak pihak agar mereka dapat bertahan hidup bahkan menjadi pemenang dari persaingan global. Mereka meyakini bahwa globalisasi akan mampu membat habis berbagai pihak yang tak siap dan tak mampu bersaing.

Batas-batas negarapun mulai kabur karena adanya upaya integrasi. Munculnya upaya untuk menyatukan sekat-sekat perekonomian dan perdagangan seperti Uni Eropa merupakan bukti dari hal tersebut. Adanya *multi national company* dan merger & akuisisi perusahaan lintas negara juga merupakan bukti yang berbeda di samping bermunculannya banyak organisasi berbasis *cyber-space* yang mampu menjelajah pelosok dunia.

Mengingat adanya fenomena globalisasi yang memicu lebih terintegrasinya berbagai belahan dunia ini, maka menjadi terdengar aneh ketika Indonesia justru memperkuat sekat-sekat pemisah antar daerah melalui kebijakan desentralisasi yang baru tersebut. Bahkan sampai saat ini belum terdengar adanya persiapan yang memadai bagi daerah-daerah guna menghadapi tantangan perekonomian global tersebut. Selain menghadapi tantangan global ini, setiap daerah juga menghadapi persaingan antar daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara prima dan akuntabel. Berkenaan dengan persaingan lokal inipun belum terdengar reaksi dan antisipasi yang melegakan hati dari berbagai pemerintah daerah di Indonesia.

Kondisi yang mengkhawatirkan ini semakin diperkuat oleh Clarke dan Clegg (1998) bahwa dunia telah berganti. Jika terus bertahan dengan visi lokal atau nasional maka negara tersebut akan tetap berada dalam kondisi *separation, protection, immobility, technological leads, local standards, time lags*, dan *unitarism*. Kondisi ini tentu akan membuat daerah dan negara tersebut tertinggal dari daerah yang sudah mengarah pada globalisasi atau glocalisasi. Daerah yang kedua ini sudah masuk dalam era *integration, deregulation, mobility, technological diffusion, world standards, simultaneity, dan pluralism*.

Menghadapi kenyataan yang mengkhawatirkan ini maka pertanyaan yang pantas dikemukakan adalah apakah mungkin daerah mengambil manfaat sekaligus menciptakan peluang dari kompetisi lokal maupun global ini ? lalu bagaimana cara melakukannya?

Desentralisasi dan Globalisasi

Kehidupan global sebenarnya bukan sesuatu hal yang baru, tetapi globalisasi yang terjadi kini jauh lebih pesat dan berpengaruh daripada apa yang terjadi sebelumnya. Globalisasi telah menyambung ruang dan waktu serta menghilangkan batas-batas sehingga manusia dapat hidup lebih cepat, dekat, dan maju daripada sebelumnya. UNDP (1999) membuat laporan menarik yang menyatakan bahwa globalisasi menawarkan peluang besar bagi kemajuan umat manusia bila disertai dengan pemerintahan yang lebih kuat. Bila tidak, maka terdapat beragam ancaman yang akan dihadapi, yakni : penguapan finansial dan ketidak-amanan ekonomi, ketidak-amanan pekerjaan dan pendapatan, ketidakamanan kesehatan, ketidakamanan budaya, ketidakamanan pribadi, dan ketidakamanan lingkungan, serta ketidakamanan politik dan masyarakat.

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi baru telah menuntun globalisasi lebih cepat lagi sehingga membagi dunia ini dalam dua belahan, yakni belahan yang terkoneksi dan belahan yang terisolasi. Kemajuan umat manusia sebagai dampak globalisasi hanya akan dinikmati oleh belahan dunia yang terkoneksi, sementara belahan yang terisolasi akan terpuruk dan tertinggal oleh kemajuan peradaban manusia. Jaringan komunikasi telah membantu mempercepat kemajuan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Pertumbuhan pengetahuan berikut pemanfaatannya juga berkembang dengan cepat, sehingga tampak dengan nyata manfaat globalisasi bagi belahan yang terkoneksi.

Perlu pula disadari bahwa manfaat globalisasi ini tidak dengan sendirinya dapat dinikmati oleh masyarakat. Prasyarat utamanya adalah adanya kondisi pemerintahan yang lebih

kuat (*stronger governance*). Bila prasyarat ini tidak terpenuhi maka resiko marjinalisasi atau bahkan terisolasi akan dihadapi. Pemerintahan yang lebih kuat ini, menurut UNDP (1999) membutuhkan beberapa tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah, yakni : pertama, lebih konektivitas dengan merangkai jaringan telekomunikasi dengan perangkat keras komputer. Kedua, lebih berkomunitas dengan memusatkan perhatian pada akses kelompok, bukan sekedar kepemilikan pribadi. Ketiga, lebih berkapasitas dengan mengembangkan keahlian sumber daya manusia untuk hidup dalam masyarakat pengetahuan (*knowledge society*). Keempat, lebih berisi dengan meletakkan pandangan, berita, budaya, dan perdagangan lokal dalam jaringan internet. Kelima, lebih berkreaitivitas dengan menyesuaikan teknologi dengan kebutuhan dan peluang lokal. Keenam, lebih berkolaborasi dengan mengembangkan pengelolaan internet guna mengakomodasi kebutuhan nasional yang beragam. Dan yang ketujuh, lebih banyak uang tunai dengan menemukan cara-cara inovatif untuk mendanai masyarakat pengetahuan dimanapun berada.

Dari beberapa tindakan yang harus dipenuhi oleh pemerintah untuk mencapai prasyarat masuk dalam masyarakat global dan menikmati manfaat daripadanya, ada beberapa hal yang dapat dilakukan sejalan dengan kebijakan desentralisasi di Indonesia. Hal pertama adalah desentralisasi telah memunculkan pemerintahan daerah yang lebih mandiri sehingga akan lebih mudah untuk melaksanakan tindakan yang lebih berkomunitas, lebih berkapasitas, lebih berisi, dan lebih berkreaitivitas. dengan desentralisasi, lebih mudah bagi pemerintah daerah ketimbang pemerintah pusat untuk mencapai dan mengelola akses kelompok, untuk menempatkan pandangan, berita, budaya, dan perdagangan lokal dalam jaringan

internet, dan untuk menyesuaikan teknologi terhadap kebutuhan dan peluang setempat, serta untuk mengembangkan secara luwes keahlian sumber daya manusia dalam masyarakat pengetahuan.

Namun demikian, kemanfaatan ini akan menjadi tidak berarti apabila tidak diikuti oleh hal yang kedua, yakni pemerintah daerah harus mampu melakukan tindakan pemerintahan agar lebih konektivitas dan lebih berkolaborasi. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut agar mampu menyusun koneksi jaringan telekomunikasi dengan perangkat keras komputer, dan mengembangkan pengelolaan internet guna mengakomodasi kebutuhan nasional yang beragam. Dalam beberapa kasus, bahkan akomodasi ini tidak hanya menjangkau cakupan nasional belaka tetapi juga internasional bahkan transnasional. Untuk memenuhi kebutuhan semua ini maka tampaknya tidak ada jalan lain bagi pemerintah daerah untuk mengubah cara pemerintahannya melalui digitalisasi penyelenggaraan pemerintahan.

Peluang digitalisasi pada tingkat pemerintahan daerah memang selalu dipertanyakan banyak pihak karena sudah menjadi anggapan umum bahwa tingkatan pemerintah yang paling ideal untuk menghadapi globalisasi ada pemerintah pusat. Hal ini dapat dipahami karena dengan menyatukan kekuatan pada batas-batas *nation-state* dianggap memperbesar peluang menghadapi tantangan global dan persaingan internasional. Namun demikian, kenyataannya tidak selalu demikian adanya karena globalisasi ternyata tidak menghapus batas semua ruang kehidupan melampaui batas *nation-state*.

Adler (1994) telah mengungkapkan bahwa memang secara tradisional ruang ekonomi, politik, dan budaya selalu berhimpitan dengan batas-batas negara bangsa sehingga pe-

mimpin politik dapat mengendalikan semuanya secara bersamaan. Kini semuanya telah berubah. Melalui globalisasi ternyata batas-batas tersebut telah mengalami pergeseran. Hanya ruang ekonomi sajalah yang meluas melampaui batas-batas negara bangsa. Ruang politik ternyata tetap dibatasi oleh batas-batas negara bangsa. Sementara ruang budaya justru mengerut dalam batas-batas komunitas etnis di dalam negara bangsa seiring dengan pencarian identitas budaya dari masyarakat.

Dari sini disadari bahwa desentralisasi bukanlah suatu hal yang menghambat untuk menghadapi globalisasi. Persoalannya memang terletak pada bagaimana cara menghadapinya. Desentralisasi justru telah menciptakan peluang untuk memperkuat basis lokal dalam menghadapi tantangan globalisasi. Digitalisasi pemerintahan daerah sebenarnya merupakan salah satu cara untuk menghadapinya karena memberikan peluang yang lebih besar untuk mencapai akses global bagi potensi lokal. Kanter (1995) juga telah mengungkapkan bahwa globalisasi tidak dengan sendirinya meniadakan potensi lokal, bahkan lokal justru memiliki peluang yang sangat besar untuk menanggung manfaat dari perekonomian global. Tampaknya ia ingin mengatakan bahwa daerah tidak dengan serta merta tergilas oleh globalisasi jika masyarakat menyadari ungkapan *"think globally and act locally"*.

