

BAB II KERANGKA TEORI

2.1. Perubahan Organisasi Publik

Studi manajemen perubahan (*change management*), terutama pada organisasi pemerintahan belum banyak mendapat perhatian para peneliti, terutama dinamika internal yang berkaitan dengan pengelolaan pengetahuan. Perubahan dan inovasi merupakan fenomena yang *overlapping*. Perubahan adalah fenomena pertumbuhan yang mencakup pertumbuhan dan perkembangan satu atau lebih unsur pelayanan publik. Osborne dan Brown melihat perubahan pelayanan publik ini mencakup antara lain:

- a. Desain pelayanan publik;
- b. Struktur organisasi pelayanan;
- c. Manajemen dan administrasi pelayanan publik; dan
- d. Keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk memberikan dan mengelola pelayanan publik.¹⁵

Sedangkan inovasi merupakan salah satu bentuk spesifik dari perubahan, namun dengan ciri perubahan yang bersifat tidak berkelanjutan atau terputus dari sebelumnya (*discontinuous change*). Didalam organisasi pemerintahan, keterputusan dengan masa lalu biasanya sulit dilakukan karena adanya peraturan-peraturan yang menjadi landasan bekerjanya birokrasi pemerintahan.

Bentuk-bentuk perubahan organisasi pemerintahan adalah perubahan yang terencana (*planned change*) dan perubahan yang tiba-tiba (*emergent change*). Perubahan yang tiba-tiba ini seringkali menjadi fenomena dalam organisasi pemerintahan. Sumber-sumber perubahan tiba-tiba atau inovasi adalah pertama, krisis yang terjadi tiba-tiba; kedua, dorongan politik dari lingkungan.¹⁶ Bencana Gempa bumi di Kobe, Jepang pada tahun 1996 merupakan salah satu contoh inovasi organisasi pelayanan publik dengan menunjukkan keberhasilan swadaya masyarakat di dalam memberikan pelayanan publik.¹⁷ Sedangkan pada sumber perubahan kedua dapat dilihat dari perubahan politik yang mempengaruhi kebijakan pelayanan.

Sebagai bagian dari langkah reformasi sektor publik, perubahan dapat ditelusuri dari perkembangan konsep dan teori tentang reformasi administrasi publik

¹⁵ Stephen P. Osborne and Krry Brown, *Managing Change and Innovation n Public Service Organizations*, Routledge, London, 2005, h. 5.

¹⁶ *Ibid*, h. 7.

¹⁷ Imada dalam Osborne, *Loc cit*, h. 7.

(*administrative reform*) sebagai perubahan secara sengaja (*intended change*), terutama pada birokrasi pemerintah. Secara lengkap Caiden mendefinisikan reformasi administrasi sebagai:

*..a thoroughgoing program of change intended to shake up inert bureaucracies, to battle vested interests, to tackle systemic shortcomings and failures and to alter some aspects of the prevailing administrative culture.*¹⁸

Lebih lanjut Caiden mengatakan bahwa debirokratisasi sebagai inti dari reformasi administrasi, antara lain meningkatkan proses pembuatan kebijakan publik; melancarkan mekanisme pemerintahan; medekonsentrasikan kekuasaan dan kewenangan; meningkatkan produktivitas sektor publik; mendefinisikan ukuran kinerja untuk yang lebih baik; menangani biopatologis (seperti penyuaipan, korupsi dan lainnya); mengadopsi dan *update* teknologi informasi dan administrasi; menyederhanakan dan merasionalisasi proses administrasi; menurunkan kekakuan birokrasi (*red tape*) dan pemborosan surat-surat resmi (*paperwork*); mendorong inovasi organisasi; membuat diversifikasi sistem pelayanan publik; menjamin pertanggungjawaban yang lebih baik; mengalokasikan sumberdaya terbatas secara rasional; memberikan insentif pada penghematan biaya; menurunkan hutang; meningkatkan daya estimasi (*forecasting*) dan daya simulasi; deregulasi pelayanan sesuai dengan pasar; mengkonsolidasi unit-unit yang terpisah; menekankan konsultasi dan koordinasi efektif; mendorong kontrol manajemen keuangan yang baik; menarik dan mempertahankan aparat yang berkualitas; mentransfer kelebihan pegawai; mendidik manajer publik; meningkatkan ketrampilan pegawai; meningkatkan kondisi kerja sektor publik; meningkatkan standard profesional dan disiplin; mempercepat operasi; menekankan etika dan norma publik; merestorasi kepercayaan publik pada lembaga-lembaga publik; mengidentifikasi dan menghargai keluhan publik; meningkatkan partisipasi langsung publik dalam administrasi publik; dan mendidik pegawai negeri dan publik untuk saling memiliki satu sama lain.¹⁹

Perubahan secara sengaja yang dimaksud oleh Caiden sangat luas cakupannya, dimulai dari perbaikan proses pembuatan kebijakan publik sampai kepada hubungan antara publik dengan pegawai negeri, seperti yang dilakukan oleh Brazil dan beberapa negara Amerika Latin. Salah satu kebutuhan pokok reformasi administrasi adalah reorganisasi dan reformasi birokrasi publik. Birokrasi publik dikonsultasikan dan dilibatkan dalam proses reformasi untuk meningkatkan kinerja, menekan korban dari reformasi, dan meningkatkan rasa memiliki birokrat.²⁰ Salah satu kecenderungan yang

¹⁸ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Walter de Gruyter, New York, 1991, h. 131.

¹⁹ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, in Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker, Inc, New York, 1990, hh. 370-1.

²⁰ Loc cit, h. 376.

mendorong reformasi administrasi publik adalah gerakan manajerialisme atau *New Public Management* (NPM) yang secara progresif mengganti konsep administrasi menjadi manajemen, yang sebenarnya berbeda satu sama lain, sebagaimana dikatakan oleh Desmond Keeling:

Administration: the review, in an area of public life, of law, its enforcement and revision; and decision making on cases in that area submitted to the public service".
 Management: the search for the best use of resources in pursuit of objectives subject to change".²¹

Perubahan pendekatan administratif menjadi pendekatan manajemen melalui pengenalan model pasar internal (*internal market*) yang merupakan bagian dari reformasi sektor publik.²² Organisasi publik dibagi menjadi dua bagian penting yaitu bagian penawaran dan bagian permintaan. Pasar internal ini diharapkan dapat meningkatkan tingkat persaingan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Penciptaan pasar internal ini kemudian diikuti dengan penciptaan budaya organisasi yang mengarah kepada manajemen organisasi swasta.

Tabel 2. 1. Administrasi Publik Versus Manajemen Publik

Administrasi Publik	Manajemen Publik
Rules	Objectives
Due Process	Efficiency
Anticipation	Adaption
Responsibility	Direction
Formalism	Innovation
Openness	Secrecy
Complaints: voice	Exit
Legality	Effectiveness
Vocation	Self-interest
Public Interest	Profit

Sumber: Jan Erik Lane, *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*, Sage, London, 1994, h. 195

Berbeda dengan pendekatan administrasi publik yang menitikberatkan perhatiannya pada peraturan, pendekatan manajemen publik berorientasi pada tujuan-tujuan (*objectives*) dalam rangka meningkatkan efisiensi. Organisasi publik lebih menekankan adaptasi terhadap lingkungan dengan melakukan langkah-langkah inovasi. Pendekatan manajemen cenderung lebih fungsional dan instrumental dengan tujuan

²¹ Dalam Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000, h. 13.

²² Jan Erik Lane, *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*, Sage, London, 1994, h. 197.

pengelolaan lebih murah, cepat dan efektif dengan sumberdaya yang ada, sedangkan pendekatan administrasi publik lebih fokus pada nilai demokrasi, akuntabilitas, equitas dan probilitas.²³

Reformasi manajemen publik setidaknya memiliki tiga tujuan yaitu (a) penghematan (*efficiency*); (b) penyetaraan (*equality*) dan (c) pembatasan (*saving*). Penghematan (*efficiency*) dimaksudkan untuk mereformasi fungsi alokatif dan regulatif pemerintah; penyetaraan (*equality*) mereform fungsi redistributif pemerintah,²⁴ sedangkan pembatasan (*saving*) mempunyai dua alasan penting, yaitu apakah untuk mereform lembaga ataukah melaksanakan penyusutan dan pengurangan (*cut-back*) untuk pelayanan publik. Strategi penyusutan dan pengurangan (*cut-back*) bertujuan untuk menurunkan biaya, dan perampingan (*down-size*) organisasi pemerintah.

Ahli manajemen publik Pollit dan Bouckkaert menggunakan istilah reformasi manajemen publik, yang didefinisikan sebagai berikut:

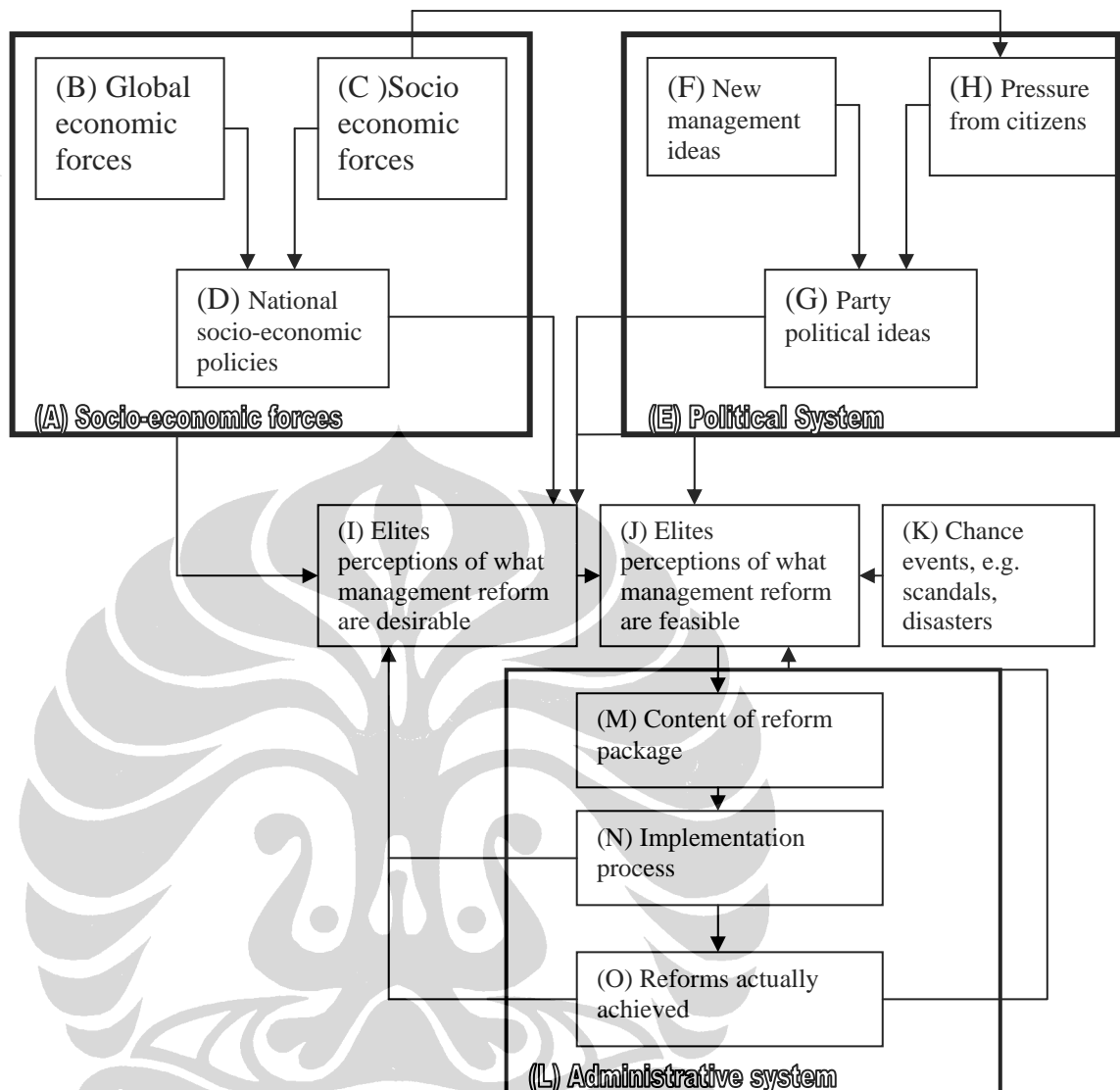
Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better. Structural change may include merging or splitting public sector organizations (creating a smaller number of big departments to improve coordination or a large number of smaller departments to sharpen focus and encourage specialization). Process change may include the redesign of the systems by which applications for licences or grants or passports are handled, the setting of quality standards for health care or educational services to citizens or the introduction of new budgeting procedures which encourage public servants to be more cost concious and/or to monitor more clesely the result their expenditures generate.²⁵

