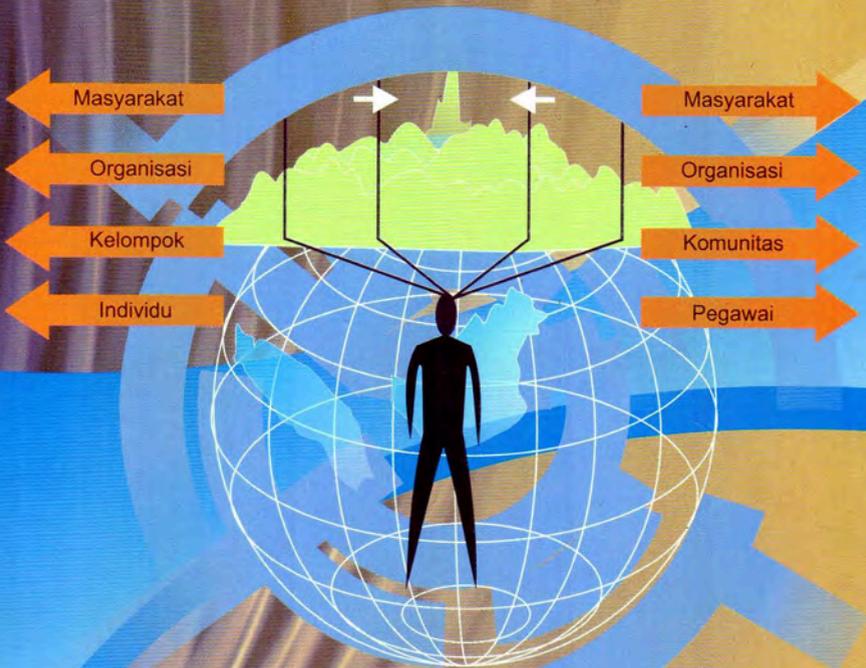


IMPLEMENTASI KNOWLEDGE MANAGEMENT PADA ORGANISASI PUBLIK

Teori dan Kasus

Achmad Nurmandi
Umar Priyono



Pengantar
Sri Sultan Hamengkubuwono X

Penerbit

Sinergi Publishing

Badan Pendidikan dan Pelatihan Prop. DIY

***Implementasi
Knowledge Management
Pada Organisasi Publik
"Teori & Kasus"***

**Oleh :
Achmad Nurmandi
Umar Priyono**

**Pengantar :
Sri Sultan Hamengkubuwono X**

Editor :
Kamaruddin Yusuf

Penerbit
Sinergi Publishing & Bandiklat Prop. DIY

Perpustakaan Nasional RI :

Nurmandi, Achmad

Implementasi Knowledge Management Pada Organisasi Publik :
Teori dan Kasus

Oleh Achmad Nurmandi & Umar Priyono

Yogyakarta : Sinergi Publishing & Bandiklat Prop. DIY, 2010

276 hlm, 14x20cm

ISBN 797-98888-2-0

**Implementasi Knowledge Management
Pada Organisasi Publik**

Penulis : Achmad Nurmandi & Umar Priyono

Editor : Kamarudin Yusuf

Desain isi & cover : Eka Wahyu Budi S

Cetakan Pertama, 2010

Penerbit

Sinergi Publishing

PT. Sinergi Visi Utama Consultant

Jl. Wates Km.4 No.252A, Pelem Guruh, Yogyakarta

Telp. 0274-417 426, 411 122 Fax. 0274- 417 426

Kerjasama dengan

Bandiklat Prop. DIY

Hak Cipta 2010 pada Achmad Nurmandi dan Umar Priyono

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak,
mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun,
dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

BAB I

ORGANISASI PEMBELAJAR DAN MANAJEMEN PENGETAHUAN

*Raja mufakat dengan menteri
Seperti kebun berpagar duri
Betul hati kepada raja
Tanda jadi sebarang kerja
Hukum adil atas rakyat
Tanda raja beroleh inayat
Kasihkan orang yang berilmu
Tanda rahmat atas dirimu
Hormat akan orang yang pandai
Tanda mengenal kasa dan cindai
Ingatkan dirinya mati
Itula asal berbuat bakti
Akhirat itu terlalu nyata
Kepada hati yang tidak buta*

(Pasal 12 Gurindam 12 Raja Ali Haji)