Tantangan Digitalisasi Pemerintahan Daerah

Yang dimaksud dengan digitalisasi pemerintahan (*digital government/DIGIGOV*) dalam tulisan ini adalah penggunaan teknologi digital dalam penyelenggaraan fungsi atau urusan pemerintahan. Makna ini senada dengan apa yang di-

kandung dalam istilah *Electronic Government* (e-Govt) sebagaimana diungkapkan oleh Carroll (2000) yang berarti penggunaan teknologi digital oleh pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. Holmes (2001) memberikan pendapat yang lebih jelas lagi bagi sektor publik bahwa *e-government* merupakan penggunaan teknologi informasi, khususnya internet, untuk memberikan layanan publik yang lebih baik, dekat dengan pelanggan, efektif biaya, dan dengan cara yang berbeda tapi lebih baik.

Meski demikian, bukan suatu hal yang mudah memang untuk melakukan perubahan pada sektor pemerintahan. Tidak seperti sektor bisnis yang dapat berubah dengan cepat menyesuaikan diri dengan dinamikan internal maupun eksternal, sektor publik biasanya memiliki resistensi yang sangat kuat bagi perubahan. Hal demikian memang juga diakui oleh Don Tapscott dalam bukunya yang sangat terkenal *Digital Economy* (1996). Kondisi serupa juga dihadapi oleh Indonesia jika hendak melakukan digitalisasi pemerintahan daerah. Tantangan yang bakal dihadapi ini seyogyanya tidak dihindari, melainkan diidentifikasi lalu dicari jalan keluarnya. Identifikasi atas persoalan tersebut dipaparkan berikut ini.

Digitalisasi pemerintahan ini menghadapi sejumlah tantangan yang berkaitan dengan kondisi setiap daerah yang beragam. Ada banyak masyarakat perkotaan dan ada pula masyarakat transisi. Selain itu, masih banyak pula masyarakat pedesaan serta masih ada pula masyarakat yang masih mendekati kehidupan primitif. Dengan pola sosial seperti ini jelas digitalisasi pemerintahan tidak dapat menyentuh semua lapisan masyarakat. Banyak kota dan kabupaten di Indonesia memiliki satu jenis tipe sosial di atas dan banyak pula yang memiliki beberapa tipe sekaligus.

Dengan menyadari kondisi ini maka tentu tidak dapat dipaksakan bahwa semua daerah harus dapat menyelenggarakan digitalisasi pemerintahan. Prioritas pertama tentu diberikan pada daerah yang telah siap terutama kota-kota besar di Indonesia, seperti Jakarta, Surabaya, Malang, Bandung, Medan, Makassar dan lain sebagainya. Prioritas berikutnya baru diberikan pada kota atau kabupaten dengan tipologi masyarakat transisional.

Selain tipologi masyarakat Indonesia di atas, digitalisasi pemerintahan daerah juga menghadapi tantangan lainnya. Dengan mengacu pada berbagai jenis sumber daya dalam pendekatan *resource-based* sebagaimana diungkapkan Huseini (1999), maka tantangan lainnya ada yang bersifat *tangible*, *intangible* maupun *very intangible*. Tantangan yang bersifat *tangible* berkenaan dengan sarana dan prasarana digitalisasi. Termasuk dalam tantangan ini adalah jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, ketersediaan perangkat dan jaringan komputer. Tidak semua daerah di Indonesia telah menikmati jaringan listrik apalagi jaringan telekomunikasi. Banyak desa dan kecamatan yang belum menikmati kedua jaringan tersebut. perangkat komputer beserta jaringannya tentu lebih terbatas lagi. Oleh karena itu, digitalisasi pemerintahan daerah tidak dilakukan secara serentak di Indonesia, melainkan secara bertahap bagi daerah-daerah yang telah memenuhi syarat sarana dan prasarana ini.

Untuk daerah yang telah siap secara fisik ini akan menghadapi tantangan berikutnya yang bersifat *intangible*. Tantangan ini mencakup aspek ketersediaan finansial, teknologi komputer, dan tersedianya sumber daya manusia yang memadai untuk mengoperasikannya. Sebenarnya tantangan finansial dapat dipenuhi dengan mudah jika ada kemauan politik dari

para pejabat di daerah, namun karena Indonesia mengalami krisis ekonomi selama bertahun-tahun maka tantangan ini dapat menjadi batu ganjalan yang serius. Jikalau semua perangkat tangible tersedia maka kebutuhan akan dana tidaklah begitu besar dibandingkan dengan kemanfaatan yang akan diperolehnya. Persoalan teknologi komputer akan dapat diatasi dengan pelatihan yang memadai di daerah sehingga ada ahli atau operator yang tersedia. Hal yang sama juga dapat dipenuhi dari sumber daya manusia yang ada. Kini pendidikan *software* dan *hardware* komputer telah tersebar di banyak daerah terutama di kota-kota besar di Indonesia, sehingga penyediaan sumber daya manusia telah dapat dipenuhi.

Tantangan berat sebenarnya terletak pada aspek *very intangible*, yang menyangkut keberanian pejabat pemerintah daerah untuk masuk ke era digital dan menyelesaikan resistensi terhadap program digitalisasi. Selain itu, tantangan pada aspek ini juga menyangkut upaya untuk mencegah pelanggaran dan kejahatan yang bisa saja muncul memanfaatkan teknologi yang ada. Tantangan yang lebih berat lagi justru terletak pada penciptaan *knowledge society* yang merupakan ujung tombak *knowledge management*. Melalui pengelolaan *knowledge* yang efektiflah dapat terbangun kreativitas dan inovasi di daerah sebagai senjata utama menangguk faedah dari globalisasi. Tanpa manajemen pengetahuan ini, digitalisasi pemerintahan daerah hanya sekedar merubah alat belaka menjadi lebih modern daripada sebelumnya. Perumpamaannya adalah bagaikan mengganti mesin ketik dengan komputer yang berfungsi hanya sebagai alat tulis menulis belaka. Komputer tadi tidak dipergunakan sebagai alat multifungsi yang sangat bermanfaat bagi beragam aktivitas, seperti data base, analisis, perencanaan, evaluasi, akses informasi dan lain sebagainya.

Peluang Digitalisasi Pemerintahan Daerah

Di Indonesia, penggunaan teknologi digital dalam manajemen informasi bukanlah hal baru. Banyak instansi publik Pemerintah Pusat juga telah mulai menggunakannya meski belum optimal. Bahkan sektor swasta di berbagai kota telah lebih dahulu mengenal dan menerapkannya. Fenomena seperti ini ternyata tidak saja terjadi di Indonesia. Di negara maju seperti Inggris dan Amerika, digitalisasi pemerintahan juga dimulai dari desakan masyarakat yang melihat manfaat dari pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta.

Millar (2000) dalam “APEC workshop on public sector management reform” mengungkapkan bahwa *eGovernment* merupakan aplikasi prinsip-prinsip *eBusiness* terhadap proses pemerintahan. Sementara itu, *eBusiness* sendiri ditekankan sebagai transformasi bisnis yang berkenaan dengan model baru dalam berkomunikasi dengan *stakeholder* (pelanggan, penyedia, rekanan, dan karyawan). Perkembangan ini dapat dipahami karena dinamika sektor bisnis berlangsung lebih cepat ketimbang publik sehingga dalam pemanfaatan teknologi digital ini sektor publik banyak dipengaruhi oleh sektor bisnis. Pendapat ini diperkuat pula oleh Holmes (2001) bahwa setelah masyarakat menyadari kekuatan jaringan internet dan merasakan manfaatnya dalam layanan yang diberikan oleh sektor swasta maka mereka juga menuntut hal yang sama dari sektor publik.

Dengan melihat perkembangan ini, maka sebenarnya digitalisasi pemerintahan daerah bukan sesuatu hal yang tidak mungkin. Selain karena desakan globalisasi, *digigov* ini juga memberikan banyak manfaat baik bagi pemerintah sendiri, masyarakat, maupun sektor bisnis dalam hal beragam aktivitas pelayanan pemerintah maupun jalannya pemerintahan itu sendiri.

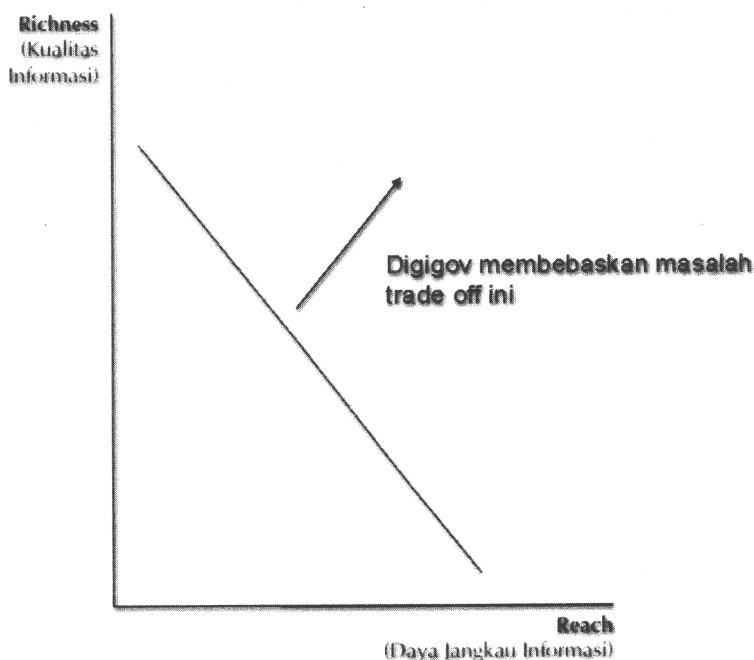
Tapscott (1996) mengungkapkan bahwa *digigov* merupakan *internetworked government* yang mengganti *industrial age government*. Pergantian ini membawa dampak perubahan dari kendali pemerintah ke pelayanan klien dan pemberdayaan masyarakat, dari fungsi administrasi yang terisolasi menjadi pelayanan sumber daya yang terintegrasi, dan dari penanganan arsip dan kertas kerja ke pelayanan elektronik. Selain itu, proses ini membawa perubahan dari proses yang memakan waktu ke responsi yang singkat dan cepat, dari kontrol dan persetujuan eksplisit menjadi kontrol dan persetujuan implisit, dari transaksi keuangan manual ke transfer dana secara elektronik. *Digigov* ini juga mengakibatkan perubahan dari mekanisme pelaporan yang kaku menjadi pencarian informasi yang fleksibel, dari teknologi informasi yang terpisah-pisah menjadi solusi jaringan yang terintegrasi, dan pada akhirnya dari pemilihan setiap beberapa tahun ke demokrasi partisipasi yang bisa dilakukan setiap saat.