Pada dasarnya reformasi manajemen publik mencakup perubahan yang disengaja pada struktur dan proses organisasi publik yang baru (dalam hal ini organisasi pemerintah). Perubahan struktural mempunyai tujuan untuk menyederhanakan struktur organisasi dengan jumlah yang lebih kecil agar memudahkan koordinasi dan memfokuskan spesialisasi. Sedangkan perubahan proses menyangkut perancangan ulang (*redesign*) sistem pelayanan pada masyarakat dengan perubahan sistem anggaran dan sistem alokasi baru. Selanjutnya Pollit dan Bouckkaert mengajukan sebuah model analisis reformasi manajemen publik sebagai berikut.

²³ Crithoper Pollit and Bouckaert, *Op cit*, h. 9.

²⁴ *Ibid*, h. 143.

²⁵ Crithoper Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, London, 2000, h. 8.



Gambar 2. 1. Model Reformasi Manajemen Publik

Sumber: Pollit, Christopher and Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, h. 57.

Pollit dan Bouckaert menyebut tiga faktor penting yang mempengaruhi reformasi manajemen publik yaitu faktor sosial ekonomi (Box A), sistem politik (Box E) dan sikap elit (Box I dan J) serta faktor tak terduga (Box K). Kekuatan sosial ekonomi seperti globalisasi, persaingan antar negara, jumlah penduduk, dan masalah sosial lainnya mempengaruhi persepsi elit tentang reformasi yang layak dan menarik untuk dilaksanakan. Pada sistem politik yang dikemukakan oleh penulis adalah tekanan dari warga negara dan ide partai politik, yang sebenarnya terlalu menyederhanakan kerumitan (kompleksitas) yang terjadi dalam sistem politik. Dalam sistem politik, tidak hanya dua faktor ini yang mempengaruhi partai politik dan juga tidak hanya partai politik

saja yang mempengaruhi ide tentang reformasi. Pollit tidak menjelaskan kekuatan-kekuatan politik lain yang mempengaruhi reformasi manajemen publik. Keduanya memang lebih banyak melakukan studinya di negara-negara OECD, Australia, Selandia Baru dan Amerika Serikat.

Faktor persepsi atau sikap elit (Box I dan J) menjadi faktor yang sangat menentukan apakah reformasi manajemen publik tersebut layak atau menarik untuk dilaksanakan. Model Pollit diatas tidak dijelaskan lebih rinci apa yang dimaksud dengan variabel-variabel lain pada level analisis individu. Pimpinan organisasi menjadi pionir perubahan organisasi publik. Dari model tersebut pula nampak kedua ahli menggabungkan antara variabel-variabel individual dan organisasi serta negara. Selain itu, penulis tidak menjelaskan skala dan ruang lingkup perubahan.

Skala perubahan biasanya dikonseptualisasikan dalam bentuk perubahan transformatif (perubahan dalam skala kecil) dan perubahan sedikit demi sedikit (*incremental change*). Kleiner dan Corrigan melihat perubahan tranformatif sebagai perubahan radikal dan mengubah pola perilaku dan operasi organisasi.²⁶ Perubahan fundamental organisasi merupakan basis bentuk perubahan ini. Sedangkan perubahan inkremental lebih merupakan perubahan gradual dan *usual*. Dalam organisasi pemerintahan, perubahan tranformatif biasanya sulit dilakukan, karena kepatuhan pada peraturan-peraturan.

Perubahan dan inovasi yang dilakukan oleh organisasi pemerintah daerah memang tidak mudah, karena dasar kebijakan yang diambil adalah peraturan-peraturan atau perundang-undangan yang ada. Dalam kasus di Indonesia, berbagai prakarsa (inisiasi) yang diambil oleh pemerintah daerah seringkali tidak dapat berjalan dengan mulus karena kendala seperti ini. Dari berbagai penelitian yang pernah dilakukan di berbagai negara, inovasi pada organisasi publik lebih sulit daripada inovasi di sektor swasta. Kirby²⁷ mencatat adanya: (a) sikap ambivalen publik terhadap inovasi yang dilakukan oleh pegawai pemerintah ---karena lebih berdasarkan pada budaya yang terpaku pada aturan (*a rule-based culture*) yang menekankan rutinitas daripada kreativitas yang diakibatkan oleh sedikitnya pilihan bebas atau ruang gerak (diskresi) yang dimiliki oleh pegawai pemerintah; (b) sikap sinisme pegawai pemerintah terhadap inovasi karena tanpa perubahan yang nyata; dan (c) pemberitaan media tentang kegagalan inovasi, adanya partai oposisi dan pegawai pemerintah yang enggan untuk mengambil resiko dari inovasi.

²⁶ Dalam Osborne and Brown, *Op cit*, h. 91.

²⁷ Miller dalam Karen Manley, *op cit*, h. 27.

Kirby²⁸ seorang ahli lain melihat inovasi dalam sektor publik memang mempunyai perbedaan dengan inovasi sektor swasta, yakni:

- a. **Tujuan-tujuan (*objectives*)**. Tujuan organisasi pemerintah seringkali bersifat jamak atau kaku, seperti menurunkan kemiskinan atau meningkatkan kualitas hidup. Sementara itu kunci dari keberhasilan perencanaan adalah mendefinisikan secara tepat objektif yang harus dicapai. Dalam organisasi swasta, seorang manajer mampu mendefinisikan tujuan yang terukur, sedangkan dalam organisasi pemerintah perencana organisasi pemerintah harus mencoba mengintegrasikan keinginan dari jutaan penduduk, sedangkan dalam lingkungan organisasi pemerintah, inovatif dan kreatifitas merupakan segmen dari kelompok masyarakat yang agresif dari pada kelompok lain, sehingga memberikan tekanan untuk lebih pada kondisi status quo dari pada inovasi.
- b. **Pandangan (*orientation*)**. Visi jangka panjang sangat diperlukan untuk inovasi yang efektif sebagaimana yang umum terjadi pada organisasi swasta. Siklus politik lima tahunan untuk pergantian kepala daerah dapat menyulitkan kebersinambungan (kontinuitas) inovasi. Politisi lebih melihat kepentingan jangka pendek, sedangkan seorang pengusaha cenderung memikirkan keuntungan di masa yang akan datang.
- c. **Cara kerja (*operation*)**. Pengambilan keputusan dari organisasi pemerintah lebih lambat daripada organisasi swasta. Kelambatan ini disebabkan oleh kompleksitas dalam organisasi pemerintah, seperti banyaknya aktor, kelompok kepentingan, media dan partai politik. Lingkungan organisasi pemerintah juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti harapan yang tidak realistis dari masyarakat, ketergantungan antar kelompok dan prosedur yang ketat.

Senada dengan Kirby di atas, Borin²⁹ melihat hambatan perubahan pada organisasi pemerintah mencakup empat hal, yakni resiko, sumber daya, insentif dan karakter birokrasi. Resiko yang dimaksud adalah resiko kritik terhadap inisiator inovasi, seperti dari dalam organisasi, klien, input provider, partai politik, dan media. Sumberdaya yang dimaksud adalah biaya sangat mempengaruhi keberlangsungan inovasi. Selanjutnya inovasi biasanya memberikan resiko pada inisiatornya, sebaliknya bila berhasil penghargaan yang diterima tidak memuaskan. Terakhir faktor adalah karakter birokrasi. Birokrasi yang berbelit-belit dan hirarkis menyulitkan proses pengambilan keputusan yang cepat.

²⁸ Kirby dalam Manley, *Op cit*, h. 28-9

²⁹ *Op cit*, h. 34.

Untuk mengetahui hambatan perubahan tersebut, diperlukan langkah-langkah evaluasi tingkat perubahan yang dilakukan. Adersen *Consulting* memberikan beberapa indikator, yaitu: efektivitas: sejauhmana keuntungan (*benefit*) yang diperoleh dari aktivitas; efisiensi: sejauhmana penurunan biaya per unit diperoleh; responsivitas: sejauh mana tanggapan kebijakan kepada kasus-kasus spesifik.³⁰ Sedangkan Pemerintah Selandia Baru menggunakan indikator-indikator³¹ : aplikasi, inovasi menghasilkan pelaksanaan yang berhasil dari ide baru, dan lebih dari hanya invensi; kebaruan, inovasi menghasilkan sesuatu yang baru; tingkat perubahan, perubahan yang diusulkan; efektivitas, perubahan menghasilkan perbedaan yang dapat diukur oleh organisasi; dan objektivitas, perubahan dinilai secara objektif oleh berbagai kepentingan dalam organisasi.

2.2. Perubahan Organisasi Pelayanan Publik

Peningkatan pelayanan publik merupakan salah satu tujuan inovasi organisasi publik, termasuk organisasi pemerintah daerah. Sekarang ini kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah---karena keluasan fungsi yang dimilikinya-- mempunyai dampak terhadap pengguna layanan publik dan masyarakat dengan memposisikan pembangunan yang berorientasi bagi pengguna layanan dan melakukan pengembangan kualitas pelayanan publik.

Reformasi manajemen pemerintahan membutuhkan waktu panjang untuk mengubah sistem pemerintahan dan kinerja yang ada. Kepastian manajemen pemerintahan dapat dilakukan melalui pembangunan *platform* manajemen baru yang antisipatif terhadap pasar dan diterimanya asumsi baru bahwa pemerintah dapat dan harus melayani³². Manajer pemerintah harus mempunyai responsivitas terhadap kompleksitas dan perubahan dalam peranan pemerintah.

Kickert, Klijn & Koppenjan³³ mendefinisikan peran pemerintah yang sekarang mulai bergeser sebagai *governance* yang memiliki karakteristik kesalingtergantungan (interdependensi), kebersinambungan hubungan (*continuing interactions*), kepercayaan (*trust*) dan otonom. Interdependensi artinya bahwa semua organisasi yang terlibat dalam jaringan pengambilan kebijakan (*policy networks*) mempunyai ciri saling tergantung satu sama lain, tidak ada pihak yang berdiri sendiri (independen) atau menjadi pemain tunggal (*single actor*) yang mendominasi proses pengambilan keputusan. *Governance*

³⁰ Andersen dalam Karel Manley, *Op cit*, h. 40.

³¹ NZ Institute of Economics Research, *Op cit.*, h. 3.

³² Cullen and Cushmen, *Service Management*, Free Press, New York, 2000.

³³ Kickert, et, *Managing Complex Network in Public Sector*, The Free Press, New York, 1999.

dengan demikian lebih luas cakupannya dari *government*; *governance* tidak hanya mencakup pemerintah, tetapi semua pihak di luar pemerintah (*non state actors*). Berkaitan dengan pelayanan publik, aktor yang terlibat pun lebih menyerupai konsep *governance* di atas, di mana masyarakat dan pihak swasta terlibat di dalamnya. Hal ini disadari bahwa pelayanan publik memiliki pemangku kepentingan yang banyak dan beragam.