1.1. Pendahuluan

Dari berbagai survei terhadap perusahaan di dunia, perusahaan-perusahaan jasa yang di bidang teknologi informasi selalu menempati urutan teratas dalam perolehan keuntungan. Microsof, Google dan PT. Telkom di Indonesia adalah beberapa contoh perusahaan yang bergerak di bidang informasi dan pengetahuan yang memperoleh keuntungan besar dari bisnis informasi dan pengetahuan. Don Tapscoot menamakan dunia sekarang sebagai “*the digital economy*”.¹ Kecendrungan ekonomi dunia yang ditopang oleh perkembangan bisnis informasi dan pengetahuan ini sangat berpengaruh pada sektor publik. Negara-negara yang secara cepat menangkap peluang ini, seperti Singapura, India, dan Malaysia mengembangkan kebijakan industri yang berbasiskan pengetahuan. Tappscoot mendefinisikan

dalam bagian lain bukunya sebagai *knowledge economy*, yang ditulis dalam paragraf berikut:

The new economy is also a knowledge-economy based on the application of human know how to everything we produce and how we produce it. In the new economy, more and more of the economy's added value will be created by brain rather than brawn. Many agricultural and industrial jobs are becoming knowledge work. Already almost 60% of all American worker are knowledge workers and eight of ten new jobs are in information-intensive sectors of the economy. The factory today is as different from the industrial factory of the old economy as the old factory from the craft production that preceded it. Farms are operated with agricultural equipment brimming with chips. Cargo is shipped in containers loaded by giant computer-controlled cranes or in jumbo jets loaded with software.²

Ilustrasi di atas agaknya berlebihan dengan kondisi di Indonesia, namun pengaruh *new economy* cukup signifikan.



Gambar 1.1. Hubungan Kekuasaan dan Pengetahuan

Hampir semua sektor-sektor ekonomi dominan di Indonesia adalah sektor yang berbasis pada pengetahuan. Perkembangan eksternal ini sudah tentu mempengaruhi praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Hampir 75% dari organisasi pemerintah daerah telah memiliki web-site tentang organisasinya, walaupun dengan kualitas yang beragam dan manfaat terbatas. Dalam praktek demokrasi, pengaruh teknologi informasi dan media sangat nyata. Hampir semua calon presiden dalam Pemilu 2004 yang lalu memanfaatkan teknologi informasi dan media untuk mencapai kemenangan. Tapscoot mengutip Riel Miller menggambarkan kontrol atas pengetahuan sejajar dengan kekuasaan yang akan dimiliki.

Perubahan ekonomi global dan nasional, secara tidak langsung menghendaki adanya reformasi sektor publik. Organisasi pemerintah modern berusaha mentransformasi diri menjadi pemerintah yang mampu menjalankan fungsi-fungsi:

- Diplomasi
- Pertahanan
- Memelihara ketertiban;
- Mendorong penegakan keadilan;
- Memberikan pelayanan publik;
- Mempromosikan pertumbuhan ekonomi;
- Memberantas kemiskinan;

Sedangkan pada level pemerintah daerah, fungsi-fungsi organisasi pemerintah menjadi lebih bersifat "*tangible*", seperti pelayanan jalan, jembatan, bangunan sekolah, air bersih, kesehatan, pendidikan, listrik, dan sebagainya.³ Fungsi-fungsi pemerintah ini sebenarnya tidak ada perubahan sejak jaman klasik, namun perubahan lingkungan organisasi yang cepat mensyaratkan perubahan cara penyelenggara negara. Para ahli pikir telah banyak mengungkapkan teori-teori baru tentang penyelenggaraan negara dan organisasi pemerintah. Saat ini

banyak aliran pemikiran yang melanda dalam dunia birokrasi atau organisasi pemerintah.

Sebagaimana diketahui bahwa perkembangan pengetahuan dalam kancah pengembangan organisasi telah banyak dilakukan oleh dunia industri, dan hal ini pun sebenarnya dapat dikatakan terjadi sejak pengetahuan tentang manajemen dikenalkan sebagai salah satu pengetahuan keorganisasian. Ada kenyataan yang menarik bahwa apa yang banyak dikembangkan dalam dunia bisnis atau industri akhirnya juga menyentuh kawasan organisasi publik. Sebagai contoh misalnya konsepsi manajemen sendiri yang akhirnya diangkat sebagai pengalaman yang banyak dipakai dalam organisasi publik. Bahkan kalau dicermati, *total quality management* (TQM) yang dikenalkan oleh Edward Deming dalam dunia industri di Jepang dan sukses, akhir-akhir ini juga banyak dipelajari oleh para pejabat publik dengan pertimbangan, bahwa ada kemungkinan sukses yang terjadi di dunia industri dapat juga ditularkan dalam organisasi pemerintah.