Karena adanya perubahan cara pemerintahan tersebut, maka dengan berkaca pada pengalaman Amerika Serikat, manfaat yang dapat dipetik dari digitalisasi pemerintahan adalah pemerintah menjadi lebih transparan, lebih responsif, dan lebih partisipatif (Carroll, 2000). Selain itu, digitalisasi ini juga diperlukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhannya dalam hal menekan biaya sekaligus meningkatkan efisiensi, memenuhi kebutuhan warga sekaligus meningkatkan hubungan dengan warga, serta memfasilitasi pembangunan ekonomi (Holmes, 2001).

Tulisan Evans & Wurster (2000) memberikan penjelasan yang menarik mengenai mengapa beragam manfaat di atas dapat dicapai melalui digitalisasi pemerintahan. Mereka mengungkapkan bahwa dalam cara tradisional: *there is a uni-*

versal trade-off between richness and reach. Sementara dalam digigov yang menyebabkan *unbundle information from its physical carrier* maka *richness/reach trade-off can blow up*.

Richness dalam hal ini berarti kualitas informasi seperti yang ditentukan oleh pengguna yakni akurasi, keluasan, kelancaran, interaktivitas, relevansi, keamanan, dan lain sebagainya. Makna yang tepat dari *richness* beragam dari konteks yang satu ke konteks lainnya, namun pada umumnya dapat dipahami artinya dengan jelas dalam konteks tertentu. Sementara itu, makna *reach* (jangkauan) berarti jumlah orang yang berpartisipasi dalam berbagi informasi.



Gambar 21. *Trade Off* antara Kualitas dan Daya Jangkau Informasi
Sumber: Evans & Wurster, 2000

Dalam cara pemerintahan yang tradisional dimungkinkan adanya *trade-off* antara *richness* dengan *reach*. Jika pemerintah menginginkan jangkauan informasinya luas maka kualitas informasinya akan menjadi rendah. Jika pemerintah menghendaki kualitas informasinya tinggi maka pastilah jangkauan informasinya sempit. Begitu seterusnya akan terjadi. Dengan cara ini, mustahil bagi pemerintah untuk memperoleh keduanya sekaligus, kualitas yang tinggi dan jangkauan yang luas. Bahkan dimungkinkan terjadi kualitas informasinya rendah sekaligus jangkauan informasinya sempit. Selain itu, akan lebih susah lagi jika yang terjadi justru informasi asimetris yang dapat menyebabkan salah dalam mengambil kebijakan atau terjadi pertentangan antar pihak, baik antar pemerintah, antar masyarakat, atau antara pemerintah dengan masyarakat.

Untuk mengatasi kendala ini adalah dengan mengubah cara pemerintahannya melalui digitalisasi. Akibatnya adalah pemerintah dapat mendukung terjadinya peningkatan eksplisitas jangkauan informasi sekaligus dapat mendiseminasi standar kualitas informasi sesuai dengan yang dikehendaki. Dengan demikian tidak terjadi *trade-off* antara *richness* dengan *reach*. Pemerintah dapat meningkatkan kualitas informasi sekaligus dengan meningkatkan jangkauan informasi. Kualitas informasi dapat meningkat dengan jumlah orang yang terlibat dalam pemanfaatan informasi semakin banyak.

Dengan kemampuan mengelola informasi yang jauh lebih baik, pemerintah mempunyai pilihan yang banyak dalam memberikan berbagai ragam layanan dan cara pemerintahan, serta hubungannya dengan pemerintah lainnya, masyarakat dan sektor swasta. *Digigov* ini tidak hanya dapat dimanfaatkan dalam pelayanan publik saja, tetapi juga bisa mencakup cara

kepemerintahan yang lebih baik (baca Hague & Loader, 1999). Ia dapat juga dimanfaatkan untuk mendukung kebebasan politik melalui *on-line polling*, *on-line voting*, bahkan *on-line complain*.

Menempa Proses Digitalisasi

Gerakan *New Public Management* yang mulai dilakukan di Inggris pada masa pemerintahan Margareth Thatcher semula dimaksudkan semata untuk mengurangi biaya penyelenggaraan pemerintahan. Gerakan ini menjadi semakin terkenal ketika Osborne dan Gaebler (1992) mengungkapkan hal yang senada dalam gagasannya yang sangat terkenal "*re-inventing government*". Namun mereka sebenarnya tidak hanya bermaksud sekedar mengurangi biaya tetapi juga sekaligus menghasilkan pendapatan bagi sektor publik dengan tanpa mengurangi atau bahkan meningkatkan kualitas layanan publik.

Masyarakat tentu menyambut dengan baik perbaikan kualitas layanan publik. Bagi masyarakat tidak jadi persoalan apakah mereka menghadapi *more government*, *more regulation* atau *less government*, *less regulation* karena yang terpenting dan yang paling diharapkan adalah *better government*. Dalam memenuhi harapan tersebut, tidaklah menjadi masalah apabila pemerintah melakukan transformasi pelayanan publik melalui *competitive tender*, *outsourcing*, atau *privatization*. Hal ini dimaklumi oleh masyarakat karena persoalan internal birokrasi yang menyebabkannya tetap tidak luwes dalam memberikan layanan publik kepada warga, pelaku bisnis, klien pemerintah, bahkan kepada sesama pemerintah sekalipun.

Perkembangan terakhir menunjukkan bahwa transformasi manajemen pelayanan publik tersebut bukannya tanpa masalah. Melalui *agency theory* dan *transaction analysis*, Arie Halachmi (2000) menunjukkan bahwa transformasi tersebut tidak dengan serta merta mengurangi biaya pelayanan publik. Dalam prakteknya, berbagai cara dalam transformasi ini ternyata membutuhkan banyak biaya pula bagi proses tender dan supervisinya, serta persoalan dalam proses akuntabilitas dan kemungkinan adanya konflik kepentingan.

Persoalan tersebut muncul karena gagasan Osborne dan Gaebler sama sekali tidak menyebut alat bantu teknologi seperti komputer. Pada saat gagasan itu dikemukakan, jaman *cyberspace* belum memasyarakat dengan baik (Holmes, 2001). Kini dengan bantuan internet semuanya telah berubah. Pemerintah lebih dapat memberdayakan dirinya karena bisa berkomunikasi dengan cara baru yang lebih baik. Komunikasi ini bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan jangkauan dan kualitas komunikasi sekaligus kepada tiga segmen yang berbeda yakni intra dan inter pemerintah, warga masyarakat, dan sektor bisnis.

Bagi pemerintah daerah, digitalisasi dapat memberi faedah untuk menyambung komunikasi yang lebih berkualitas antar pihak di atas sekaligus menarik manfaat dari fenomena globalisasi bagi keuntungan daerah. Untuk mencapainya jelas tidak mudah karena berhadapan dengan beragam tantangan. Kanter (1995) mengungkapkan bahwa ada tiga strategi yang harus dilakukan oleh daerah, yang terkenal dengan konsep 3C's (*concepts*, *competence*, dan *connection*). Konsep berarti pengetahuan dan gagasan terbaik dan mutakhir. Kompetensi berarti kemampuan beroperasi dengan standar tertinggi di antara tempat-tempat lainnya. Koneksi berarti hubungan ter-

baik yang menghasilkan akses terhadap sumber daya orang dan organisasi lain di seluruh dunia.

Selanjutnya Kanter (1995) mengungkapkan bahwa konsep berhubungan dengan para pemikir (*thinkers*), dan kompetensi berkaitan erat dengan para pembuat (*makers*), serta koneksi bertalian dengan pedagang (*traders*). Setiap daerah bisa memilih akan memiliki kompetensi inti pada tipe strategi yang mana. Apapun pilihan strateginya tetapi kualitasnya tetap yang terbaik dalam ukuran global meski pelaksanaan strateginya pada tingkatan lokal. Disinilah makna *think globally and act locally*. Meski strategi dan pelaksanaan pada tingkat lokal tetapi dapat bersaing pada tingkat dunia. Ia telah memberi buktinya pada daerah-daerah di AS seperti, Boston, Spartanburg, South Carolina, dan Miami.

Untuk mencapai hal itu jelas tidak mudah, karena bila hendak memanfaatkan peluang globalisasi harus pula punya akses global. Bagi pemerintah daerah, hal tersebut hanya akan dimungkinkan bila melakukan digitalisasi pemerintahan. Selain dengan memantapkan strategi di atas maka modal utama bagi proses digitalisasi ini sebenarnya adalah manusia. Tapscott, Ticoll, & Lowy (2000) menegaskan dalam bukunya *digital capital* bahwa salah satu modal utama dalam proses digitalisasi adalah *human capital*. Kanter (1995) juga jelas menunjukkan betapa pentingnya modal manusia ini ketika menyebutkan bahwa strategi 3C's-nya sangat bergantung pada manusia (*thinkers, makers, dan traders*).