Tabel 2.2. Perbedaan utama manajemen pelayanan publik dan sektor privat

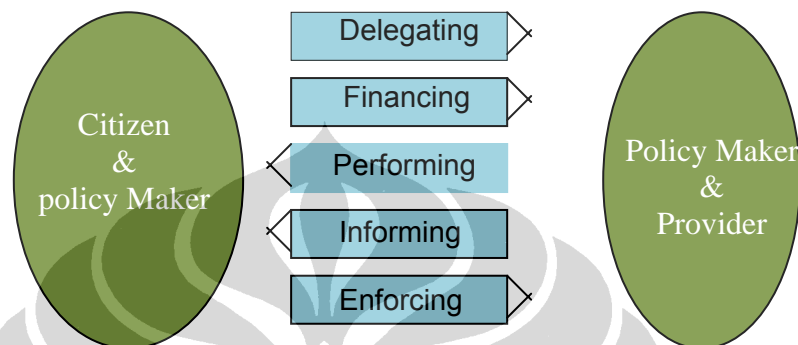
Pelayanan Publik	Sektor Privat
Undang-undang, peraturan pemerintah, aturan hukum	Program perusahaan, arahan direktur
Kebutuhan ekonomi nasional	Kebutuhan pasar
Relatif terbuka pada pemerintah dan pengambilan keputusan; menekankan keterwakilan	Relatif rahasia; menekankan kepercayaan bisnis
Berpihak pada publik; melibatkan banyak stakeholders	Fokus utama pada shareholders dan pihak manajemen
Mempunyai nilai dan tujuan yang banyak: Pelayanan Kepentingan publik Pemerataan Profesionalisme Partisipasi pelanggan Perdagangan kompleks	Relatif terbatas
Sumber utama berasal dari pajak	Sumber utama berasal dari keuntungan dan pinjaman

Sumber: Leslie Willcock and Jenny Harrow, *Rediscovering Public Services Management*, Mc-Graw- Hill company, London, 1992, h. 19.

Pengakuan tentang perlunya menilai mutu pelayanan publik mulai berkembang secara akademik sejak dikembangkannya sebuah lapangan baru (*a new field*) dalam ilmu manajemen, yang dikenal dengan Manajemen Pelayanan Publik (*Public Service Management*). Bidang ini merupakan bidang baru yang berusaha mendalami kualitas dan performa organisasi pelayanan publik, termasuk didalamnya organisasi pemerintah daerah.

Dalam hal performa organisasi pelayanan publik, yang paling penting untuk ditelusuri pemahamannya adalah: apakah tepat penerapan prinsip-prinsip manajemen swasta dalam manajemen pelayanan publik? Dan, apakah konsep-konsep dan dimensi

yang ada dalam khazanah ilmu manajemen menjangkau semua aspek pelayanan publik? Dalam sebuah laporan penelitian Bank Dunia, konsep manajemen pelayanan publik setidaknya mencakup lima dimensi, yaitu delegasi, pembiayaan, kinerja, informasi (*informing*) dan pengawasan (*enforcing*).



Gb. 2.2. Hubungan Warganegara dan Provider dalam Manajemen Pelayanan Publik

Sumber: World Bank Report, *Public Services for the Poor*, 2003, h. 47.

Dengan demikian ruang lingkup pelayanan publik mempunyai berbagai dimensi, yakni dimensi politik, dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi organisasi serta dimensi komunikasi. Dimensi politik menyangkut hubungan antara warganegara dan politisi dan pengambil kebijakan (*policy maker*) dalam pelayanan publik. Politisi dalam pemilihan umum menjanjikan kepada warganegara untuk meningkatkan fasilitas pendidikan atau bebas biaya pendidikan ini merupakan salah satu contoh kontrak politik antara kedua belah pihak. Sementara itu pada dimensi ekonomi hal tersebut mencakup pembiayaan pelayanan publik; apakah akan dibiayai oleh negara ataukah oleh pihak swasta. Pada dimensi sosial menyangkut pilihan-pilihan secara sengaja dalam kebijakan untuk mengalokasikan dan memproduksi pelayanan publik kepada kelompok sosial tertentu, misalnya kelompok masyarakat miskin. Sedangkan pada dimensi organisasi dan komunikasi menyangkut kinerja organisasi pelayanan publik, standar kinerja, aparat pelaksana, komunikasi antara penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan dan lain sebagainya. Oleh karena itu kajian dan analisis pelayanan publik seharusnya dimulai dengan dengan kontrak politik antara warganegara dengan politisi dan pengambil kebijakan (*policy maker*) sampai kepada mekanisme hubungan antara pemberi pelayanan dan warganegara dan aktor-aktor lain yang terlibat. Aktor-aktor dalam manajemen pelayanan publik pada dasarnya meliputi empat pihak, yaitu:

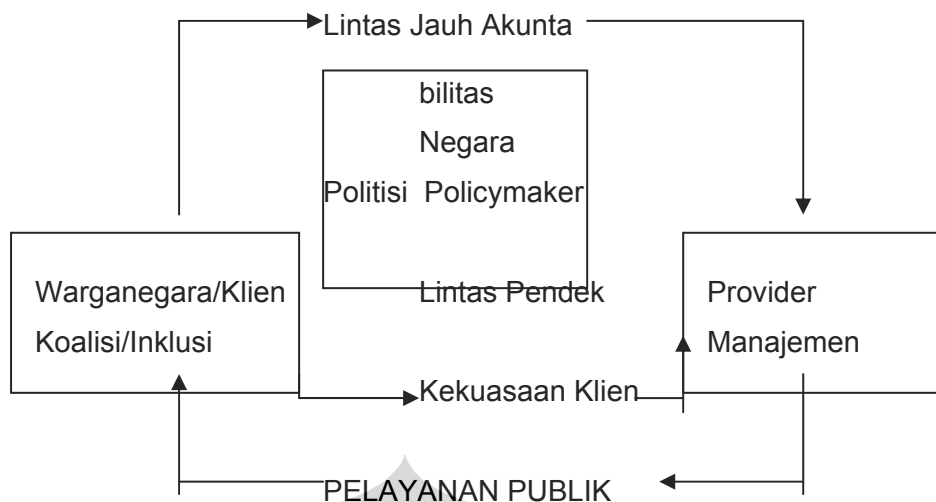
1. Warganegara yang berperan sebagai pelajar, pasien, orangtua atau pemilih;

2. Politisi dan pengambil kebijakan (*policy maker*) seperti presiden, menteri, kepala daerah, anggota DPR/D;
3. Organisasi pelayanan seperti departemen pendidikan, dinas pendidikan, dinas kesehatan, dan sebagainya
4. Kaum profesional garda depan (*frontline*) seperti dokter, guru, insinyur dan lain sebagainya.

Sesuai dengan UUD 1945 Amandemen Kedua, negara berkewajiban untuk memberikan pelayanan pendidikan, kesehatan, keamanan dan sosial kepada warganegara. Dalam konteks ini, warganegara melalui pilihannya mendelegasikan kekuasaan kepada politisi untuk memberikan pelayanan publik kepada mereka. Pendelegasian tersebut mencerminkan hubungan antara warganegara dengan politisi dan pengambil kebijakan (*policy maker*) dalam menterjemahkan hak-hak warganegara dalam pelayanan publik. Albert Hirshman mengenalkan konsep 'suara' (*voice*). *Voice* mengacu kepada hubungan akuntabilitas atau pertanggungjawaban politisi terhadap warganegara secara formal atau informal, seperti *voting*, lobi, propaganda, patronase, atau informasi melalui media. Warganegara mendelegasikan kepada politisi kewenangan untuk melayani kepentingan mereka dan membiayai pemerintah melalui pajak yang dibayar oleh mereka. Sebaliknya politisi memberikan pelayanan kepada warganegara dalam bentuk pembuatan kebijakan yang pro rakyat.

Pelayanan publik sering disebut juga sebagai pelayanan konstitusional. Pernyataan ini disebabkan oleh klausul-klausul konstitusi semua negara yang menyebutkan bahwa negara harus memberikan berbagai fasilitas kepada warganegara. Dari konstitusi 165 negara yang ada di dunia ditemukan bahwa 116 konstitusi mengatur hak warganegara untuk memperoleh pendidikan, 73 konstitusi diantaranya mengatur hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan, 95 konstitusi mengatur hak warganegara untuk memperoleh pendidikan gratis dan 29 konstitusi yang mengatur hak warganegara untuk pelayanan kesehatan gratis.³⁴ Kewajiban negara ini akan membawa konsekuensi politik yang besar kepada rejim politik yang sedang memerintah untuk mematuhi kewajiban konstitusional ini. Dengan kata lain, partai politik yang bersaing melalui pemilihan umum dituntut untuk menterjemahkan kewajiban konstitusional pelayanan publik tersebut ke dalam program-program nyata. Dengan demikian terjadi hubungan akuntabilitas antar warganegara dengan politisi, antara warganegara dengan pihak manajemen yang bertanggung jawab memberikan pelayanan dan antara politisi dengan dengan manajemen, yang digambarkan sebagai berikut:

³⁴ World Bank Report, 2004, h. 34.



Gb. 2.3. Akuntabilitas Pelayanan Publik

Sumber: World Bank Report, 2004, h. 5.

Dengan menggunakan definisi Howlett dan Ramesh³⁵ pelayanan publik dapat dipahami dari taksonomi barang dan jasa. Barang dan jasa privat memiliki derajat eksklusibilitas dan keterhabisan yang sangat tinggi, sedangkan barang dan jasa publik memiliki derajat eksklusibilitas dan keterhabisan yang rendah, hal tersebut terjadi karena tidak dapat membatasi penggunaannya dan tidak habis meskipun digunakan oleh banyak pengguna. Dalam konteks organisasi pemberi pelayanan publik dapat dibedakan menjadi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik dan oleh organisasi privat. Terdapat lima aspek atau karakteristik yang digunakan untuk membedakan jenis pelayanan publik³⁶, yaitu: *pertama* adaptabilitas layanan. Artinya derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta pengguna; *kedua*, posisi tawar klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna, maka semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan lebih baik; *ketiga* tipe pasar, yang mengacu kepada jumlah agen penyedia (*provider*) pelayanan dan hubungan antara pengguna dengan *provider*; *keempat* lokus kontrol, yang menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi; dan *kelima* sifat pelayanan, yang berkaitan dengan kepentingan pengguna atau penyelenggara yang lebih dominan.

³⁵ Dalam Ratminto dan Atiek Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hh. 7-8.

³⁶ Ratminto dan Atiek Septi Winarsih, *Ibid*, h. 10.

Tabel 2.3 . Taksonomi Barang dan Jasa

Tingkat keterhabisan	Tingkat Eksklusibilitas	
	Rendah	Tinggi
Tinggi	Barang milik bersama	Barang/jasa privat
Rendah	Barang/jasa publik	Peralatan publik Barang/jasa semi publik

Sumber: Ratminto dan Atiek Septi Winarsih (2005), *Manajemen Pelayanan*, Pustaka pelajar, Yogyakarta

Sebagian besar karakter dasar pelayanan-pelayanan publik melibatkan banyak organisasi atau multisektoral, seperti pelayanan pendidikan maupun pelayanan kesehatan. Sedangkan pembinaan pedagang kaki lima merupakan perluasan kesempatan kerja dan pelayanan yang penting yang melibatkan banyak organisasi di luar pemerintah. Oleh karena itu, organisasi-organisasi di lingkungan pemerintah harus melibatkan pihak swasta, organisasi paguyuban PKL, media dan LSM.