Memang pernah ada kritik, bahwa organisasi publik terkadang latah mencoba setiap ada konsep baru dalam pengembangan organisasi. Pengalaman penerapan *balanced score card* yang pernah ramai dibicarakan atau bahkan beberapa organisasi pemerintah juga mencoba memanfaatkan dalam kehidupannya merupakan salah satu contoh kongkrit bagaimana organisasi pemerintah berupaya untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan urusan yang menjadi mandatnya. Hasil terapan dari cara-cara mengembangkan organisasi memang bermacam-macam. Ada yang menilai bahwa pengenalan terhadap konsep baru, merupakan konsekuensi logis dari perjalanan pendewasaan organisasi, tetapi tidak jarang bahwa upaya tersebut merupakan upaya yang menghamburkan sumberdaya dan energi organisasi publik. Bagi orang yang sejalan dengan pendapat di atas, menyadari benar bahwa organisasi

birokrasi yang bekerja pada sektor publik terkadang memang mengalami ketertinggalan dibandingkan dengan tuntutan yang dikehendaki masyarakat secara luas. Sementara itu kelompok yang setuju dengan pandangan perlunya pengembangan konsep yang dianut oleh organisasi pemerintah, melihat bahwa jika organisasi birokrasi tidak mengikuti perkembangan pengetahuan yang ada, maka organisasi itu akan banyak mengalami ketertinggalan.

Argumentasi di atas akan lebih jelas jika kita melihat kembali konsepsi *governance*, dimana aktor pemerintahan itu terdiri dari pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Disinilah sebenarnya letak krusial yang terjadi, karena dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ada adagium yang menyatakan bahwa suatu perubahan akan selalu melingkupi organisasi pemerintah. Atau dengan kata lain sesuatu yang abadi dalam berurusan dengan tuntutan masyarakat adalah perubahan itu sendiri.

Dilema di atas memang wajar berkembang bagi para pihak yang mempunyai kepedulian dengan persoalan yang melingkupi dunia organisasi publik yang terus menerus berusaha untuk mengikuti berbagai perkembangan yang sedang maupun telah terjadi dalam dunia bisnis.

Secara nyata entitas bisnis berbeda dengan dunia organisasi pemerintah atau publik. Namun demikian tidak selalu berarti bahwa apa yang terjadi dalam dunia bisnis tidak dapat ditularkan atau dipakai dalam pengembangan organisasi publik. Beberapa hal yang kiranya perlu diterapkan dari dunia bisnis ke dalam organisasi pemerintah misalnya, cara-cara yang digunakan dunia bisnis dalam memanfaatkan sumberdaya organisasi untuk mewujudkan tujuan atau misi organisasi.

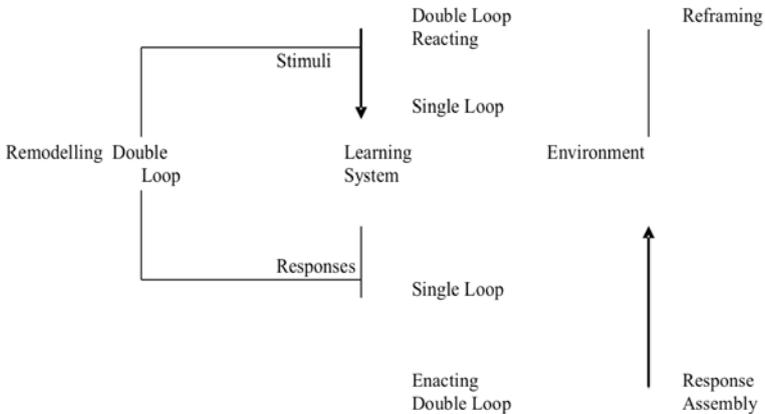
Ada kenyataan yang bias kita sandingkan dan mungkin merupakan kesamaan antara organisasi pemerintah dengan

organisasi bisnis, yakni keduanya menghadapi adanya keterbatasan sumberdaya. Pengalaman penulis ketika melakukan *brainstorming* terhadap para peserta pendidikan dan pelatihan mulai dari prajabatan hingga bagi para peserta diklat pimpinan, terungkap bahwa para pejabat publik sampai saat ini juga masih menghadapi keterbatasan sumberdaya organisasi. Lalu apa sebenarnya yang menjadi sumberdaya organisasi itu? Ketika orang ditanya apa sumberdaya organisasinya beragam jawaban akan disampaikan mulai dari pendanaan, lingkungan sosial, sumberdaya alam dan seterusnya. Tetapi kalau kita cermati maka sumberdaya organisasi yang sering disebut sebagai 5 M (*man, money, material, methode, machine*) dan bahkan ada yang menambahkan lagi dengan 1 M lagi yakni *market*. Tentu tidak dapat disamaratakan bahwa semua organisasi akan memiliki sumberdaya yang sama, tergantung dari *core* yang dimiliki oleh organisasi itu sendiri.