Pemahaman atas *human capital* dipengaruhi oleh teori *knowledge management* yang memaknainya sebagai kumpulan kapabilitas individu yang berada dalam suatu organisasi Tapscott, Ticoll, & Lowy (2000). Kapabilitas ini meliputi keahlian, pengetahuan, kecerdasan, kreativitas, dan keterampilan.

pilan. Merupakan kapabilitas individu untuk menciptakan nilai dalam organisasi. Dalam konteks pemerintahan daerah, yang masuk dalam kategori individu tidak terbatas hanya pada anggota atau karyawan instansi pemerintah daerah tetapi juga mencakup seluruh warga kota atau kabupaten tersebut. Kapabilitas daerah tersebut melekat dalam kapabilitas setiap warga secara individual. Kapabilitas inilah yang seharusnya diberdayakan oleh daerah untuk mencapai kapabilitas inti (*core capabilities*) suatu daerah.

Untuk memberdayakan kapabilitas ini tentu bukan suatu hal yang bisa dilakukan secara serta merta. Perlu suatu proses tertentu karena pemanfaatan dan penempatan kapabilitas individu menjadi kapabilitas inti daerah memerlukan pembelajaran tertentu dalam skala organisasi daerah. Konsep *learning organization* dapat dimanfaatkan dalam hal ini. Rosenberg (2001) telah membantu untuk menggunakan konsep *learning organization*-nya Peter M. Senge dalam proses digitalisasi. Pembelajaran merupakan proses sehingga orang memperoleh keahlian atau pengetahuan baru guna meningkatkan kinerjanya. Peningkatan kinerja ini mengandung nilai-nilai tertentu, yakni produk dan layanan yang lebih baik, biaya yang lebih rendah, tampilan yang lebih mampu bersaing di pasaran, inovasi yang lebih besar, produktivitas yang meningkat, atau pangsa pasar yang lebih luas, dan lain sebagainya.

Peran pemerintah daerah jelas penting dalam hal ini, karena melalui digitalisasi ia mampu memberikan layanan publik sekaligus membangun dalam memenuhi kebutuhan warganya. Pemerintah daerah berfungsi tidak untuk kepentingannya sendiri, ia merupakan sarana dan alat bagi warga untuk memenuhi kebutuhan warga. Melalui digitalisasi pemerintahan daerah ia akan mampu memenuhi kebutuhan warga termasuk pula sektor bisnis, perekonomian, dan lain sebagai-

nya. Pembelajaran yang dilakukan tidak semata-mata hanya dalam pengertian sempit anggota atau karyawan instansi pemerintah daerah tetapi dalam pengertian yang lebih luas lagi mencakup keseluruhan warga. Istilah yang lebih tepat untuk pembelajaran dalam cakupan tersebut tampaknya *learning local government*.

Dalam proses pembelajaran ini perlu diketahui kebutuhan apa yang diperlukan oleh pembelajar (*learner*) agar efektif. Rosenberg (2001) menjelaskan bahwa yang dibutuhkan ada tiga, yakni akses, pendekatan komprehensif, dan keseimbangan. Akses terhadap informasi yang berkaitan dengan pekerjaan sangat diperlukan bagi keberhasilan pembelajaran. Tanpa akses berarti tanpa ada pembelajaran, karena terbatasnya informasi yang diperlukan dalam memupuk pengetahuan. Ada empat dimensi akses, yakni dimensi teknis yang berkaitan dengan infrastruktur untuk berkoneksi dengan sumber informasi. Komputerisasi dan digitalisasi jelas merupakan bagian dari dimensi ini. Dimensi kedua adalah pemberdayaan yang berkaitan erat dengan otoritas atau ijin untuk memperoleh dan menggunakan informasi. Dimensi ketiga adalah fleksibilitas, terutama berhubungan dengan jadwal si pembelajar bukan jadwal si *trainer*. Dimensi terakhir adalah waktu yang harus disediakan untuk memperoleh, membahas, menyelarap, dan mempelajari informasi. Keempat dimensi ini jelas merupakan prasyarat mutlak yang harus disediakan agar proses pembelajaran berlangsung efektif.

Kebutuhan kedua bagi pembelajar adalah pendekatan komprehensif. Setelah akses diberikan, si pembelajar mengharapkan pendekatan yang komprehensif terhadap informasi. Informasi tersebut harusnya bersifat terandal, akurat, lengkap, terorganisir, dan diberi label sehingga mudah dicari dan dipergunakan. Kondisi yang baik ini sebaiknya berlangsung

setiap saat, bukan hanya pada minggu-minggu awal saja atau pada waktu tertentu saja. Pengetahuan yang tidak akurat, usang, salah arah, sulit diverifikasi, atau diorganisir dan diberi label berbeda-beda sesuai dengan penggunaan atau pengguna yang berbeda sangatlah tidak berharga. Hal ini merupakan tantangan tersendiri dalam pembelajaran.

Kebutuhan ketiga adalah keseimbangan antara pelatihan dengan informasi. Ada banyak jenis informasi yang tidak harus disampaikan dalam suatu kursus tertentu. Ada banyak bidang keahlian dan pengetahuan pula yang bisa disampaikan dalam suatu pelatihan tertentu. Dibutuhkan keseimbangan antara bidang keahlian apa yang akan diberikan pada suatu pelatihan dengan informasi relevan apa yang harus disediakan bagi si pembelajar. Jika semua informasi diberikan kepadanya sekaligus hanya akan membuatnya bingung, butuh waktu banyak, dan akan banyak informasi yang tidak terpakai. Pelatihan akan menjadi tidak efektif pada akhirnya.

Selanjutnya Rosenberg (2001) juga menyampaikan tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh organisasi, yakni informasi yang tepat, budaya yang terbuka, dan teknologi yang efektif. Organisasi membutuhkan budaya akses yang terbuka terhadap informasi dan pengetahuan sehingga mendukung adanya *knowledge sharing*. Hal ini penting karena pengetahuan tidak hanya bersifat *explicit* tetapi juga *tacit* (Nonaka & Takeuchi, 1995) sehingga berbagi diperlukan agar proses pembelajaran pengetahuan bisa efektif. Karena pembelajaran terjadi dalam kompleksitas yang melampaui batas-batas geografis, organisasi, budaya, bahkan waktu maka diperlukan teknologi yang efektif sekaligus efisien. Untuk itu, memang diperlukan teknologi informasi dan komunikasi digital yang harus disediakan bagi keberhasilan proses ini.

Bagi pemerintah daerah, untuk melaksanakan ini semua bukanlah hal yang mudah, tetapi tampaknya harus dilaksanakan bila menginginkan pelayanan publik dan pembangunan yang berhasil di daerahnya. Kerja keras memang tidak hanya untuk pemerintah daerah saja tetapi di tengah situasi masyarakat Indonesia yang sedang membangun maka inisiatif se-yogyanya dimulai dari pemerintah daerah. Pelibatan setiap anggota masyarakat dan sektor swasta mutlak dilakukan. Pendek kata, tampaknya saran Adler (1994) perlu disimak bahwa dalam menempa proses digitalisasi pemerintahan daerah jangan lupakan *global vision*, *world-wide learning*, dan *cross-cultural effectiveness*.

Ringkasan

Kebijakan desentralisasi yang diberlakukan di Indonesia untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dan layanan publik pemerintah bukanlah suatu penghalang bagi kemandirian daerah dan kemampuan Indonesia untuk membangun dalam menghadapi era globalisasi yang sudah tak terhindarkan lagi. Masih banyak peluang untuk memanfaatkan globalisasi dalam tataran lokal. Tidak semua aspek kehidupan melintasi batas-batas negara bangsa dalam globalisasi. Hanya sektor ekonomi yang melampaui batas negara bangsa, sementara politik tetap ada dalam batas negara bangsa, bahkan budaya justru mengerut dalam batas-batas etnis dalam suatu negara.

Bagi daerah, kemanfaatan globalisasi ini tidak datang secara serta merta. Dibutuhkan perubahan dalam cara pemerintahan dijalankan. Perubahan itu berupa digitalisasi pemerintahan daerah. *Digigov* ini berarti memanfaatkan teknologi

informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik dan pembangunan. *Digigov* ini juga akan menghadapi banyak tantangan, baik karena persoalan sosial maupun sumber daya manusia, teknologi, dan lain sebagainya.

Selain tantangan, *digigov* juga memberikan banyak kemudahan dan faedah bagi daerah baik dalam layanan publik internalnya maupun dalam mencari celah manfaat dari globalisasi. Faedahnya terutama dalam hal menekan biaya sekaligus meningkatkan efisiensi, memenuhi kebutuhan warga sekaligus meningkatkan hubungan dengan warga, serta memfasilitasi pembangunan ekonomi. Faedah ini diperoleh dari lebih efektifnya komunikasi pemerintah dengan warga, sektor bisnis, dan dengan agen pemerintah lainnya.

Implementasi digitalisasi pemerintahan daerah ini juga membutuhkan proses tertentu sehingga dapat berlangsung efektif. Proses ini merupakan *knowledge management* dengan tempaan utamanya pada proses pembelajaran yang mencakup tidak hanya aparat pemerintah daerah saja tetapi juga warga dan sektor swasta yang ada di daerah tersebut. Hal ini perlu dipertegas karena yang tercakup dalam pengetahuan ini adalah keseluruhan pengetahuan yang beredar dan dikembangkan secara terus menerus di daerah tersebut. Kemampuan mengelola pengetahuan ini akan bermuara pada kapabilitas inti daerah sehingga memiliki kemampuan bersaing yang lebih unggul ketimbang daerah lainnya. Hanya dengan cara ini daerah mampu menanggung manfaat dari kerasnya persaingan global (Muluk, 2006).