Pelayanan perizinan pun berkaitan dengan pemenuhan hak-hak hukum warganegara (*civil right*) yang berupa legalitas kepemilikan tanah, bukti tanda penduduk, bukti kelahiran, atau surat bukti hak membangun. Pelayanan ini berbeda dengan pelayanan jasa kesehatan dan pendidikan yang dapat dilakukan oleh pihak swasta, pelayanan ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah atau dimonopoli oleh pemerintah. Dengan monopoli pelayanan ini, maka reformasi dan inovasi pelayanan biasanya sulit dilakukan karena tidak adanya pesaing dalam pemberian pelayanan dan lemahnya posisi tawar masyarakat. Oleh karena itu, transfer praktek manajemen swasta pada pelayanan perizinan banyak dilakukan dengan melakukan *downsizing* atau survey pelayanan konsumen. Survei ini dilakukan untuk memperoleh data dan informasi tentang tingkat kepuasan konsumen yang dilayani dan diharapkan menjadi pengetahuan baru dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik.

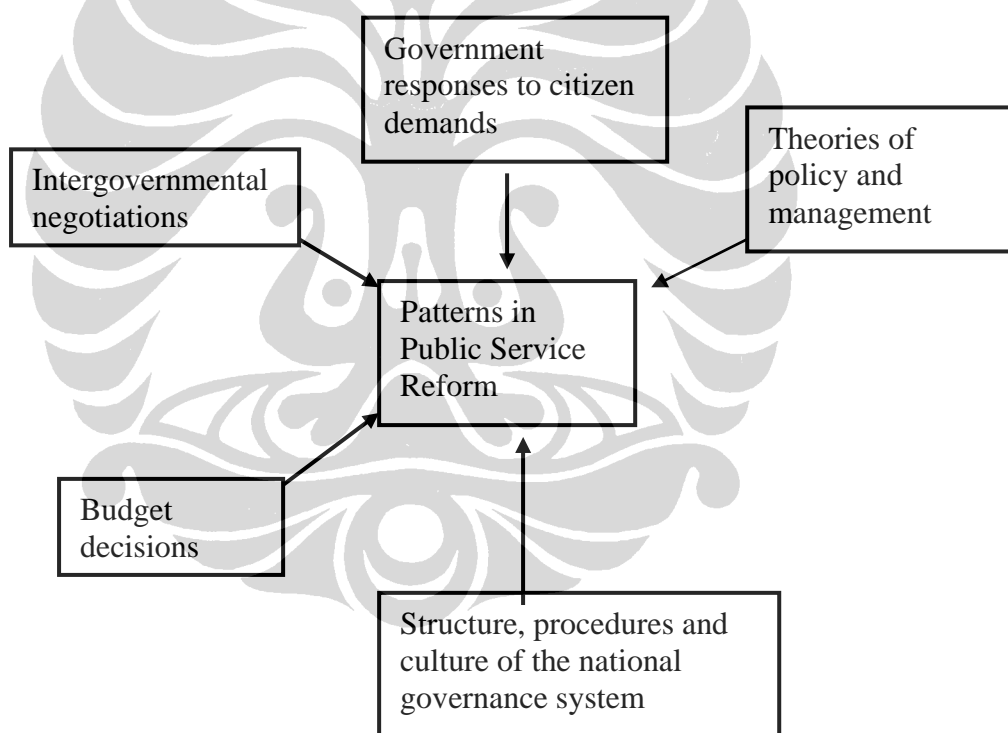
2.3. Perubahan Struktur Organisasi sebagai Bagian dari Perubahan Organisasi

Dalam kajian sosiologi organisasi, Nokana dan Takeuchi memperkenalkan sebuah teori tentang perubahan organisasi dari aspek pengembangan pengetahuan dalam organisasi sebagai akibat dari interaksi dan komunikasi antar anggota organisasi. Perubahan organisasi adalah pertumbuhan dan pembaharuan organisasi, jika organisasi tumbuh mengacu kepada sistem pemeliharaan diri organisasi, sedangkan pembaharuan adalah redefinisi identitas organisasi secara fundamental.³⁷

³⁷ Ilka Tuomi, *Corporate Knowledge, Theory and Practice of Intelligent Organization*, Metaxis, Helsinki, 1999, h. 359.

Memilih organisasi publik (yang dalam hal ini organisasi pemerintah daerah) sebagai unit analisis mempunyai alasan teoritis dan metodologis tersendiri. Organisasi mempunyai tujuan spesifik, struktur konkrit, tapal batas (*boundary*) yang dapat ditentukan, jalur komunikasi yang jelas dan sistem koordinasi terpusat.³⁸ Birokrasi pemerintah sebagai organisasi telah banyak mendapat perhatian peneliti dengan perspektif yang berbeda satu sama lain yang dipengaruhi oleh lingkungan budaya, politik, sosial ekonomi dari negara yang bersangkutan. Oleh karena itu perubahan birokrasi pemerintahan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut.

Lindquist melihat reformasi pelayanan publik mencakup pada ideologi pemerintah, hubungan antar organisasi, negosiasi, rejim perdagangan dan strategi pengurangan defisit anggaran.³⁹ Perubahan kelembagaan dan organisasi melalui proses legislasi dikembangkan dengan redefinisi prinsip dan nilai pelayanan publik.



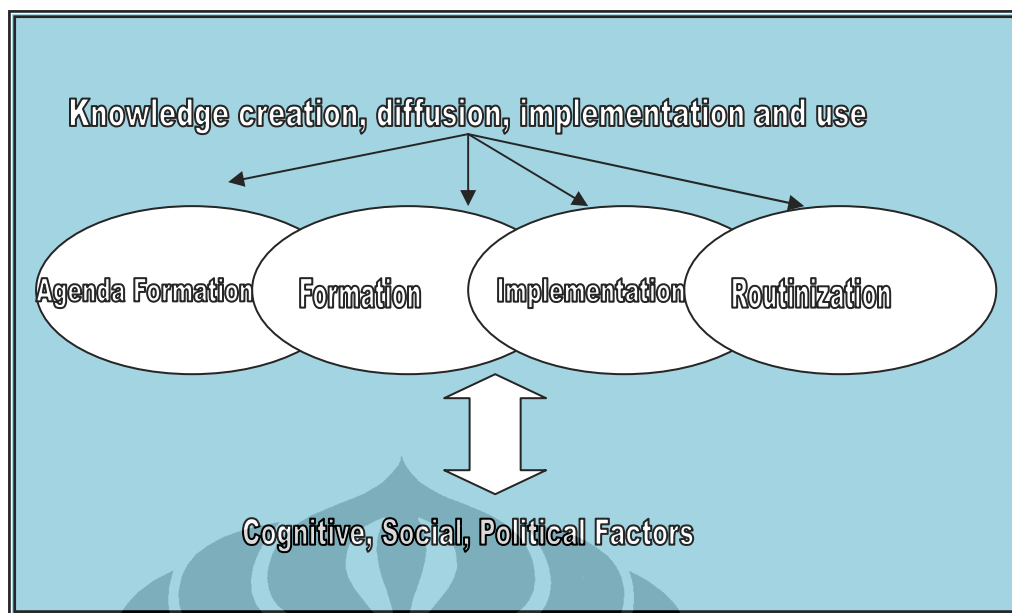
Gb. 2.4 . Faktor-faktor Mempengaruhi Pola Reformasi Pelayanan Publik
 Sumber: Stephen P Osborn and Kerry Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge, London, 2005, h. 60

³⁸ March and Simon dalam Jamil E. Jreisat, "The Organizational Perspective in Comparative and Development Administration", dalam Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker, Inc, New York, 1990, h. 16.

³⁹ Dalam Stephen p Osborn and Kerry Brown, *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, Routledge, London, 2005, h. 59.

Pola reformasi pelayanan publik dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu (1) struktur, prosedur dan budaya sistem governance; (2) anggaran; (3) negosiasi antar organisasi; (4) tuntutan dari masyarakat; (5) teori kebijakan dan manajemen. Faktor-faktor determinan ini tidak melihat faktor individu. Walaupun secara implisit, negosiasi antar organisasi dan budaya governance sangat tergantung kepada variabel individu dalam organisasi. Teori kebijakan dan manajemen sebenarnya merupakan asumsi-asumsi teoritis bagi aktor untuk menentukan pola perubahan. Lindquist juga tidak memerinci pola-pola perubahan yang dimaksud. Apakah pola reformasi pelayanan publik yang inkremental ataukah yang radikal.

Perubahan struktur organisasi pemerintahan biasanya memerlukan waktu yang lama atau bukan proses yang serba mudah dan cepat. Perubahan struktur organisasi secara tidak langsung mempengaruhi proses interaksi individu dan kelompok dalam organisasi. Pengurangan jumlah unit organisasi (downsizing) menyebabkan interaksi antar unit akan lebih intensif dibandingkan pada organisasi yang memiliki jumlah unit yang banyak. Namun dampak perubahan struktur organisasi pada proses ini tidak lah tunggal, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor lain. Faktor lain tersebut adalah individu dan kelompok-kelompok yang ada di dalam organisasi yang dikelola oleh kepemimpinan yang kuat. Individu-individu di dalamnya melakukan pembelajaran secara terus menerus. Dari pembelajaran tersebut, individu-individu memperoleh pengetahuan baru. Clark sebagaimana di kutip oleh Sue Newell menggambarkan proses inovasi dan perubahan dengan pengetahuan sebagai berikut:



Gb. 2.5 . Proses Penciptaan Pengetahuan

Sumber: Sue Newell, et al., *Managing Knowledge Work*, Palgrave, New York, 2002, h. 152

Sue Newell dan kawan-kawan melihat pembentukan agenda dari pendekatan jaringan (*network approach*). Pembentukan agenda inovasi pada hakekatnya merupakan perolehan pengetahuan, yakni perolehan awal ide-ide baru dari sumber eksternal untuk menginovasi unit organisasi.⁴⁰

Langkah awal yang penting adalah melokasi dan menciptakan kesadaran untuk sebuah pengembangan baru yang melewati rentang tapal batas (*boundary spanning*) yaitu melalui beberapa individu-individu yang mampu menghubungkan dengan jaringan eksternal dan mengambil ide-ide baru yang selanjutnya mereka terapkan dalam organisasi.

Episode seleksi dan implementasi dapat dilihat dari pendekatan komunitas, yaitu pengetahuan diperoleh melalui jaringan dan kemudian dikembangkan lebih lanjut, dan dibagi secara internal serta disesuaikan dengan situasi lokal (lebih sering pengetahuan tacit) terutama pada praktek dan proses organisasi. Dalam episode ini, individu dan kelompok penting yang mempunyai pengetahuan dan keahlian relevan bekerja bersama-sama dalam menciptakan kembali dan menerapkan pengetahuan dalam bentuk dan cara yang sesuai dengan kondisi lokal.⁴¹ Masalah-masalah yang muncul dalam episode ini adalah keterlibatan aktor-aktor dengan pengetahuan tacit yang

⁴⁰ *Ibid*, h. 154.

⁴¹ Scarbrough and Corbett, dalam Sue Neweell, *Loc cit*.

relevan; pengembangan budaya sosial dan *communities of practice* melalui tim proyek; pengembangan kepercayaan dan pemaknaan dan kesepahaman bersama (*shared meaning*); dan politik pengambilan keputusan dan perubahan.