Dalam sebagian besar ayat dalam Kitab Suci Al Qur'an dianjurkan bahwa setiap manusia harus *mempelajari (ta'qilun atau takfurun)* sejarah umat-umat terdahulu supaya tidak mengulangi kesalahan yang sama. Ide pokok dari tema ini sebenarnya manusia sebagai makhluk yang harus selalu belajar, belajar sejak buaian ibu sampai liang lahat. Para ahli organisasi di seluruh dunia mulai tahun sembilan puluhan mulai tidak puas dengan teori-teori yang ada, karena tidak dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi. Berawal dari teori *cybernetik* yang merupakan perspektif modernis teori sistem hasil pemikiran Humberto Maturana dan Franciso Varela, para teorisi melihat organisasi termasuk organisasi pemerintah sebagai sebuah sistem yang selalu memperbaiki dirinya sendiri (*self-correcting system form*). Sedangkan dari perspektif kedua, teori belajar dari pandangan postmodernisme yang melihat organisasi sebagai konstruksi sosial dan melekat dalam bahasa.

Dalam teori modern, teori pembelajaran dalam organisasi dikemukakan pertama kali oleh Chris Argyris dan Donald Schon. Mereka membagi pembelajaran menjadi dua bentuk yakni:

- *Single-Loop Learning* adalah proses belajar dengan menyesuaikan diri terhadap lingkungan.
- *Double-Loop learning* adalah model pembelajaran yang mana orang menganalisis situasi, stimuli, memberi tanggapan, dan mempersiapkan program aksi. Model ini biasanya respon inovatif dan remodel radikal yang berada dibalik perilaku yang nampak.



Gambar 1.2. Single-Loop dan Double-Loop Learning

Sumber: Bo Hedberg and Rolf Wolf, "Organizing, Learning and Strategizing: From Construction to Discovery", in Meinolf Dierkes, et al, *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford University Press, Oxford, 1999. h. 538.

Dari dua bentuk pembelajaran, LaPalombara menjelaskan bahwa *double-loop learning* lebih melekat pada sektor publik, karena lingkungan organisasi publik dan organisasi politik lebih sulit mencapai konsensus, dan ketika konsensus dicapai tidak memuaskan semua pihak⁴. Pada waktu konsensus dicapai, para pihak selalu ingin memodifikasi kesepakatan yang telah dicapai. Selain itu pula, dalam sektor publik adalah pemilahan formal antara perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan atau antara tugas eksekutif dan legislatif. Birokrasi publik berusaha membuat kebijakan dan menetapkan tujuan dengan mencari informasi yang mendorong artikulasi realistik untuk mencapai tujuan tersebut.

Namun berbeda dengan asumsi yang dibangun oleh LaPalombara di atas, dari berbagai data dan informasi, bentuk pembelajaran yang pembelajaran birokrasi publik di Indonesia sangat sulit dilakukan. Birokrasi di Indonesia berada dalam masa transisi demokrasi yang cukup sulit dan mencari bentuk. Situasi dan kondisi yang demikianlah membuat birokrasi pemerintah harus cermat mempelajari kondisi internal dan eksternal organisasi. Charles Handy⁵ menegaskan bahwa dalam dunia yang tidak menentu dan lingkungan yang tidak pasti, organisasi-organisasi yang secara kontinyu memperbaharui dirinya, menemukan dirinya kembali, dan memperbaiki diri. Kondisi-kondisi ini yang disebut oleh Handy sebagai *learning organization*. Pembelajaran bagi organisasi publik menjadi keharusan karena menghadapi ketidakpastian dan kompleksitas lingkungan. *Learning bureaucracy* bercirikan birokrasi terbuka dan *boundary-nya* yang mudah mencair. Pembelajaran membutuhkan komunikasi yang efektif, baik dalam organisasi maupun antar organisasi. Informasi yang ada di luar organisasi menjadi sangat vital dalam proses inovasi organisasi. Kemampuan mengumpulkan dan menganalisis informasi tergantung kepada fokus birokrasi pada sumber informasi; dapat dari bawah ke atas, atau dari tenaga

ahli, atau dari luar organisasi. Organisasi pembelajaran didefinisikan sebagai: *“an organization which learns powerfully and collectively and is continually transforming it self to better collect, manage, and use knowledge for organization success”*.⁶ Terdapat tiga subsistem organisasi pembelajaran, yaitu level pembelajaran, jenis dan keterampilan. Level pembelajaran menyangkut individu, kelompok dan organisasi. Jenis pembelajaran terdiri dari adaptif, antisipatif, deuterio dan aksi. Keterampilan pembelajaran terdiri dari *system thinking, mental model, personal mastery, team learning, shared vision*, dan dialog.