KOMUNIKASI BUDAYA ORGANISASI:

Membangun Budaya Kuat Pendukung Inovasi

Budaya organisasi bagaikan pedang bermata dua bagi organisasi. Ia mampu menjadi faktor kunci keberhasilan organisasi, tetapi dapat pula menjadi faktor utama kegagalan organisasi. Oleh karenanya tepat sekali bila Kotter dan Hasket membedakan budaya organisasi menjadi budaya kuat dan budaya lemah.

Organisasi yang memiliki budaya yang tertanam kuat/dalam, dapat dipastikan beranggotakan para individu yang bermotivasi dan berkomitmen tinggi. Anggota-anggota yang semacam ini akan rela mengorbankan diri mereka demi tercapainya tujuan organisasi. Tentunya keadaan inilah yang diharapkan oleh para pemimpin organisasi sehingga pimpinan tidak perlu bersusah payah mengarahkan perilaku para anggota dan tidak diperlukan suatu instrumen finansial untuk memacu langkah mereka. Dengan demikian budaya organisasi yang kuat merupakan alat kendali perilaku manusia yang efektif sekaligus efisien.

Sementara itu, budaya organisasi yang lemah tidak mampu membuat karyawan mengidentifikasi diri mereka dengan tujuan organisasi dan bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan tersebut. Budaya lemah membuat karyawan

memiliki loyalitas keorganisasian yang rendah dan membuat mereka semata-mata hanya mengejar uang. Sementara itu Schein mengungkapkan bahwa budaya lemah adalah budaya yang tidak mampu menjalankan dua fungsi utamanya, yaitu mampu mendukung organisasi dalam beradaptasi dengan faktor-faktor eksternal. Persoalan internal dan eksternal ini merupakan persoalan yang paling terkait satu sama lain dan biasanya muncul secara bersamaan, oleh karena itu untuk menghadapinya dan untuk menjaga kelangsungan hidup organisasi maka dalam hal ini budaya organisasi merupakan faktor yang signifikan.

Persoalan mendasar bagi organisasi adalah menciptakan budaya kuat atau dengan kata lain bagaimana mengubah budaya lemah menjadi budaya kuat dalam organisasi. Schein mengungkapkan bahwa terdapat mekanisme utama dalam membuat budaya organisasi yang kuat, yaitu atensi, reaksi terhadap krisis, permainan peran dan alokasi imbalan, serta kriteria seleksi dan pemberhentian. Selanjutnya diungkapkan bahwa mekanisme tersebut harus dikombinasikan oleh atasan dan bawahan. Persoalan komunikasi budaya ini kemudian berkembang menjadi bagaimana caranya mengkombinasikan perubahan tersebut kepada berbagai kalangan dalam organisasi dan media apa yang paling tepat dipergunakan?

Komunikasi memiliki arti penting dalam segala macam organisasi. Tanpa komunikasi suatu organisasi tak dapat menjalankan fungsinya. Sedemikian pentingnya komunikasi bagi suatu organisasi sehingga ia merupakan sumber kehidupan organisasi, yaitu pengendalian, motivasi, pengungkapan emosional dan informasi,

Berbagai fungsi komunikasi dalam organisasi tersebut dapat berlangsung secara efektif melalui fokus komunikasi eksternal dan terutama komunikasi internal, serta jaringan

komunikasi formal maupun informal. Fokus dan jaringan komunikasi ini harus diperhatikan dalam kerangka pembentukan budaya organisasi karena mereka mempengaruhi media yang akan dipergunakan dan efektivitas penyampaian pesan.

Komunikasi eksternal merupakan pesan dari atau ke pihak-pihak di luar organisasi. Hal ini dilakukan baik untuk tujuan peningkatan penjualan produk dan jasa (*sales promotion*), untuk meningkatkan reputasi perusahaan (*public image*) dan untuk memotivasi kinerja organisasi. Lebih jauh, komunikasi kepada publik merupakan yang sangat penting terutama karena berkaitan dengan pertanggungjawaban sosial karena adanya tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan (seperti halnya serikat buruh, aktivitis lingkungan, badan-badan pemerintah dan pers.) Organisasi yang memiliki reputasi baik memiliki perhatian serius terhadap peningkatan opini masyarakat. Hal yang penting dilakukan dalam kerangka ini adalah sambutan pimpinan yang tersusun dengan baik, kemudian balasan taktis terhadap komentar dan kritik dari konsumen, pamflet informatif gratis, laporan tahunan dan wawancara dengan media massa. Semua pesan organisasi hendaknya disampaikan dengan menekankan pada kejujuran, keterbukaan dan penuh perhatian terhadap publik.

Penggunaan Saluran Komunikasi Internal

Sementara itu yang lebih penting bagi pembentukan budaya organisasi adalah fokus pada komunikasi internal yang membantu organisasi untuk meningkatkan kepuasan, keamanan produktivitas kerja dan laba serta untuk mengurangi tingkat kemangkiran. Dengan kata lain fungsi komunikasi internal ini. Menurut arahnya, komunikasi internal ini dapat dibagi dalam komunikasi vertikal, horisontal dan diagonal.

Komunikasi dapat mengalir secara vertikal. Pola komunikasi vertikal telah menerima perhatian yang luas terutama karena ia dilihat sebagai faktor vital dalam kegiatan organisasi. Pembahasan tentang struktur organisasi, kekuasaan dan kepemimpinan membuktikan betapa pentingnya elemen vertikal ini sebagai organisasi manapun juga. Secara umum komunikasi vertikal dapat dibagi menjadi komunikasi ke bawah (*downward*), komunikasi ke atas (*upward*).

Komunikasi ke bawah mengalir dari satu tingkat dalam suatu kelompok atau organisasi ke suatu tingkat yang lebih bawah. Komunikator berada pada jenjang yang lebih tinggi dari komunikan. Pola ini dipergunakan oleh pemimpin atau manajer untuk menetapkan tujuan, memberikan instruksi pekerja, menginformasikan kebijakan dan prosedur kepada bawahan, menunjukkan masalah yang memerlukan perhatian dan mengemukakan umpan balik tentang kinerja. Komunikasi ke bawah tidak harus merupakan kontak lisan atau tatap muka, tetapi dapat bersifat tertulis, seperti instruksi tertulis, memo resmi, prosedur dan pedoman kerja, dan pengumuman perusahaan. Dalam banyak organisasi, komunikasi ke bawah seringkali kurang tetap dan kurang teliti. Hal ini terlihat dari pernyataan yang sering terdengar di antara para anggota organisasi bahwa “kami sama sekali tidak mengerti apa yang sebenarnya terjadi”. Keluhan semacam ini menunjukkan komunikasi ke bawah yang kurang tepat dan kebutuhan orang akan informasi yang relevan dengan pekerjaan mereka.

Komunikasi ke atas mengalir dari suatu tingkatan kelompok atau organisasi menuju ke tingkatan yang lebih tinggi. Komunikator berada pada jenjang organisasi yang lebih rendah dari komunikan. Komunikasi ini digunakan untuk memberikan umpan balik kepada atasan, menginformasikan kepada mereka mengenai pencapaian tujuan dan meneruskan

kepada mereka mengenai pencapaian tujuan dan meneruskan masalah-masalah yang timbul. Komunikasi ke atas menyebabkan para pimpinan menyadari perasaan para karyawan terhadap pekerjaannya, rekan sekerjanya, dan organisasi secara umum. Pimpinan juga mengandalkan komunikasi ke atas untuk memperoleh gagasan-gagasan mengenai bagaimana persoalan dapat diatasi. Organisasi yang efektif membutuhkan komunikasi ke atas yang seimbang dengan komunikasi ke bawah. Berbagai cara mengenai komunikasi ke atas adalah laporan kinerja dan manajer bawahan untuk ditinjau ulang oleh tingkatan manajemen yang lebih tinggi, survei sikap karyawan, kotak saran, prosedur keluhan, diskusi atasan dan bawahan, dan pertemuan keluhan informal dimana para karyawan mempunyai kesempatan untuk mengidentifikasi dan membahas masalah dengan atasan mereka atau wakil dari manajemen yang lebih tinggi. Bilamana saluran formal komunikasi ke atas tidak tersedia maka karyawan akan mencari cara apapun untuk menyesuaikan diri, biasanya dengan mempergunakan saluran informal seperti munculnya “siaran gelap”, dan lain-lain.

Selain kedua jenis komunikasi vertikal di atas, terdapat pula aliran komunikasi vertikal lainnya, yang disebut oleh Eyre sebagai komunikasi vertikal semu (*quasivertical communication*). Saluran ini terjadi bila terjadi komunikasi erat antara karyawan yang berada dalam organisasi dengan pihak yang berada di luar organisasi (dengan jenjang hierarki yang lebih tinggi) namun tetap dalam konteks keorganisasian. Pihak dari luar ini biasanya adalah serikat buruh dan organisasi profesi. Kedua, lembaga ini merupakan atasan karyawan namun berada di luar organisasi tempat ia bekerja dan mempengaruhi organisasinya dan pekerjaannya dalam organisasi. Serikat buruh berfungsi untuk memperjuangkan dan menegosiasikan

kepentingan dan kesejahteraan karyawan. Sementara organisasi profesi menentukan standar etika profesi. Dalam kaitan kedua hal tersebut karyawan akan melampaui arus atau saluran vertikal internal organisasi dan langsung berkomunikasi dengan serikat buruh dalam perjuangan hak-haknya dan akan langsung profesional atau fungsional. Hal inilah yang dimaksud dengan komunikasi vertikal semu.