Episode rutinisasi dapat dilihat dari pendekatan kognitif, dimana tujuan rutinisasi adalah menempatkan dan menyimpan pengetahuan yang baru tercipta dan memaparkannya sebagai praktek dan budaya organisasi yang diterima.⁴² Dalam fase ini, isu penting adalah menjamin penggunaan kembali pengetahuan secara efisien melalui mekanisme penempatan dan penyimpanan (*capture and storage*) dengan membuat pengetahuan eksplisit dan mengkodifikasikan aturan, prosedur dan proses sekitar penggunaannya. Tabel di bawah ini menjelaskan bagaimana perubahan organisasi mempengaruhi manajemen pengetahuan.

Tabel 2.4. Pendekatan Manajemen Pengetahuan untuk Perubahan

	Pembentukan Agenda (Pendekatan Jaringan)	Seleksi dan Implementasi (Pendekatan Komunitas)	Rutinisasi (Pendekatan Kognitif)
Pemahaman terhadap pengetahuan	Pengetahuan eksternal dilokalisasi untuk diadopsi oleh unit-unit dalam bentuk implisit dan eksplisit	Pengetahuan dikonstruksikan secara sosial dan berdasarkan pengalaman	Pengetahuan didefinisikan secara objektif dan dikodifikasikan sebagai konsep dan fakta
Aktivitas utama yang berkaitan dengan pengetahuan	Aquisisi pengetahuan. Pengetahuan diperoleh melalui akses terhadap jaringan dan sumber informasi eksternal. Teknologi informasi dan komunikasi memainkan peran kunci	Penciptaan dan penggunaan pengetahuan. Pengetahuan diciptakan dan diterapkan melalui pengembangan komunitas sosial mencakup kelompok dan tim proyek. Teknologi informasi dan komunikasi memainkan peran punggiran.	Penggunaan kembali, penempatan dan penyimpanan pengetahuan. Pengetahuan ditempatkan dengan bentuk teks dan sumber-sumber arsip yang mudah dijangkau. Teknologi informasi dan komunikasi memainkan peran kunci.
Tujuan utama manajemen pengetahuan	Menjaga pengembangan baru	Mendorong pembagian pengetahuan (termasuk tacit) antar dan antar individu dan	Mengkodifikasikan dan menempatkan pengetahuan dan informasi eksplisit

⁴² *Ibid*, h. 155.

		kelompok	
Hasil utama yang diperoleh	Kesadaran yang lebih besar terhadap perkembangan eksternal	Aplikasi yang lebih luas pada pengetahuan internal dan eksternal untuk menciptakan praktek manajemen baru	<i>Recycle</i> pengetahuan baru yang lebih baik dan standarisasi sistem
Metafora dominan	Jaringan, Link dan Join	Komunitas manusia; Membangun dan mengkontruksi	Memori manusia; Menggali dan menambang
Sumberdaya kritis	Modal sosial	Modal sosial dan intelektual	Modal intelektual
Faktor keberhasilan kritis	Boundary spanning	Kepercayaan dan komitmen	Teknologi.

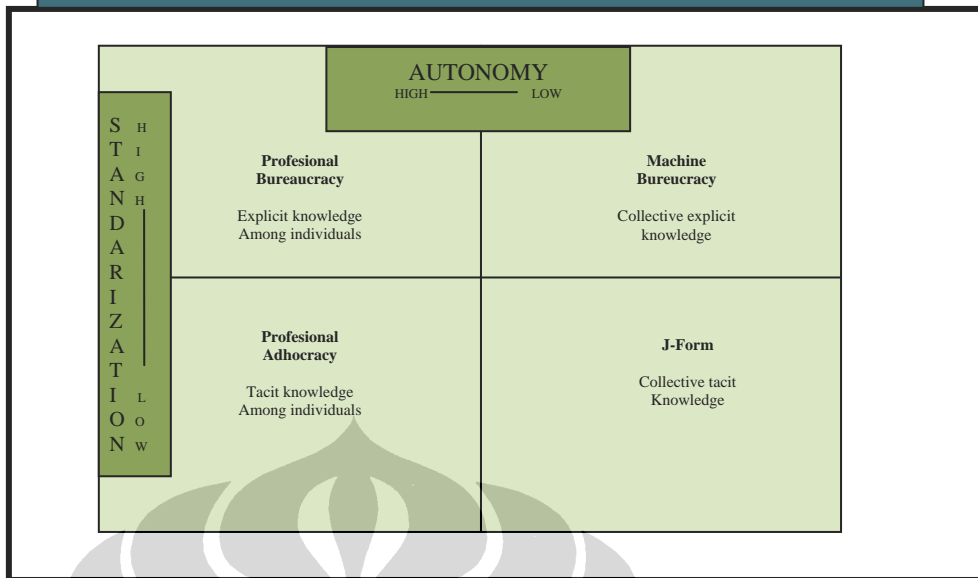
Sumber: Sue Newell, et al., *Managing Knowledge Work*, Palgrave, New York, 2002, h. 153

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 semakin tinggi, selalu terjadinya perubahan peraturan tentang 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.

Demokratisasi politik di tingkat lokal menyebabkan lingkungan organisasi menjadi semakin kompleks, dan pada gilirannya organisasi publik harus mengelola informasi dengan cepat dan mengubahnya menjadi keputusan-keputusan publik. Seringkali keputusan-keputusan tersebut harus diambil secepat mungkin tanpa melihat rencana strategis yang telah ada. Mercer dan kawan-kawan⁴³ menghubungkan antara struktur dan bentuk organisasi publik dan manajemen pengetahuan.

⁴³ Doug Mercer, et al., *Public agencies and Environmental Risk: Organizing Knowledge in a democratic context*, Journal of Knowledge Management, 2005, vol 9Iss.2., h. 1.

Figure 1 A. typology of organizations and their orientation towards knowledge



Gb. 2.6. Bentuk Organisasi Pemerintah dan Manajemen Pengetahuan

Sumber: Doug Mercer, et al., "Public agencies and Environmental Risk: Organizing Knowledge in a democratic context", *Journal of Knowledge Management*, 2005, vol 9Iss.2., h. h. 6.

Pada tipe struktur organisasi profesional, seperti universitas, rumah sakit dan perusahaan furnitur yang memiliki anggota dengan pengetahuan tinggi dan terspesialisasi dan otonomi yang tinggi, proses berbagi pengetahuan yang dominan adalah berbagi pengetahuan eksplisit antar individu. Organisasi *adhocracy* mempunyai standarisasi pengetahuan yang rendah dengan otonomi yang tinggi. Dengan demikian proses penciptaan pengetahuannya lebih mengutamakan pengetahuan tacit yang melekat pada diri masing-masing individu. Organisasi birokrasi yang bertipe mesin, lebih mengandalkan pengetahuan eksplisit, karena standarisasi pengetahuan tinggi dan otonomi individu rendah. Bilamana diasumsikan organisasi pemerintah lebih berkarakter birokrasi mesin, maka pengetahuan eksplisit lebih dominan, karena standarisasi yang tinggi dan otonomi individu yang rendah.

Keputusan untuk merubah organisasi bukanlah sesuatu hal yang mudah dilakukan. Organisasi pemerintah biasanya kurang cepat membuat keputusan tentang perubahan bila dibandingkan dengan organisasi swasta. Keterikatan dengan peraturan dan kondisi politik eksternal sangat mempengaruhi tingkat perubahan yang dilakukan. Dalam studinya Jenny Steward dan Paul Kringas terhadap enam organisasi Pemerintah Federal Australia antara tahun 1996 sampai dengan tahun 2000 dengan jumlah pegawai antara 200 sampai dengan 4.000 orang dengan klasifikasi dua organisasi regulator, dua

organisasi pelayanan publik dan satu organisasi dengan tugas kombinasi antara penasehat-pelaksana program dan satu organisasi pelayanan-penasehat.

Lingkungan dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis, yaitu lingkungan endemik, yakni perubahan peraturan yang sulit dielakkan; dan tekanan politik untuk perubahan.⁴⁴ Kemudian kedua peneliti ini melihat beberapa hal yang menggambarkan perubahan organisasi yang penting, yaitu: (1) Apakah target perubahan (struktur organisasi, proses, orang atau budaya)? (2) Seberapa jauh perubahan terjadi? (3) Bagaimana perubahan dilakukan?

Tabel 2.5. Manajemen Perubahan Organisasi Pemerintah

Organisasi	Target Perubahan	Tingkat Perubahan	Impose atau Negosiasi	Sumberdaya perubahan	Komunikasi
A (Pelayanan)	Strategi	Inkremental	Impose dengan feedback kuat	Sumberdaya baik (kelompok perencanaan)	Kuat seluruh lini organisasi
B(Pelayanan)	Sistem (anggaran, kebijakan, deliveri)	Inkremental	Impose dengan konsultasi	Personel kunci dengan tugas khusus	Rendah dengan konsultasi
C (Kebijakan dan program)	Masyarakat	Inkremental	Impose dengan negosiasi	Agen perubahan terseleksi	Pimpinan berhubungan dengan agen perubahan
D (Fungsi campuran)	Struktur	Besar	Impose	Manajer	Pimpinan ke staff
E (regulator)	Proses dan masyarakat	Besar	Impose	Dukungan penuh	Tidak jelas
F (regulator)	Struktur dan masyarakat	Besar	Impose	Jaringan	Tidak jelas

Sumber: Jenny Steward and Paul Kringas, "Change Management-Strategy and Values in six Agencies From the Australian Public Service", *Public Administration Review*, Nov/Dec, 2003, Vol. 63.

Target perubahan atau inovasi organisasi yang berhasil diidentifikasi oleh Steward dan Kringas mencakup empat hal, yaitu: strategi, sistem (anggaran, kebijakan dan deliveri), struktur dan proses. Pada organisasi pelayanan publik, target inovasi lebih pada strategi dan sistem, sedangkan pada organisasi regulator lebih pada struktur dan proses. Sedangkan metode inovasi atau perubahan mencakup dua cara, yaitu (a)

⁴⁴ Jenny Steward and Paul Kringas, *Change Management-Strategy and Values in six Agencies From the Australian Public Service*, *Public Administration Review*, Nov/Dec, 2003, Vol. 63.

secara bertahap terus bertambah (*inkremental*), dan (b) secara mendasar (*radikal*), yang dilakukan dengan penekanan dan negosiasi. Selanjutnya sumberdaya perubahan tersebut dilakukan dengan memanfaatkan sumberdaya yang ada dengan dukungan penuh manajer menengah ataupun jaringan yang ada.

Perubahan struktur organisasi biasanya diikuti dengan perubahan proses. Perubahan proses yang dimaksud adalah perubahan pola interaksi antar karyawan dalam organisasi. Pola hubungan yang bersifat hirarkis berubah menjadi pola hubungan yang bersifat horizontal dan diagonal. Pola ini yang menjadi suasana penting bagi penciptaan pengetahuan organisasi. Dengan perubahan situasi eksternal yang cepat dan peraturan yang mengatur tentang pemerintahan, organisasi pemerintah daerah paling tidak mempunyai strategi sebagai sebuah pendekatan untuk menentukan visi, misi dan tujuan organisasi. Dari berbagai studi pada organisasi pemerintah daerah di Inggris dengan ciri birokratis dan hirarkis, pendekatan non-strategis lebih banyak digunakan dalam merespon perubahan eksternal. Struktur mengacu kepada pola aturan, posisi dan peran yang dideskripsikan dalam gambar organisasi, pembagian kerja dan pola pembagian kewenangan. Unsur-unsur kunci struktur organisasi adalah sebagai berikut:

1. Tingkat deferensiasi
2. Integrasi
3. Tingkat sentralisasi
4. Derajat formalisasi
5. Spesialisasi⁴⁵

2.4. Proses Pencerapan, Penciptaan dan Penyebarluasan Pengetahuan dalam Organisasi Publik

Dengan kewenangan yang cukup luas terutama dalam bidang pelayanan publik, sebenarnya banyak perubahan 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.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*, h. 53.