Pembelajaran staf sebenarnya telah lama dilakukan melalui program pendidikan dan pelatihan. Pengetahuan *tacit* yang diperoleh diharapkan dapat dibagi dengan anggota organisasi yang lain dalam bentuk kelompok kerja. Organisasi pembelajaran dapat mengintegrasikan strategi *knowledge creation and sharing* melalui *on-site training*, umpan balik dari kelompok kerja, mentoring formal, dan *on-the-job training*.⁷

Organisasi belajar merupakan keharusan yang tidak dapat dihindari oleh organisasi publik, termasuk organisasi pelayanan publik. Lingkungan organisasi publik berbeda dengan lingkungan organisasi swasta. Organisasi publik telah berada dibawah tekanan dan bertindak seperti organisasi yang berbasiskan pengetahuan dan keahlian. Implikasi dari perkembangan ini menjadi nyata sebagaimana disinyalir oleh UNPAN berikut ini:

This will have implications for both staff development and HRM in the public sector. Governments can greatly facilitate organizational learning in the public sector by developing an enabling environment that encourages staff to acquire, share and manage knowledge, to network and collaborate with colleagues and external partners, to document lesson learned and other tacit knowledge, to constantly look to the future,

*and to build up their skills in accordance with a competence-based capacity development framework.*⁸

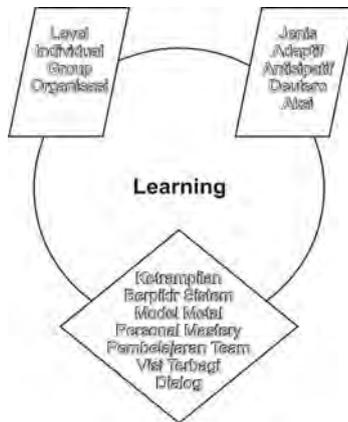
Proses pembelajaran dalam organisasi dilakukan dengan mempromosikan saling percaya, dialog, dan jaringan kerja antar staf dan lebih lanjut dapat membentuk modal sosial yang memberikan kontribusi langsung pada komunikasi dinamis, berbagi pengetahuan, dan manajemen pelayanan publik.⁹ Metode yang digunakan oleh organisasi untuk menciptakan dan berbagi pengetahuan adalah dengan cara *communities of practice*, *on-site training*, *briefing* harian dan mingguan, umpan balik kelompok kerja (*peer feed back*), mentoring dan pelatihan formal.¹⁰ Namun ada beberapa penghambat pengelolaan pengetahuan dalam organisasi publik, yakni:

- Tidak adanya insentif bagi staf untuk berbagi pengetahuan;
- Sangat sulit untuk merekam pengetahuan *tacit* staf;
- Sikap yang resisten dari staf untuk berubah;
- Tidak adanya pedoman yang baik untuk menangani informasi yang rahasia dan sensitif¹¹.

Batasan organisasi pembelajaran (*learning organization*) adalah organisasi yang belajar secara penuh, kolektif, dan kontinyu mentransformasikan dirinya untuk mengumpulkan, mengelola dan menggunakan pengetahuan untuk keberhasilan organisasi¹². Selain itu ada konsep *organizational learning*, yang mengacu kepada bagaimana proses pembelajaran terjadi, seperti keterampilan dan proses membangun dan menggunakan pengetahuan. Ada beberapa aspek organisasi pembelajaran yakni:

- Pembelajaran menjadi bagian dari sistem organisasi secara keseluruhan;

- Anggota organisasi sadar akan pentingnya pembelajaran organisasi untuk keberhasilan di masa yang akan datang;
- Pembelajaran adalah keberlanjutan, strategis dan terintegrasi dengan pekerjaan;
- Fokus kepada kreativitas dan pembelajaran generatif;
- Cara berpikir sistem;
- Anggota organisasi mempunyai akses terhadap informasi dan data;
- Iklim organisasi yang mendorong dan mempercepat pembelajaran individu dan kelompok;
- Jaringan kerja dengan cara inovatif baik didalam maupun di luar;



Gambar. 1.3. Level Learning

Sumber: Michael J Marquardt, *Building the Learning Organization*, McGraw-Hill, New York, 1999, h. 22.

Individual learning adalah perubahan keterampilan, pemahaman, pengetahuan, sikap, dan nilai pada diri seseorang melalui proses belajar mandiri, instruksi berbasis teknologi, pemahaman dan observasi¹³. *Team learning* adalah peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kompetensi melalui kelompok atau di dalam kelompok¹⁴.

Organizational learning adalah peningkatan kemampuan intelektual dan produktifitas melalui komitmen organisasi dan kesempatan untuk perbaikan secara kontinyu. Perbedaan *organizational learning* dengan dua level sebelumnya adalah *pertama, organization learning* terjadi melalui pemahaman bersama, pengetahuan dan model mental dari anggota-anggota organisasi. *Kedua, organization learning* membangun pengetahuan dan pengalaman masa lalu, yakni memori organisasi yang tergantung kepada mekanisme kelembagaan (kebijakan, strategi dan model eksplisit) yang digunakan untuk menciptakan pengetahuan¹⁵.