Selain komunikasi vertikal, dikenal pula komunikasi horisontal atau lateral, yaitu komunikasi yang terjadi jika antara komunikator dan komunikasi berada pada tingkatan keorganisasian yang sederajat. Komunikasi horisontal ini juga sama pentingnya dengan komunikasi vertikal bagi organisasi. Komunikasi ini terjadi diantara anggota kelompok kerja yang sama, diantara anggota kelompok-kelompok kerja pada level yang sama, atau diantara para karyawan yang secara horisontal ekuivalen. Saluran ini berfungsi untuk melakukan dan memudahkan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi berbagai kegiatan oleh bagian atau departemen yang berberbeda

Dalam beberapa hal, hubungan lateral ini didukung secara formal jika komunikasi terjadi dalam sepengetahuan dan atas dukung atasan. Dilihat dari sisi manajemen, komunikasi lateral berfungsi positif karena kepatuhan yang ketat terhadap struktur vertikal yang formal untuk semua jenis komunikasi dapat menghambat transfer informasi yang efisien dan cermat. Namun dalam beberapa hal komunikasi horisontal ini dapat menciptakan konflik yang bersifat disfungsional bila saluran diterobos dan bawahan melampaui atasan untuk menyelesaikan persoalan, atau bila para atasan menemukan bahwa tindakan-tindakan atau keputusan yang diambil tanpa sepengetahuan mereka.

Kombinasi antara saluran vertikal dan horisontal melahirkan saluran komunikasi diagonal, yaitu bila komunikator

dan komunikasi tidak berada pada satu jalur komando tetapi memiliki jenjang hierarki yang berbeda, atau dengan kata lain mereka yang berkomunikasi berada pada jenjang yang berbeda dan tidak memiliki kekuasaan secara langsung antara satu dengan lainnya. Mungkin paling sedikit dipergunakan, tetapi saluran diagonal ini menjadi penting dalam situasi dimana para anggota tidak dapat berkomunikasi secara efektif melalui jalur lain.

Penggunaan berbagai saluran komunikasi di atas merupakan hal yang penting bagi upaya pembentukan budaya organisasi, bahkan penggunaan saluran komunikasi tersebut juga menentukan corak budaya dari organisasi tersebut. Tidak ada saluran lainnya, karena mereka bersifat saling melengkapi. Pilihan atas bentuk komunikasi dari berbagai saluran itulah yang terpenting dengan didasarkan pada pertimbangan atas berbagai kondisi pada masing-masing organisasi. Namun demikian komunikasi yang efektif diukur dari kesesuaian antara apa yang dipikirkan oleh komunikator dengan apa yang dipahami oleh komunikan. Jika komunikasi itu dimaksudkan untuk membentuk budaya organisasi yang kuat, maka saluran komunikasi yang dipilih haruslah yang mampu menjamin asumsi dasar budaya yang dikehendaki oleh pimpinan dapat diungkapkan, dikembangkan, dan diajarkan kepada seluruh karyawannya dengan pemahaman yang diterima oleh karyawan sama dengan apa yang dimaksud/dipikirkan oleh pimpinan. Untuk memenuhi sasaran efektivitas komunikasi ini dengan mengandalkan saluran komunikasi agaknya kurang memadai. Pembahasan seyogyanya dipertajam ke arah penggunaan komunikasi modal dan informal untuk menunjang penggunaan saluran komunikasi internal di atas.

Jaringan Komunikasi Formal dan Informal

Metode komunikasi formal dan informal lebih merupakan jaringan komunikasi, dimana jaringan formal merupakan komunikasi yang bertalian dengan tugas dan mengikuti rantai wewenang, lazimnya menggunakan saluran vertikal namun juga dapat mempergunakan saluran horisontal maupun diagonal. Penetapan tujuan, instruksi pekerjaan, informasi kebijakan prosedur keluhan, umpan balik tentang kinerja merupakan contoh komunikasi formal. Contoh lainnya adalah pertemuan atau rapat staff, papan pengumuman, jurnal atau majalah organisasi, dan buku pedoman keorganisasian. Penggunaan berbagai bentuk komunikasi formal dalam membentuk budaya organisasi jelas merupakan suatu keharusan organisasi dan dikehendaki oleh pimpinan organisasi secara transparan. Pernyataan formal dari pimpinan juga termasuk dalam mekanisme komunikasi formal, namun dalam pembentukan asumsi dasar budaya organisasi ia memiliki porsi yang tidak begitu besar. Jika menginginkan budaya tersebut betul-betul mengikat kuat dan dapat diterima secara utuh oleh perusahaan maka dapat digunakan secara simultan jaringan komunikasi formal dan informal.

Jaringan komunikasi informal merupakan jaringan yang tersembunyi dan biasa disebut sebagai selentingan komunikasi. Terdapat tiga karakteristik utama komunikasi informal : yaitu tidak dikendalikan oleh manajemen, dipersepsikan oleh kebanyakan karyawan sebagai paling dapat dipercaya dan andal daripada komunikasi formal yang dimunculkan oleh kepemimpinan puncak dan digunakan untuk melayani kepentingan sendiri oleh orang-orang yang berada di dalam organisasi.

Dengan melihat karakteristik komunikasi informal di atas maka dapat disadari betapa penting dan ampuhnya jaringan ini jika dipergunakan untuk mengubah budaya. Ia akan

lebih efektif daripada jaringan formal. Oleh karena itu pimpinan yang hendak melakukan perubahan budaya menuju budaya organisasi yang kuat harus memahami dan dapat mempergunakan jaringan komunikasi ini.

Deal dan Kennedy menyarankan penggunaan jaringan informal ini sebagai media pembentuk budaya kuat organisasi. Komunikasi informal ini memberikan kisah dibalik komunikasi formal. Kegiatan komunikasi dalam organisasi seringkali benar-benar terjadi sebelum atau sesudah pertemuan-pertemuan formal atau dibalik memo resmi yang telah disusun secara cermat. Pimpinan haruslah mampu melangkah lebih jauh daripada sekedar pernyataan kebijakan dan analisis statistik untuk mengukuhkan budaya organisasi. Terdapat berbagai media komunikasi informal yang dapat dipergunakan untuk mengembangkan budaya tersebut seperti yang dibahas berikut ini.

Juru cerita (*storytellers*) yang melakukan penyampaian pesan-pesan kultural dari organisasi mereka melalui penafsiran mereka tentang tokoh-tokoh perusahaan legendaris kepada para karyawan baru. Para juru cerita sangat berperan dalam perusahaan karena cerita mereka seringkali ditafsirkan melalui pemikiran mereka sendiri. Karyawan ingin dianggap positif dalam kisah-kisah mereka. Juru cerita menguraikan bagaimana karyawan seharusnya berperilaku agar sukses di perusahaan. Mereka seringkali tidak terlalu hebat dalam aspek teknis pekerjaan, detail, dan waktu yang bersifat teatikal.

Pendeta (*priest*) atau kyai dari jaringan budaya, yang berfungsi sebagai pengikat bagi perusahaan dan pengawal dilema, khususnya yang menyangkut etika. Mereka lebih banyak berkisah dengan perumpamaan daripada detail, dan mereka pakar dalam hal sejarah perusahaan. Mereka menjalankan fungsi terapi bagi karyawan yang sedang mengalami

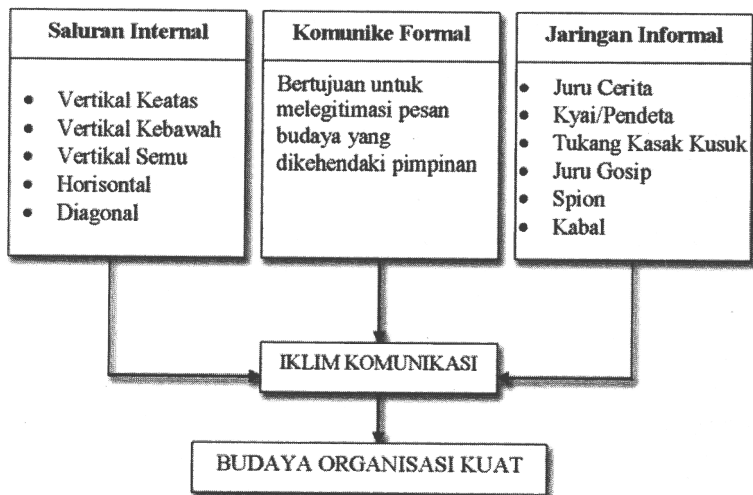
kekecewaan atau frustrasi. Mereka seringkali merupakan karyawan yang tingkatnya rendah dalam organisasi, tetapi pendapat mereka selalu diminta oleh pejabat-pejabat tingkat atas.

Tukang kasak kusuk yang berkomunikasi di berbagai jenjang organisasi. Tukang kasak kusuk seringkali bukan orang yang berpengetahuan luas tetapi mempunyai posisi yang cukup kuat dan selalu menjadi telinga atasan. Mereka sangat loyal terhadap atasan dan sangat memahami atasan sehingga seringkali mampu mengantisipasi pikiran mereka. Mereka membina kontak di seluruh bagian organisasi dan tahu kemana harus mencari informasi.

Juru gosip yang menyebarkan berita, membumbui cerita, dan menciptakan *hero* (pahlawan), sehingga membantu menyebarkan nilai-nilai budaya ke seluruh bagian organisasi dengan memanfaatkan ruang makan, kamar kecil, dan sebagainya. Gosip juga dapat mempercepat kejatuhan seorang pahlawan dengan membumbui kebenaran dibalik cerita. Karyawan-karyawan di bidang kesekretariatan merupakan sumber tak ternilai bagi jaringan budaya karena mereka seringkali dapat mengamati tanpa bias mengenai apa yang tengah terjadi dalam organisasi dan atasan mereka, serta bertugas menciptakan desas desus yang positif tentang atasan mereka.