⁴⁶ Karl M. Wiig, *Knowledge Management in Public Administration*, Journal of Knowledge Management, Kempston, Vol 6, Lss3, 2002, , <http://proquest.umi.com/pqdweb diakses tgl 21 /oktober 2005>.

Rob Shields dan kawan-kawan dalam penelitiannya tentang implementasi manajemen pengetahuan (*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.⁴⁷

Upton dan Swinden mencatat bahwa dalam abad informasi, organisasi pemerintah telah berubah menjadi semacam *joint-up government* atau *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-diciplinary staff, who can guide the public through the complexities of government services⁴⁸

Pengetahuan menjadi faktor penting dalam organisasi publik. Walaupun konsep manajemen pengetahuan merupakan konsep yang baru dikenal dan disebarluaskan pada beberapa tahun belakangan ini, namun organisasi pemerintah sebenarnya telah lama menggunakan manajemen pengetahuan untuk membuat keputusan atau memberikan pelayanan pada masyarakat. Tidak ada organisasi yang dapat hidup tanpa menciptakan, mengemas dan menyebarluaskan pengetahuan pada karyawannya.⁴⁹

Chun Wei Choo⁵⁰ dalam penelitiannya di organisasi WHO memberikan klasifikasi pengetahuan dalam organisasi baik privat maupun publik menjadi:

- a. Pengetahuan secara diam-diam (*tacit knowledge*). Pengetahuan ini adalah pengetahuan implisit yang digunakan oleh anggota organisasi untuk melaksanakan tugasnya, yang ditunjukkan dengan kecakapan dalam

⁴⁷ Rob Shields, et al., *A Critical Analysis of Knowledge Management Initiatives in the Canadian Federal Public Service*, Carleton University, Nov 2000, didownload tgl 12 January 2006., h. 6.

⁴⁸ Upton and Swinden in Eileen M. Milner, *Managing Information and Knowledge in Public Sector*, Routledge, London, 1998, h. 13.

⁴⁹ Praba Nair, *Knowledge Management in the Public Sector*, dalam James SL Yong, *Enabling Public Service Innovation in the 21 st Century in Asia*, Times Media Private Limited, Singapore, 2003.

⁵⁰ Chun Wei Choo, *The Knowing Organization: How Organizations Use Information to Construct Meaning, Create Knowledge and Make Decision*, Oxford University Press, Oxford, 1998, hh. 111-4.

tindakan (*action-based skill*) dan tidak dapat diverbalkan. Pengetahuan ini diperoleh melalui pengalaman yang panjang dari melaksanakan tugas rutin.

- b. Pengetahuan tegas dan terbuka (*explicit knowledge*). Pengetahuan ini dieskpresikan dalam bentuk sistem simbol dan dapat dikomunikasikan dan didifusikan baik yang berbasiskan pada objek maupun aturan. Pengetahuan yang berbasiskan pada objek ditemukan pada spesifikasi produk, foto, prototype, database dan lain-lain. Pengetahuan yang berbasiskan pada aturan terdapat pada aturan rutinitas atau SOP. Cyert dan Mayer⁵¹ membedakan empat jenis pengetahuan yang berbasiskan pada aturan, yaitu aturan kinerja tugas (*task performance rules*), aturan untuk memelihara kearsipan organisasi (*record-keeping rules*), dan aturan tentang penanganan informasi (*information-handling rules*) serta aturan yang berkaitan dengan perencanaan (*planning rules*).
- c. Pengetahuan budaya (*cultural knowledge*) adalah struktur afektif dan kognitif yang digunakan oleh anggota organisasi untuk mempersepsikan, menjelaskan, mengevaluasi dan mengkonstruksi realitas. Pengetahuan ini juga mencakup asumsi dan kepercayaan yang digunakan untuk mendapatkan nilai dan informasi baru.

Seorang ahli lain, Alice Lam⁵² mengkombinasikan antara jenis organisasi dengan standarisasi pengetahuan dan otonomi agennya. Ia membedakan empat jenis pengetahuan yaitu:

1. *Embrained knowledge* adalah pengetahuan yang bergantung kepada ketrampilan konseptual dan kognitif individu melalui studi formal (*learning by studying*).
2. *Embodied knowledge* adalah tacit-individual knowledge yang berasal dari pengalaman (*learning by doing*)
3. *Encoded knowledge* adalah pengetahuan yang telah dikodifikasi dan eksplisit.
4. *Embedded knowledge* adalah bentuk kolektif dari pengetahuan tacit yang tertanam dalam rutinitas organisasi, praktek, nilai, norma dan kepercayaan bersama (*shared belief*)

Dari berbagai pendapat ahli tentang pengetahuan di atas dapat disimpulkan bahwa pada umumnya mereka sepakat pengetahuan dibedakan menjadi *tacit* dan *explicit* sesuai dengan konteks dan lokasi pengetahuan tersebut. Bilamana pengetahuan

⁵¹ Ibid, h. 112.

⁵² Dalam Rene Kemp and Rifka Weehuizen, *Policy Learning*, www.publin.ic.com.

telah dikodifikasikan oleh organisasi maka menjadi pengetahuan organisasi dan seterusnya.

Firesstone dan McElroy membedakan pengetahuan berdasarkan pada proses siklus pengetahuan dalam organisasi. Bagi McElroy pengetahuan dieskpresikan dalam kegiatan sehari-hari oleh orang dalam organisasi, yang disebutnya sebagai proses organisasi (proses bisnis). Pekerjaan diklasifikasikan menjadi pengetahuan dalam penggunaannya (*knowledge in use*) atau pengetahuan prosedural (*know-how*) dan pengetahuan apa (*know-what*) seperti strategi dan harapan. Pengelolaan pengetahuan dalam organisasi didefinisikan sebagai sebuah disiplin manajemen pengetahuan, yakni produksi pengetahuan dan integrasi pengetahuan, yang akan dijelaskan lebih lanjut.

Stacey dan Miles, para ahli organisasi privat, mengembangkan teori proses respon kompleks (*complex responsive response*). Teori Proses Respon Kompleks dari Stacey dan Pendekatan Relasi dari Miles tidak mengelaborasi lebih lanjut bagaimana sistem dapat memfasilitasi komunikasi antar anggotanya dalam proses hubungan satu dengan yang lainnya dan menghasilkan inovasi dalam organisasi. Stacey dan kawan-kawan hanya mengatakan bahwa informasi dan sistem kontrol dalam organisasi tidak dapat dipisahkan dari aktivitas manusia.

Choo menjelaskan dengan teori manajemen perubahan dan ketidakpastian, bahwa organisasi pada dasarnya merupakan jaringan keputusan, pengambil keputusan dan proses pengambilan keputusan.⁵³ Keputusan yang diambil memberikan berbagai kemudahan (*fasilitas*) kepada tindakan yang diambil, menguraikan (*elaborasi*) tujuan, mengalokasikan dan menentukan penanggungjawab (*otorisasi*) atas sumber daya yang digunakan. Setelah pengetahuan eksplisit diciptakan oleh organisasi dan dikodifikasikan, organisasi segera mengambil keputusan dan bertindak.

Chun Wei Choo melihat proses penciptaan pengetahuan organisasi dimulai dengan perilaku yang dinamakan pencerapan (*sense making*). Kemampuan organisasi memproses informasi tergantung kepada aliran logistik informasi dan kapasitas menafsirkan informasi tersebut. Tuomi melihat dari perspektif konstruktivisme, yakni kemampuan penafsiran (*interpretasi*) dilihat dari proses persepsi holistik yang disebut dengan pencerapan (*sense making*), yaitu proses mengkonstruksi dunia dimana seorang aktor hidup, berbeda dengan interpretasi, *understanding* dan atribusi. Weick⁵⁴ mendeskripsikan bahwa proses *sense making* dimulai ketika seseorang mengobservasi sebuah situasi yang memiliki kesenjangan dengan tanda-tanda tertentu. Selanjutnya individu memperhatikan tanda-tanda tersebut dengan membandingkan dengan

⁵³ Chun Wei Choo, *Op cit*, h. 204.

⁵⁴ Karl E. Weick, *Sense-making in Organization*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1995.

pengalamannya. Akhirnya individu mencari penjelasan yang masuk akal untuk menjelaskan tanda-tanda tersebut dan mengurangi kesenjangan. Penjelasan masuk akal adalah konsep penting memahami proses sense making, yang mana individu didorong oleh keraguan daripada ketepatan.

Asumsi pertama *sense making* adalah individu secara sistematis cenderung meminimalisir kesenjangan. Kesenjangan terjadi ketika individu mengalami sebuah situasi dimana pesan komunikasi tidak sesuai dengan apa yang diharapkan individu dalam situasi tersebut. Melalui akuisisi informasi dan membandingkan dengan pengalaman lama, individu mencari keseimbangan.

Asumsi kedua proses *sense making* adalah diskontinuitas dan kesenjangan dapat digeneralisir baik karena semua hal dalam realitas tidak saling terkait dan juga terus berubah. Individu mempunyai keinginan untuk mengisi kesenjangan dan diskontinuitas melalui proses pemahaman dan mempengaruhi realitas.

Asumsi ketiga bahwa informasi tidak berdiri sendiri dan kemanusiaan adalah produk dari observasi manusia. Observasi tidak pernah langsung karena mengamati termediasi oleh akal budi manusia dan mengarahkan untuk menyeleksi apa yang diobservasi, bagaimana mengobservasi dan interpretasi pada produk yang diobservasi.

Asumsi keempat bahwa perilaku *sense making* adalah menanggapi terhadap dan dipengaruhi oleh perubahan kondisi-kondisi situasional. Individu melihat tanda-tanda dari lingkungan dan memberi makna pada situasi. Konteks akan mempengaruhi apa yang diekstrak sebagai tanda. Individu akan menyaring, mengklasifikasikan dan membandingkan tanda-tanda secara berbeda.

Asumsi terakhir adalah proses *sense making* sebagai sebuah proses komunikasi. Setiap orang menciptakan makna dari observasi yang dilakukan, yang mana informasi secara sosial dan dikonstruksikan dan bahwa realitas eksis bagi masing-masing individu sesuai dengan interpretasi, pencarian informasi dan penggunaan melalui proses sense making. Selama proses sense making, pencarian dan proses informasi digunakan sebagai sebuah proses berkelanjutan.

Didalam organisasi, *sense making* mempunyai beberapa fungsi, yaitu mengurangi ketidakpastian dan meminimalisir keraguan (dissonance), membangun identitas, dan menciptakan makna. Sebuah organisasi pada hakekatnya adalah sebuah jaringan makna bersama antar individu (a network of inter-subjectively shared meanings) yang dikembangkan melalui pengembangan dan penggunaan bahasa yang sama dan interaksi sosial sehari-hari. Weick menjelaskan bagaimana tujuh elemen *sense making* berinteraksi sebagai berikut:

Once people begin to act (enactment), they generate tangible outcomes (cues) in some context (social), and this helps them discover (retrospect) what is occurring (ongoing), what needs to be explained (plausibility), and what would be done next (identity enhancement).⁵⁵

yang secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Sense making* sebagai konstruksi identitas secara *grounded*.
- 2) *Sense making* sebagai peninjauan kembali (retrospektif). Kreasi pemaknaan adalah proses penuh perhatian pada pengalaman yang baru terjadi. Dengan demikian *sensemaking* tergantung kepada memori.
- 3) *Sense making* sebagai mengaktifkan lingkungan yang sensitif. Seseorang tidak pasif terhadap stimulus dari lingkungan tetapi mereka aktif menciptakan sumberdaya menjadi kesempatan baginya.
- 4) *Sensemaking* sebagai sosial. Interaksi sosial mempengaruhi pemikiran dan fungsi sosial individu melalui simbol-simbol.
- 5) *Sensemaking* sebagai proses sedang berlangsung. Manusia senantiasa berada di tengah sesuatu yang menjadi berarti hanya ketika orang yang sama memusatkan perhatiannya pada masa lalu.
- 6) *Sensemaking* difokuskan pada isyarat-isyarat yang ditangkap. Semua pemimpin mengetahui bahwa rencana dan peta yang mereka miliki tidak untuk mencapainya. Oleh karena itu mereka melihat berbagai isyarat yang dihasilkan dari tindakannya sehingga mereka mempelajari dimana posisi saat ini dan seharusnya berada dimana.
- 7) *Sensemaking* sebagai hal yang masuk akal/logis, pragmatis, koheren, invensi dan instrumentalitas daripada ketepatan.