Sedangkan jenis pembelajaran dibedakan menjadi adaptif, antisipatif dan deuterio, dan aksi. *Adaptif learning* adalah proses belajar melalui pengalaman dan refleksi, yang dirumuskan

Action → outcome → result data → reflection

Gambar 1.4. Alur Adaptif Learning

Sedangkan pembelajaran antisipatif adalah proses memperoleh pengetahuan melalui harapan masa depan (pendekatan visi-aksi-refleksi). *Deutero learning* mengacu kepada organisasi yang belajar dari refleksi kritis terhadap asumsi-asumsi yang telah ada. Pembelajaran tindakan (*action learning*) adalah proses pembelajaran melalui refleksi masalah-masalah nyata dengan formula $L = P$ (pengetahuan sekarang atau terprogram) + Q (pemahaman yang selalu dipertanyakan).

Skill organisasi pembelajaran dikemukakan oleh Peter Senge dalam bukunya *Fifth Discipline* yang terdiri dari berpikir sistem, model mental, penguasaan personal, berbagi visi, dan pembelajaran tim.

Berpikir sistem adalah bentuk keterampilan berpikir dalam organisasi, yang mempunyai sepuluh aspek penting, yaitu:

- (1) Permasalahan saat ini berasal dari solusi masa lampau, dan oleh karena itu diperlukan tertib berpikir;
- (2) Semakin keras dorongan terhadap sistem, semakin kuat pula sistem meresponnya;
- (3) Bekerjanya sistem ditandai oleh ketertundaan (*delay*) dimana adanya jurang keuntungan jangka pendek dan keuntungan jangka panjang. Solusi yang tampak baik saat ini mungkin menjadi masalah di kemudian hari;
- (4) Solusi yang instan akan menjerumuskan pada masalah yang utama;
- (5) Apapun tindakan seseorang akan membawa dampak peyembuhan yang boleh jadi memperburuk keadaan daripada penyakit itu sendiri;
- (6) Berpikir sistem memerlukan pertumbuhan;
- (7) Perubahan kecil seringkali mempunyai hasil besar, tetapi daya ungkit terbesar seringkali mudah dikenali;
- (8) Orang-orang dapat menikmati kebahagiaan tetapi tidak sekaligus.
- (9) Membagi gajah menjadi dua tidak akan menghasilkan dua gajah kecil, oleh karena itu harus dipandang sebagai sistem secara keseluruhan;

- (10) Tidak ada gunanya saling menyalahkan. Problem bukan disebabkan oleh orang luar, namun penyebab problem adalah kita dan ada dalam satu jalinan sistem.

Model mental adalah disiplin pembelajaran yang berupaya memandang dunia dan mengambil langkah-langkah tindakan atas dasar asumsi yang mendalam, generalisasi dan gambaran tentang keadaan di dalam dan di luar organisasi. Oleh karena itu diperlukan keterampilan refleksi untuk mengambil keputusan, berinteraksi dengan orang lain, berbagi pengalaman, penyampaian visi dan misi organisasi.

Penguasaan personal adalah disiplin organisasi yang dimulai dari individu untuk terus meningkatkan kompetensi yang dimilikinya, dirangsang oleh pemimpin dan lingkungan organisasi untuk menghasilkan keunggulan keterampilan, komitmen untuk terus belajar, baik individu maupun tim. Berbagai visi adalah kemampuan melihat masa depan secara bersama. Visi individu dapat dijadikan visi bersama melalui dialog di dalam organisasi. Pembelajaran tim adalah proses pembelajaran bersama anggota tim sebagai mitra melalui proses dialog dan diskusi.

1.2. Manajemen Pengetahuan dan Inovasi Pelayanan Publik

Salah satu *output* pembelajaran adalah inovasi dalam organisasi. Apakah ada inovasi organisasi di organisasi pemerintahan, termasuk pemerintah daerah? Pertanyaan ini sering diajukan, karena organisasi pemerintahan dinilai sangat sulit berubah dan bilamana berubah pun melalui suatu dorongan pihak luar. Dalam Era Otonomi Daerah seperti sekarang ini, pengaruh perubahan eksternal terhadap organisasi pemerintah sangat kuat dan telah memaksa organisasi pemerintah daerah untuk berubah. Tuntutan masyarakat yang semakin tinggi, perubahan peraturan otonomi daerah, terbatasnya sumberdaya dan dana, dan

kompetisi dari sektor swasta dalam memberikan pelayanan publik merupakan variabel-variabel eksternal yang mempengaruhi perubahan organisasi pemerintah daerah. Dengan kata lain, organisasi publik, termasuk organisasi pemerintah daerah, berada dalam lingkungan yang dinamis, kompleks, dan turbulen.