Spion yang merupakan sumber informasi yang sangat penting bagi manajer yang berhasil. Meskipun mereka tidak melakukan spionase dalam organisasi, mereka memberikan informasi yang akurat tentang masalah-masalah yang sangat penting bagi organisasi. Karyawan baru yang belum mampu menyensor informasi yang seharusnya tidak boleh didengar manajer senior seringkali memainkan peran ini.

Kabal (*Cabal*) yang merupakan kelompok-kelompok kecil yang membentuk organisasi untuk memajukan diri mereka sendiri dalam organisasi. Kabal merupakan pengungkit yang berguna untuk mengangkat status seseorang. Budaya yang kuat dengan sengaja menciptakan kabal-kabal. Suatu organisasi, misalnya, mengundang semua orang mulai dari manajer umum ke atas untuk menghadiri rapat tahunan. Setiap orang yang ingin menjadi manajer umum mengikuti contoh yang diperlihatkan mereka yang ikut dalam rapat tersebut. Namun kabal dapat mengganggu organisasi jika mereka mementingkan aliansi profesional, sedemikian sehingga, suatu profesi berkumpul bersama tanpa terlalu memikirkan kepentingan organisasi.



Gambar 22. Model Komunikasi Budaya Organisasi

Iklim Organisasi

Kekuatan atau kadar budaya dapat ditentukan berdasarkan homogenitas dan stabilitas keanggotaan (dengan kata lain berdasarkan jumlah anggota organisasi yang menerimanya), dan lama dan intensitas pengalaman bersama dalam kelompok (atau intensitas penghayatan). Kedua hal ini dapat dipakai sebagai ukuran akan penerimaan anggota secara utuh dan konsisten terhadap budaya organisasi. Keajegan penerimaan budaya ini dapat dilakukan dengan menciptakan iklim komunikasi yang mendukung.

Iklim komunikasi yang saling mendukung dapat ditentukan sebagai kualitas hubungan dan komunikasi internal serta tingkat keterlibatan maupun pengaruh di kalangan anggota organisasi dalam suatu lingkungan kerja sebagaimana dipersepsikan dan dialami oleh mereka. Iklim komunikasi dapat disebut saling mendukung jika mengandung enam unsur yang terdiri dari : saling mempercayai (trust); adanya dukungan atasan dimana karyawan memandang hubungan komunikasinya dengan atasan makan dan kepentingan perannya; keikutsertaan dalam proses pembuatan keputusan dimana terdapat kesadaran bahwa komunikasi dengan atasan mempunyai manfaat dan pengaruh untuk didengarkan dan digunakan ; kejujuran dan keandalan komunikasi atasan yang berarti sumber pesan atau peristiwa-peristiwa komunikasi dianggap dapat dipercayal keterbukaan terhadap pendapat, saran dan usulan yang berarti terdapat ketulusan dalam berkata dan mendengar; dan menunjukkan tekad jelas untuk mencapai kinerja tinggi.

Iklim komunikasi yang memenuhi unsur tersebut menimbulkan kepuasan komunikasi di kalangan anggota organisasi karena dapat : memberikan informasi yang jelas ten-

tang hal ihwal tugas ; mencukupi dalam hal kebutuhan informasi; mampu untuk menyampaikan saran-saran perbaikan; menyediakan berbagai saluran komunikasi yang efisien; menyediakan berbagai cara berkomunikasi dengan sesama karyawan; memberikan informasi tentang organisasi secara keseluruhan; dan memperkuat integrasi antar karyawan dan unsur-unsur organisasi.

Iklim komunikasi yang baik akan menciptakan kepuasan komunikasi, yang mana selanjutnya dapat menunjang pembentukan, pengembangan dan penghayatan nilai-nilai budaya organisasi pada seluruh anggota organisasi. Dengan menguatkan budaya organisasi maka akan memberikan peluang besar bagi organisasi tersebut untuk menjaga kelangsungan hidup dan perkembangan organisasi karena ia dapat mempertahankan fungsi adaptasinya terhadap persoalan-persoalan eksternal dan fungsi integrasinya dalam menghadapi permasalahan-permasalahan internal.

Penutup

Paparan diatas mengungkapkan bahwa salah satu strategi utama pembentukan budaya organisasi yang kuat adalah perhatian dan penggunaan atas komunikasi organisasi yang efektif. Adapun indikator efektivitas komunikasi ini adalah kesesuaian antara apa yang dipikirkan oleh penyampai pesan dengan apa yang dipahami oleh penerima pesan. Untuk mencapai komunikasi budaya organisasi yang efektif dapat dipergunakan saluran-saluran komunikasi eksternal dan terutama internal. Saluran internal dapat mempergunakan komunikasi vertikal (ke atas, kebawah, dan quasi vertikal) horisotal atau lateral dan diagonal.

Selain itu efektivitas komunikasi juga harus mempergunakan media atau jaringan komunikasi formal, dan terutama informal. Media formal dipergunakan untuk memberikan legitimasi atas pesan budaya yang dikehendaki oleh pimpinan organisasi sehingga memberikan rasa aman dan kepercayaan anggota bahwa pesan tersebut benar-benar dikehendaki. Jaringan informal dipergunakan karena kecepatan dan jangkauannya yang melebihi media formal, dan yang paling penting adalah lebih dipercaya oleh anggota organisasi sebagai informasi yang benar. Jaringan informasi ini memiliki kedalaman dan keluasan informasi yang memadai untuk menanamkan nilai-nilai budaya kepada seluruh anggota organisasi termasuk anggota baru.

Penciptaan pola komunikasi yang konsisten dapat menciptakan iklim komunikasi. Namun demikian iklim komunikasi kondusif bagi pengembangan budaya kuat membutuhkan kepercayaan, keterlibatan, kejujuran, keterbukaan, dukungan, dan tekad untuk berprestasi. Iklim komunikasi yang baik ini akan menimbulkan kepuasan komunikasi di kalangan anggota organisasi yang pada akhirnya akan mendukung pernghayatan nilai-nilai budaya organisasi yang dikehendaki pada segenap anggota organisasi secara mendalam.

DAFTAR PUSTAKA

- Adler, Nancy J. 1994. *Globalization, government, and competitiveness*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- Hardjana, Andre A. "Corporate Culture", dalam Budaya Komunikasi Menyongsong Abad XXI", *Jurnal Ikatan Komunikasi Indonesia*, Jurnal 9 & 10 Vol. 1991.
- Balogun, M.J. & Mutahaba, G. 1999. "Redynamising the African Civil Service for the Twenty-first Century: Prospects for Non-bureaucratic Structure" dalam Henderson, K.M. & Dwivedi, O.P. (ed.) *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*. MacMillan Press, London.
- Barton, D. L. 1995. *Wellsprings of knowledge: building and sustaining the sources of innovation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Berman, Evan M. (1998). *Productivity in Public and Non profit Organizations*, California: Sage Publications.
- Bird, R.M. 2000. "Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications." *Working paper*. Atlanta: International Studies, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Boadway, R., Roberts, S., & Shah, A. 1994. "The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: a federalism perspective." *Policy research working paper*. Washington: The World Bank.
- Buckley, P.J., & Carter, M.J. 2000. "Knowledge management in global technology markets: applying theory to practice". *Long Range Planning*, Vol. 33.
- Soetjipto, Budi W. "Perangkap Budaya". *Usahawan*, No. 02. Th. XXVI, Februari 1997.
- Carroll, M.T. 2000. "U.S. experience in implementing E-Government", sambutan pada *e-Biz E-Government Seminar*, 5 September. Jakarta.

- Centre for Public Sector Innovation. 2007. *Innovation Framework for the Public Sector of South Africa*.
- Chandler, J.A. (ed.) (2000). *Comparative public administration*. London: Routledge.
- Choo, C.W. 1998. *The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2001): *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Clarke, T. & Clegg, S. 1998. *Changing paradigm: the transformation of knowledge management for the 21st century*. London: Harper Collins Business.
- Davey, K. 1988. "The Development impact of fiscal transfer to local and regional governments", dalam Prantilla, B. (ed) *Financing local and regional development in developing countries: selected country experience*. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.
- De Long, D.W. & Seemann, P. 2000. "Confronting conceptual confusion and conflict in knowledge management". *Organizational Dynamics*, Vol. 29, No. 1, pp. 33-44.
- Devas, N. 1988. "System of allocation of government funds to local and regional governments", dalam Prantilla, B. (ed) *Financing local and regional development in developing countries: selected country experience*. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.
- Drucker, Peter F. (1999). *Management Challenges for the 21st century*. New York: Harper Business.
- E.C. Eyre, "Mastering Basic Management", Hongkong. The Macmillan Press. Ltd, 1982. hal. 134
- Schein, Edgar H. "Coming to a New Awareness of Organization Culture". *Sloan Management Review*, Winter, 1984.
- Evans, P., & Wurster, T.S. 2000. *Blown to bits: how the economics of information transforms strategy*. Boston: Harvard Business School Press.