Sensemaking pada hakekatnya merupakan aktivitas manusia dalam mengkonstruksi lingkungan dan bagaimana ia menggunakan dan menciptakan pengetahuan. Manusia biasanya menggunakan pengalaman dan menafsirkan situasi problematik yang ambigu, tidak pasti dan tidak rasional.

Hal ini dapat kita asumsikan di lingkungan politik yang kompleks, perubahan peraturan perundang-undangan yang cepat dari Pemerintah dan tantangan lokalitas serta tuntutan masyarakat yang cepat dikonstruksikan oleh para eksekutif daerah. Pada penelitiannya di WHO, Chun Wei Choo melihat bagaimana penggunaan pengetahuan (*knowledge*) dan informasi untuk mengatasi masalah penyakit sphilis melalui vaksinasi massal dengan strategi penyelidikan dan pencegahan. Dalam tahapan *sense making*, program berhasil menimba pengalaman dari masa lalu tentang penyakit sphilis dan

⁵⁵ Ibid, p. 55.

meredefinisikan masalah penyebarannya, karena banyak asumsi tentang penyakit ini salah.⁵⁶ Data dan pengalaman menunjukkan bahwa penyakit sphilis tidak menyebar cepat, sehingga tidak perlu vaksinasi yang tidak perlu serta kaum wanita dewasa tidak mudah terkena penyakit. Yang kedua, keberhasilan program adalah pada kemampuan menginterpretasikan pengalaman dan melihat bukti dengan keterbukaan dan pengalaman masa lalu, sehingga prosedur, strandar dan indikator dapat diukur.⁵⁷

Pada tahapan selanjutnya adalah penciptaan pengetahuan (*knowledge creation*) berupa pengembangan vaksin kering yang lebih mampu, stabil dan mudah dibawa (*portable*) daripada vaksin cair. Pada mulanya, inovasi dimulai dari *tacit knowledge* dan observasi pribadi individu-individu yang bekerja dengan alat dan kontruksi sederhana. Pada tahapan terakhir, adalah pengambilan keputusan yang merupakan hirarki aturan, rutinitas, objektif dan indikator yang menjadi alat manajemen untuk mengontrol strategi operasional vaksinasi masal, penyelidikan dan pencegahan serta assessment.⁵⁸ Studi Hopkin yang dikutip oleh Woo ini menunjukkan bahwa proses inovasi dalam organisasi non-profit pun melalui manajemen pengetahuan organisasional (*management of organizational knowledge*).

Kemampuan organisasi mengelola pengetahuan tergantung kepada kemampuannya mengorganisir, menemukan serta menggunakan data dan informasi. Mengorganisir data mengacu kepada inventarisasi keberadaan data, mendokumentasi kualitasnya, menaksir, memprioritisasi dan membuat data menjadi mudah diakses.⁵⁹

Informasi berguna bila data telah distruktur, dikategori, dibagi dan dianalisis. Dan transformasinya menjadi pengetahuan yang memerlukan kontekstualisasi informasi dengan isu tertentu.

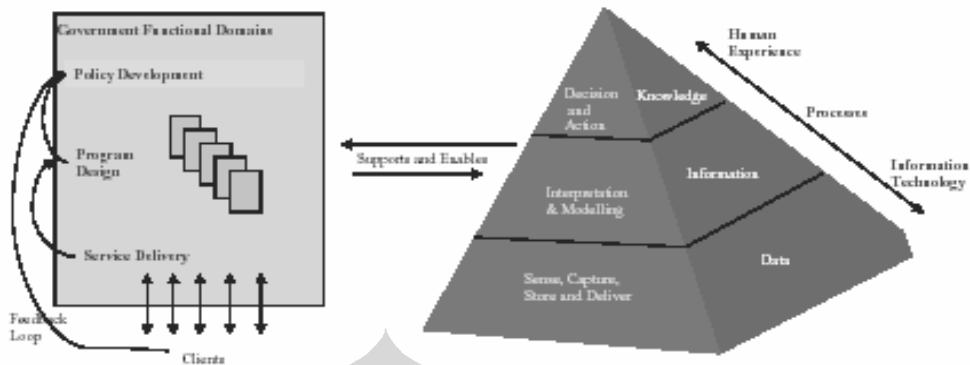
⁵⁶ Chun Weei Choo, *Op Cit*, h. 215.

⁵⁷ *Ibid*, h. 216.

⁵⁸ *Ibid*, h. 218.

⁵⁹ ASTHO, *Knowledge Management for Public Health Professional*, July 2005, diakses 13 February 2006.

Gb.2.7.Hubungan Kebijakan dan Pelayanan Publik dengan Pengetahuan

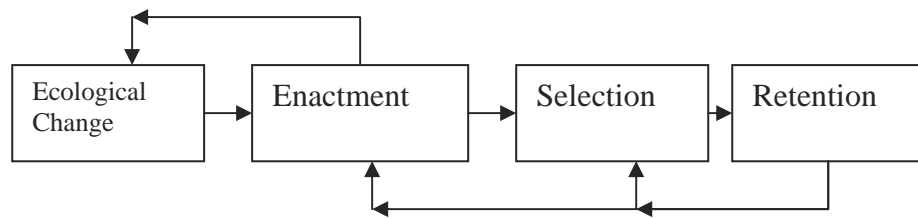


Sumber: ASTHO, Knowledge Management for Public Health Professional, July 2005, h. 1., diakses 13 February 2006,.

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.

Studi dan penelitian kognisi organisasi mengadopsi ide dan pandangan proses informasi ini, dengan memfokuskan pada kognisi manajerial dan *team top-management*. Model pemikiran organisasi dikembangkan dengan model peta kognitif (*cognitive map*) dan mental model untuk menjawab bagaimana pemikiran organisasi dipetakan atau bagaimana orang memetakan dunianya dengan abstraksi dan simbol. Fiol dan Huff membedakan tiga jenis peta kognitif organisasi, yaitu submap identitas yang menggambarkan ciri pokok dan pembeda organisasi; kedua, submap kategorisasi yang menggambarkan kategorisasi manajerial dan struktur; dan ketiga submap kausal yang menggambarkan keterkaitan individu dengan kejadian yang terjadi pada waktu tertentu dengan kejadian di waktu yang lain.

Dengan mengutip pendapat Karl Wiick, anggota organisasi dan organisasi merupakan kumpulan anggotanya yang selalu berusaha memahami apa yang terjadi di lingkungannya melalui empat proses yang saling berkaitan, yaitu perubahan ekologis (*ecological change*), penetapan (*enactment*), penyeleksian (*selection*) dan penyimpanan ingatan (*retention*).



Gambar 2.8. Proses Sense-making dalam sebuah Organisasi

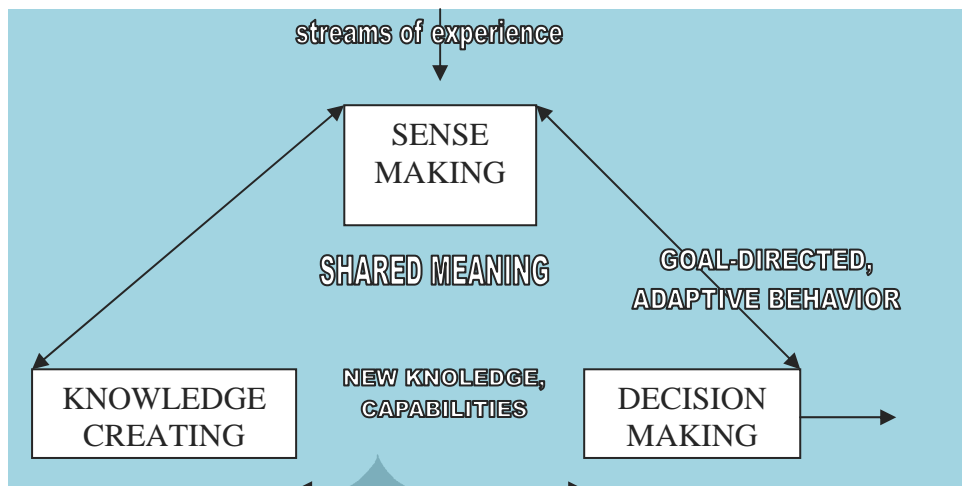
Sumber: Karl Weick dalam Chun Wei Choo, *The Knowing Organization*, Oxford University Press, New York, 1998, h. 5.

Anggota organisasi berusaha memahami makna perubahan lingkungan yang terjadi di sekelilingnya dengan memahami dan melihat dampaknya pada organisasi. Setelah itu, anggota organisasi mencari informasi sesuai dengan kondisi lingkungan eksternal yang dinamakan dengan penetapan (*enactment*) melalui rekonstruksi, mengatur kembali, memadukan dan menghilangkan berbagai objektif darinya. Dalam proses seleksi, seseorang mengesktrak masa lalu dan menyeleksi skema interpretasi yang cocok. Sedangkan pada tahap *retention*, produk dari *sensemaking* yang berhasil digunakan di masa yang akan datang.

Dalam teori *sense making*, keberadaan (eksistensi) sebuah organisasi adalah memproduksi interpretasi stabil dari data awal (*equivocal*) tentang perubahan lingkungan dengan menjaga keseimbangan antara fleksibilitas dan stabilitas.⁶⁰ Dengan demikian dalam model *sense-making*, organisasi memiliki sistem interpretasi yaitu bagaimana lingkungan eksternal organisasi, bagaimana organisasi memanfaatkannya dan hal ini tergantung pada bagaimana mempersepsi lingkungan dan memasukinya dan memahaminya.⁶¹ Penciptaan pengetahuan menjadi pendorong inovasi produk, proses dan kompetensi baru. *Sense-making*, *knowledge creating* dan *decision making* merupakan siklus pembelajaran dan adaptasi, yang disebut oleh Choo sebagai “siklus pengetahuan” (*knowing cycle*).

⁶⁰ Chu Wei Choo, *Ibid*, h. 6.

⁶¹ *Ibid*, h. 16.



Gambar 2. 9 . Knowing Cycle

Sumber: Chun Wei Choo, *The Knowing Organization*, Oxford University Press, New York, 1998, h. 5.

Implementasi model Choo diatas dapat dilihat pada ASTHO sebagai sebuah asosiasi pekerja kesehatan di Amerika Serikat menerapkan manajemen pengetahuan pada pelayanan kesehatan sebagai salah satu pelayanan publik pokok dengan menggunakan model Tuomi (dengan modifikasi).

Tabel 2.6. Pelayanan Kesehatan Pokok dan Fungsi-fungsi Manajemen Pengetahuan

	Contribute	Find	Select	Analyze	Collaborate	Communicate
Monitor health status	Contribute existing data (e.g. cancer, vital record)		Find all cases of a disease or arisk factor in as particular			
Diagnoses and investiga health problems						
Inform, educate empower					Evaluate relevance and usability of health material	
Mobilize community partnership & action	Extract a list of facilities wthin a certain radius of a given population			Discuss policies		
Develop policies & plans						
Enforce laws & regulations						
Link people to services				Select favorite providers		
Assure a competent workforce	Publish restaurant ratings, environmental inspection reports					
Evaluate health service			Find potential employee			
Research						

Sumber: ASTHO, *Knowledge Management for Public Health Professional*, July 2005, h. 2., diakses 13 Febaruary 2006,.