Bilamana inovasi atau perubahan pada perusahaan swasta lebih diarahkan untuk mencapai efisiensi dan keuntungan yang lebih besar, namun dalam organisasi pemerintahan inovasi lebih diarahkan pada efisiensi dan peningkatan pelayanan pada masyarakat. Guido Bertucci, *Director of Division for Public Economics and Public Administration* di PBB menegaskan bahwa perlunya mendesain ulang tugas-tugas negara pada abad ke-21 yang tidak mencerminkan lagi “*big government*” tetapi lebih menekankan pada kompetensi dan kualitas kinerja menjalankan fungsi-fungsinya, yang mencerminkan ciri dari negara moderen.¹⁶ Gerakan inovasi sektor publik merupakan fenomena global yang diterjemahkan dengan berbagai program. Presiden Vicente Fox dari Meksiko mencanangkan reformasi sektor publik dengan prinsip-prinsip utama: *government that cost less, quality government, professional government, digital government, government with regulatory reform, honest, and transparent*. Prinsip-prinsip ini merupakan menjadi dasar inovasi dan membawa perubahan radikal pada organisasi pemerintah, terutama dalam memanfaatkan pengetahuan dalam pengambilan keputusan. Faktor-faktor pendorong reformasi dan inovasi ini mempunyai variasi antara satu negara dengan negara lain. Di Amerika Serikat didorong oleh ketidakpuasan pada pemerintah; di Eropa didorong oleh mandat dari Uni Eropa; di negara-negara pecahan Uni Soviet didorong oleh demokratisasi dan reformasi politik; di Amerika Latin didorong oleh krisis ekonomi; dan di Indonesia didorong oleh demokratisasi politik dan krisis ekonomi yang terjadi sejak tahun 1998.

Gerakan reformasi di Indonesia yang terjadi pada tahun 1998, telah membawa perubahan radikal pada kebijakan tentang pemerintahan daerah. Dorongan publik yang demikian kuat pada awal gerakan reformasi tersebut mendorong pemerintahan B.J. Habibie untuk mendesain ulang pemerintah daerah — sebagaimana yang diatur dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974—dengan peraturan perundang-undangan yang baru. Akhirnya pada tahun 1999, DPR menyetujui rancangan undang-undang usulan pemerintah untuk menjadi Undang-undang, yang dikenal dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan menerapkan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, yang selanjutnya dapat dilaksanakan pada tahun 2001. Sesuai dengan penjelasan undang-undang tersebut, kewenangan otonomi luas dalam keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Yang dimaksud otonomi nyata adalah keleluasan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu secara nyata ada. Yang dimaksud otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

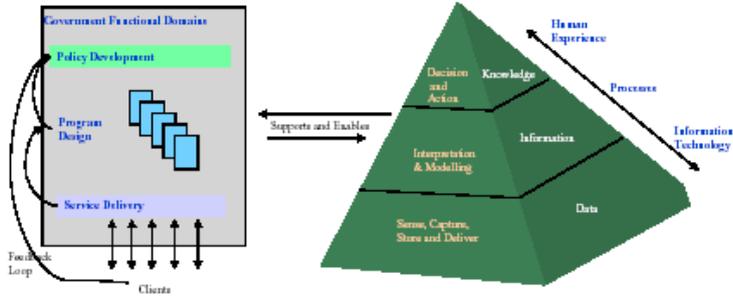
Undang-undang Nomor 32 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, lebih menekankan tentang pentingnya peran pemerintah daerah dalam pelayanan publik, seperti ketertiban

umum dan ketentraman masyarakat, penyelenggaraan pendidikan, dan kesehatan, dan pelayanan pertanahan yang menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi. Sedangkan pelayanan publik yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten dan kota seperti, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana prasarana umum, pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, pengembangan koperasi, pengendalian lingkungan, pelayanan administrasi umum, dan pelayanan dasar lainnya. Pelimpahan kewenangan pelayanan publik kepada pemerintah daerah ini secara langsung harus didukung oleh peningkatan kapasitas organisasi pemerintah daerah terutama yang bertugas memberikan pelayanan publik. Salah satu indikator peningkatan kapasitas tersebut adalah kemampuan melakukan inovasi organisasi secara terus menerus sesuai dengan perubahan lingkungan yang cepat.