- Fiscal Policy Resource Center, 2001. "An introductory overview of intergovernmental fiscal relations" dalam *Principles of Fiscal Decentralization*. Atlanta: the Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Frederickson, George H. (1997). *The Spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Yukl, Gary A. *Leadership in Organization*". New Jersey. Prentice-Hall International. Inc. 1989, 213-214.
- Hague, B.N., & Loader, B.D. 1999. *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge.
- Halachmi, Arie. 2000. "Agency theory and transaction analysis in the increasingly competitive public sector" dalam Van R. Johnston (ed.) *Entrepreneurial management and public policy*. New York: Nova Science Publisher, Inc.
- Hall, Richard H. 1991. *Organization: Structure, Process, and Outcomes*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hamel, G., Prahalad, C.K. 1994. *Competing for the Future*. Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Hardin, G. 1968. "The tragedy of the commons", dalam *Science* 162: 1243-8.
- Murphy, Herta A. dan Herbert W. Hildebrant. "Effective Business Communications". Singapore. McGraw-Hill Book Co., 1988, hal. 4-5.
- Hitt, Michael H., et al. (1999). *Dynamic strategic resources: development, diffusion and integration*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.
- Hoessein, Bhenyamin. 2000. "Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah" dalam *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No. 1, Vol. I, Juli.
- Holmes, Douglas. 2001. *eGov: eBusiness Strategies for Government*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Holzer, M. & Callahan, K. 1998. *Government at Work*. Sage Publications, Inc.: California.

- Humes IV, S. 1991. *Local Governance and National Power: a World-wide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. New York: Harvester.
- Husseini, Martani. 1999. "Mencermati Misteri Globalisasi: Menata Ulang Pemasaran Internasional Indonesia melalui Pendekatan Resource-Based". *Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP UI* pada tanggal 25 September.
- IDEA Knowledge. 2005. *Innovation in Public Service: Literature Review*.
- Jackson, K.D. 1980. *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia*. Dalam Jackson, K.D. & Pye, L.W. *Political Power and Communications in Indonesia*. University of California Press, Berkeley. Lihat pula Schwarz, A. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*. Allen & Unwin Pty Ltd, Australia.
- John P. Kotler dan James L. Hasket, "Corporate Culture and Performance" New York. The Free Press, 1992. 15-18.
- Kanter, Rosabeth Moss. 1995. *World Class: thriving locally in the global economy*. New York: Touchstone.
- Wexley, Kenneth N. dan Gary A. Yukl, "Perilaku Organisasi dan Psikologi Personalia". Penerjemah: Muh Shobaruddin, Jakarta: Rineka Cipta, 1992.
- Klingner, D.E. & Nalbandian, J. 1985. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Kunio, Y. 2000. *Asia Per Capita: Why National Income differ in East Asia*. Curzon Press, London.
- Mackintosh, M., & Roy, R. 1999. "Introduction: economic decentralization, issues of theory and policy" dalam Mackintosh, M., & Roy, R. *Economic decentralization and public management reform*. Cheltenham: Edwar Elgar.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.

- Mawhood, P. 1983. *Local Government in the Third World: the Experience of Tropical Africa*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Metcalf, Les & Sue Richards (1992). *Improving Public Management*, California: Sage Publications.
- Millar, L. 2000. "eGovernment". *Handsout pada APEC workshop on public sector management reform*, 9 Mei. Singapore: Seranova.
- Mulgan, G. and Albury, D. (2003): *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003
- Muluk, M.R. Khairul. (April, 2003). "Manajemen pengetahuan: kebingungan praktek dan peta kajian", dalam *Manajemen & Usahawan Indonesia*, No. 04, Th. XXXII.
- Nonaka, I., Toyama, R., & Konno, N. 2000. "SECI, *ba*, and leadership: a unified model of dynamic knowledge creation". *Long Range Planning*, Vol. 33.
- Nonaka, Ikujiro & Hirotaka Takeuchi. 1995. *Knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A William Patrick Book.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierce, L.W., & Rust, K.L. 1991. "Government enterprises" dalam Peterson, J.E., & Stracota, D.R. (eds). *Local government finance: concept & practices*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- Pradhan, G.B.N. & Reforma, M.A. 1991. *Public Management in the 1990s: Challenges and Opportunities*. EROPA Secretariat General, Manila.
- Premchand, A. 1999. "Public-private partnerships: implications for public expenditure management" dalam Mackintosh, M., &

- Roy, R. *Economic decentralization and public management reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Prichard, C., Hull, R., Chumer, M., & Willmott, H., ed. 2000. *Managing knowledge: critical investigations of work and learning*. New York: St. Martin's Press.
- Rist, Ray C. (ed.) (1995). *Policy evaluation: linking theory to practice* (International Library of Comparative Public Policy; Vol. 3). Vermont, USA: Edward Elgar Publishing Company.
- Rosen, Elle Doree (1993). *Improving Public Sector Productivity*, California: Sage Publications.
- Rosenberg, M.J. 2001. *e-Learning: strategies for delivering knowledge in the digital age*. New York: McGraw-Hill.
- Rosenbloom, D.H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Second Edition, McGraw-Hill Book Company.
- Santoso, P.B. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Scarbrough, H. & Swan, J. 2001. "Explaining the diffusion of knowledge management: the role of fashion". *British Journal of Management*, Vol. 12, pp. 3-12.
- Schein, E. H. 1984. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- Scott, M.C. 2000. *Reinspiring the corporation: the seven seminal path to corporate greatness*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Senge, Peter M. 1994. *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*. Paperback edition, New York: Currency Doubleday.
- Shah, A. 1994. *The Reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: The World Bank.
- Sluyter., Gary V. (1998). *Improving Organizational Performance*, California: Sage Publications.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London: George Allen Unwin.

- Starling, G. 1998. *Managing the Public Sector*. 5th Edition. Harcourt Brace and Company, Florida.
- Stewart, G.L., C.C. Manz & Sims Jr., H.P. 1999. *Team Work and Group Dynamics*. New York: John Wiley & Sons.
- Stoker, G. 1991. *the Politics of Local Government*. 2nd edition, London: Macmillan Education Ltd.
- Tapscott, D., Ticoll, D., & Lowy, A. 2000. *Digital capital: harnessing the power of business webs*. Boston: Harvard Business School Press.
- Tapscott, Don. 1995. *Digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Teece, D. 2000. "Strategies for managing knowledge assets: the role of firm structure and industrial context". *Long Range Planning*, Vol. 33.
- Tuomi, Ilkka. 1999. *Corporate knowledge: theory and practice of intelligent organizations*. Helsinki: Metaxis.
- UNDP. 1999. "Globalization with human face", dalam *human development report*. New York.
- Wilson, D., & Game, C. 1994. *Local government in the United Kingdom*. London: Macmillan.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. USA: Basic Books.
- World Development Report, 1988. *Public finance in development: an overview*.
- Zauhar, S. 1996. *Administrasi Publik*. Penerbit IKIP Malang, Malang.
- Zolingen, S.J. van, Streumer, J.N., Stooker, M. 2001. "Problems in knowledge management: a case study of a knowledge-intensive company". *International Journal of Training and Development* (5: 3).

Inovasi merupakan basis keunggulan bersaing dewasa ini, baik untuk organisasi sektor bisnis maupun sektor publik. Untuk memperoleh kemampuan berinovasi dibutuhkan proses *knowledge creating*, *knowledge storage*, dan *knowledge dissemination* sehingga setiap organisasi akan memiliki kompetensi inti yang menyebabkannya mampu mencapai tujuan yang dikehendaki secara berkesinambungan.

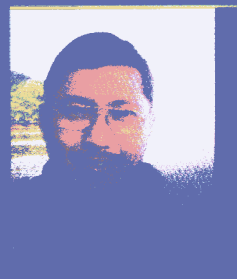
Prof. Dr. Martani Husseini, Guru Besar Universitas Indonesia

Buku ini memuat teori, konsep dan pendekatan baru tentang administrasi publik, khususnya tentang manajemen sektor publik. Pendekatan *knowledge management* sangat cocok untuk memahami masalah manajemen sektor publik karena dapat mengungkapkan dinamika perubahan dan mencari solusi yang inovatif dalam sektor publik. Sehubungan dengan hal tersebut saya merekomendasikan buku ini kepada para mahasiswa yang mempelajari administrasi publik sebagai referensi, baik untuk tingkat sarjana maupun pascasarjana.

Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA, Guru Besar Manajemen Publik Universitas Indonesia

Di tengah kegalauan dan kehausan publik akan pemahaman tentang arti penting *information technology* serta tuntutan inovasi pemerintahan, buku *knowledge management* karya sahabat Dr. Muluk ini kiranya bisa menambah wawasan dan mengurangi rasa dahaga kita. Para mahasiswa administrasi publik dan bisnis, pemerhati masalah-masalah pemerintahan dan praktisi dapat memetik manfaat dari padanya.

Prof. Solichin Abdul Wahab, M.A, Ph.D., Guru Besar Kebijakan Publik Universitas Brawijaya



Dr. Mujibur Rahman Khairul Muluk lahir di Surabaya pada tanggal 10 Mei 1971 menamatkan pendidikan sarjana administrasi negara di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya pada tahun 1994 dan pendidikan magister dengan konsentrasi Pengembangan Sumber Daya Manusia di Program Pascasarjana Universitas Brawijaya pada tahun 1999 (cumlaude). Penulis merampungkan pendidikan Doktor pada Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia pada tahun 2006 dengan predikat cumlaude. Penulis yang aktif mengelola jurnal ilmiah ini

kerap kali menulis artikel terutama tentang pemerintahan daerah yang dimuat di berbagai jurnal ilmiah di negeri ini, seperti *Bisnis & Birokrasi*, *Manajemen & Usahawan*, *Jurnal Desentralisasi*, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, *Forum Inovasi*, *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Buku yang pernah ditulis adalah *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah* (2007), *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah* (2006).



Jalan Puncak Yamin No. 20, Malang
Telepon/Facsimile : (0341) 580638
E-Mail: bayumedia@telkom.net

**LEMBAGA PENERBITAN
& DOKUMENTASI
FIA - UNIBRAW**



9 789793 323251 >