Untuk melakukan inovasi organisasi, anggota organisasi dituntut mempunyai pengetahuan yang baik dan mendalam tentang masyarakat yang dilayaninya. Pengetahuan tentang masalah pelayanan publik yang dihadapi, karakteristik masyarakat, kemampuan organisasi dan stakeholder yang dapat menjadi *partner* dalam pemecahan masalah. Dalam proses ini, proses penciptaan pengetahuan berlangsung dan organisasi selalu berusaha memperbaiki metode kerjanya. Sementara itu, penciptaan pengetahuan dan ide baru sebagai bagian penting dari proses inovasi, yaitu proses mendifusi ide baru dan mempraktikkannya untuk memecahkan masalah organisasi.¹⁷ Dengan demikian inovasi organisasi ditentukan tidak hanya menciptakan pengetahuan baru, tetapi juga difusi dan aplikasi pengetahuan tersebut dalam konteks baru yang merubah metode kerja. Karl Wiig menjelaskan bahwa inovasi organisasi pemerintah daerah yang memberikan pelayanan publik dipengaruhi oleh struktur

organisasi, kapasitas, informasi, keahlian pegawai dan pengetahuan yang cukup merupakan faktor-faktor yang berpengaruh.¹⁸ Pengetahuan merupakan faktor penting (*enabler factor*) untuk mengarahkan hakikat dan arah keputusan dan tindakan. Tanpa pengetahuan yang cukup—walaupun dengan informasi yang cukup—, keputusan dan kebijakan lebih berdasarkan pada praduga tertentu dan intuisi. Pengelolaan data dan informasi untuk menjadi pengetahuan menjadi tahapan penting karena organisasi pemerintah sering berhadapan dengan masalah sosial dan politik yang tidak terstruktur, situasi pengambilan keputusan yang ambigu, dan parameter atau *outcome* keputusan yang tidak jelas serta kemampuan kognitif pengambil kebijakan yang terbatas.¹⁹

Kemampuan organisasi mengelola pengetahuan tergantung kepada kemampuannya mengorganisir, menemukan dan menggunakan data dan informasi. Mengorganisir data mengacu kepada inventarisasi keberadaan data, mendokumentasi kualitasnya, mengakses, memprioritasi dan membuat data menjadi mudah diakses.²⁰ Informasi berguna bila data telah distruktur, dikategori, dibagi dan dianalisis dan transformasinya menjadi pengetahuan memerlukan kontekstualisasi informasi dengan isu tertentu.



Gambar.1.5 Hubungan Kebijakan dan Pelayanan Publik dengan Pengetahuan
 Sumber: ASTHO, Knowledge Management for Public Health Professional, July 2005, h. 1., diakses 13 Februari 2006,

Ket: Data adalah ukuran-ukuran atau observasi dalam bentuk teks, numerik, grafik, kartografik, naratif atau audiovisual. Informasi adalah data yang telah diberi nilai ketika diorganisir, dikategorisasi, disaring atau diindeks. Pengetahuan adalah informasi dalam konteks tertentu, yang dikategorikan tacit dan eksplisit.

Dengan kewenangan yang cukup luas terutama dalam bidang pelayanan publik, sebenarnya banyak inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah melalui pengelolaan pengetahuan yang ada. Pengelolaan pengetahuan menjadi sangat penting dengan tujuan untuk:

- (a) Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan pelayanan publik;
- (b) Membantu partisipasi publik dalam pengambilan keputusan;
- (c) Membangun kapabilitas modal sosial dan intelektual;
- (d) Mengembangkan tim kerja manajemen pengetahuan.²¹

Rob Shields dan kawan-kawan dalam penelitiannya tentang implementasi *knowledge management* di Pemerintah Federal Kanada mengatakan bahwa:

*“The goal of knowledge based initiatives in the Public Service is to provide better service delivery through the sharing of “knowledge” between government and the public and between government actors at all levels. It explicitly seeks to address these challenges in an environment of rapid change. For example , at Health Canada knowledge and information management are seen as processes that will ensure that knowledge is captured, created, shared, analysed, used and disseminated to maintain and improve service delivery and/or business goal.”*²²

Upton dan Swinden mencatat bahwa dalam abad informasi, organisasi pemerintah telah berubah menjadi semacam *“joint-up government or citizen-centric government”*, yang menyebabkan pelayanan publik lebih berorientasi pada konsumen.

Government services need to be integrated around customer’s needs. There are a number of ways this can be achieved. For example, by life episodes or around communities of interest. Private sector involvement will be essential in this process. This refocusing has enormous implication for how public service organizations structure themselves and their information systems. In addition, it will require change in culture..... there will be a need for multi-disciplinary staff, who can guide the public through the complexities of government services ²³

Secara esensial, apa yang dijelaskan oleh para ahli di atas bahwa organisasi pelayanan publik pemerintah perlu dikuatkan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat agar lebih mencapai target dan *user friendly*. Hal ini dapat dicapai dengan penggunaan dan berbagi aset informasi, baik dengan kerjasama