Fungsi-fungsi manajemen pengetahuan yang diterapkan adalah menempatkan, memberikan kontribusi dan menambah aset informasi organisasi; mencari dan menemukan aset yang diperlukan; menyeleksi dan menganalisis aset spesifik; mengkolaborasikan dan mengkomunikasi dengan pihak lain.

ASTHO menerapkan fungsi-fungsi manajemen pengetahuan dalam empat komponen yang saling tergantung, yakni budaya, isi, proses dan teknologi.

1. Mendukung budaya pengetahuan: kepercayaan, nilai, visi, mitos, dan kesepahaman yang terbagi. Budaya manajemen pengetahuan yang penting adalah keinginan untuk mengevaluasi kesiapan organisasi, investasi pengembangan ketrampilan manajemen pengetahuan dan mengembangkan pengelolaan kapasistas manajemen pengetahuan.

2. Mengembangkan pemahaman dan apresiasi pada isi (data dan informasi):
 - a. mengakses struktur data dan elemen ;
 - b. mengidentifikasi gap dan kesenjangan dalam informasi;
 - c. mendeskripsi alat-alat untuk mentransformasikan, analisis, deskripsi dan penampilan data;
 - d. mengembangkan pendekatan untuk mengkaitkan dan koreksi silang informasi, sebab akibat, rangkaian waktu dan lain-lain.
3. Mengimplementasikan proses pengembangan manajemen pengetahuan dan formalisasi proses data dan informasi;
4. Mengeksplor pendekatan teknologi, seperti manajemen basis data, GIS, sistem pengawasan (*surveillance*).

Pembagian pengetahuan merupakan upaya untuk merangsang pertukaran dan penciptaan dalam organisasi dengan tujuan peningkatan pelayanan publik. Secara epistemologi, pembagian pengetahuan menyangkut sirkulasi pengetahuan yang selalu ada sebagai operator kunci dengan peran mendorong dan mengelola komunikasi. Secara ontologis, berbagi pengetahuan adalah untuk mendorong komunikasi dan penggunaan pengetahuan antar aktor yang berbeda dan tertarik pada domain wacana yang sama untuk menemukan kesepakatan melalui bahasa yang sama.⁶² Dengan melakukan hal ini, informasi dan pengetahuan yang ada dalam diri individu dibagi menjadi kelompok kecil maupun besar dan kemudian kerangka tersebut disimpan dalam memori organisasi.⁶³ Beberapa kegiatan yang dilakukan dalam pembagian pengetahuan dalam organisasi, yaitu: komunikasi, praktek efektif, pengalaman, perasaan, pelajaran atau hikmah yang dipetik (*lesson learned*) atau dalam bentuk internet, *web-site* dan lain sebagainya.

Dalam sebuah organisasi, pembagian pengetahuan sebenarnya bentuk aktivitas dari *community of practice*. Secara singkat keberhasilan pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) tidak hanya tergantung kepada faktor teknologi tetapi juga faktor perilaku. Dari batasan-batasan ini, pembagian pengetahuan sebenarnya merupakan salah satu bagian dari kegiatan penciptaan pengetahuan.

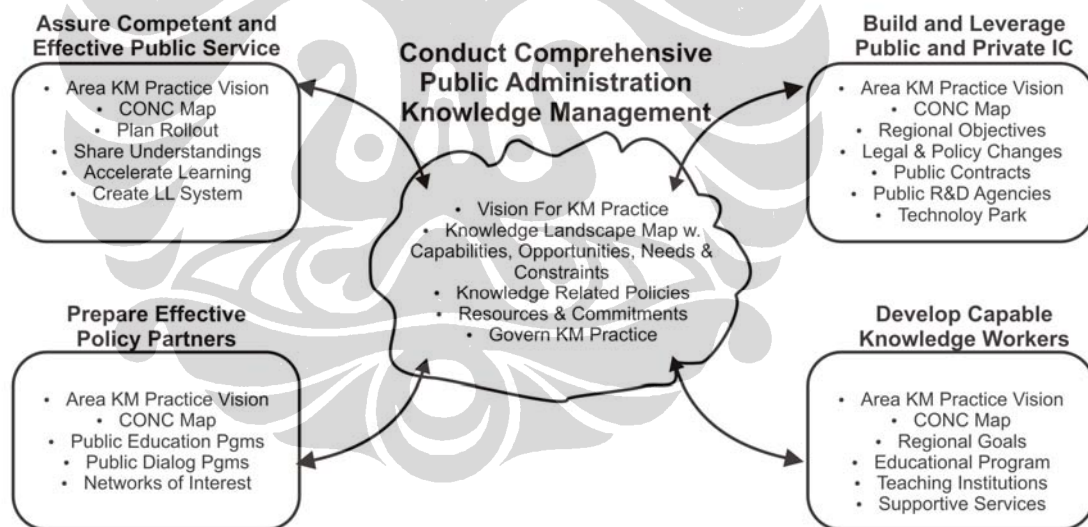
⁶² Shu-hsien Liao, et al, *Employee Relationship and Knowledge Sharing: A Case Study of Taiwanese Finance and Security Firm*, Knowledge Management Research & Practice Journal, No. 2, 2004, h. 25.

⁶³ Elst and Abecker, dalam Shu-hsien Liao, *loc cit*.

Sedangkan menurut Erleen⁶⁴, agar organisasi publik dapat menjadi sebuah organisasi berbasis pengetahuan (*knowledge-based organization*) maka diperlukan syarat sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan dan kesadaran pejabat senior tentang pentingnya manajemen informasi. Kegiatan pelayanan publik sebenarnya melibatkan kegiatan penciptaan dan penggunaan pengetahuan;
- b. Komunikasi informal lebih penting dilakukan dalam organisasi publik yang bersifat hirarkis.

Karl E. Wiig menyebutkan beberapa unsur yang mempengaruhi penciptaan dan berbagi pengetahuan dalam organisasi publik, yakni visi organisasi yang jelas, kebijakan manajemen pengetahuan, kebutuhan dan sasaran, dan sumberdaya dan komitmen. Sedangkan faktor-faktor luar yang mempengaruhi adalah partner kebijakan, lembaga-lembaga kampus sebagai sumber pekerja pengetahuan, dan pihak swasta.



Gb.2.10. Manajemen Pengetahuan dalam Organisasi Publik

Sumber: Karl M Wiig, *Application of Knowledge Management in Public Administration*, paper presented in Public Administration of the City of Taipei, Taiwan, May 2000, akses 30 November 2005.

⁶⁴ Eileen M Miller, *Op cit*, h. 60-71.

Pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) sebenarnya merupakan bagian dari proses penciptaan pengetahuan dari aspek penawaran (*supply*). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, lingkungan organisasi sangat menentukan keberhasilan penciptaan pengetahuan. Proses pengetahuan dalam organisasi dapat dilihat dari dua aspek, yaitu aspek permintaan (*demand*) dan aspek penawaran (*supply*).

Marleen Huysman dan Dirk de Wit dalam penelitiannya terhadap 10 organisasi besar baik privat maupun publik di Belanda membedakan pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) atas: (a) perolehan pengetahuan (*knowledge acquisition*), (b) daur ulang pengetahuan (*knowledge reuse*) dan (c) penciptaan pengetahuan baru (*knowledge creation*), sebagaimana dalam table berikut ini.

Tabel 2.7. Tiga Jenis *Knowledge Sharing*

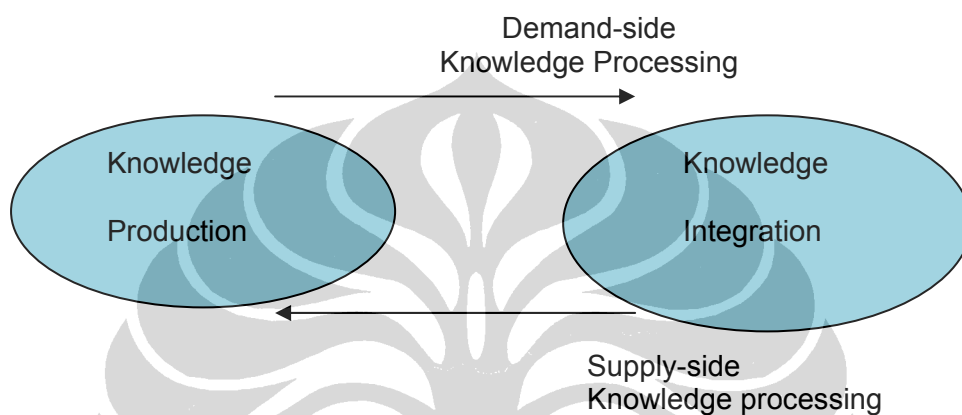
Types of knowledge sharing	Knowledge acquisition	Knowledge reuse	Knowledge creation
Learning from	Organizational knowledge	Individual knowledge	Community knowledge
Main purpose	Store dispersed collective knowledge to enhance individual learning	Prevent occurrence of knowledge gaps and redundancy	Combining knowledge to create new ideas and insights
ICT support	Knowledge bases	Knowledge bases and networks	Networks
Companies studied	Railways National Netherlands Postbank's call centre	Cap Gemini IBM ING Barings Airport	Unilever R &D Stock Ministry of Housing

Sumber: Marleen Huysman and Dirk de Wit, "Practices of Managing Knowledge Sharing: Toward a Second Wave of Knowledge Management", *Knowledge and Process Management* Vol 11 No. 2, 2004, h. 82.

Dari pemilahan di atas nampak bahwa jenis pengetahuan yang diperoleh dalam *knowledge creation* adalah pengetahuan komunitas (*community knowledge*). Walaupun pemilahan ini tidak cukup jelas dan tegas membedakan antara dua jenis pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) lainnya. Pengetahuan komunitas (*community knowledge*) merupakan pengetahuan kolektif yang berasal dari kombinasi pengetahuan untuk menciptakan ide-ide baru melalui mekanisme jaringan. Dalam pemahaman ini pengetahuan dipandang sebagai pengetahuan kolektif yang dibagi dan

dikonstruksikan secara sosial.⁶⁵ Dari hasil studi diatas, menunjukkan bahwa proses penciptaan pengetahuan pada organisasi publik lebih banyak bergantung pada jaringan pengetahuan antar organisasi atau kumpulan organisasi yang ada.

Berkaitan dengan konsep yang hendak diteliti, yaitu penciptaan pengetahuan dan berbagi pengetahuan, atau untuk lebih jelasnya pemahaman mengenai perbedaan antara pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) dan penciptaan pengetahuan (*knowledge creation*), maka peneliti menggunakan teori yang diajukan oleh Elroy dan kawan-kawan. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar dibawah ini.



Gb. 2.11. Proses Pengetahuan dari Aspek Demand dan Supply
Sumber:McElroy, 2003a

Pada aspek permintaan disebutkan oleh Elroy sebagai *knowledge production* (produksi pengetahuan), sedangkan dari aspek penawaran disebut olehnya sebagai penyatuan pengetahuan (*knowledge integration*). Penciptaan pengetahuan dalam skema ini menjadi bagian dari produksi pengetahuan (*knowledge production*), sedangkan pembagian pengetahuan menjadi bagian dari penyatuan pengetahuan (*knowledge integration*). Operasionalisasi masing-masing aspek dijelaskan dalam tabel berikut.

⁶⁵ Lihat penelitian Rafael Andreu and Sandra Sieber, “Knowledge Integration Across organization”, *Knowledge and Process Management*, Vol 12 no. 3, h. 154.

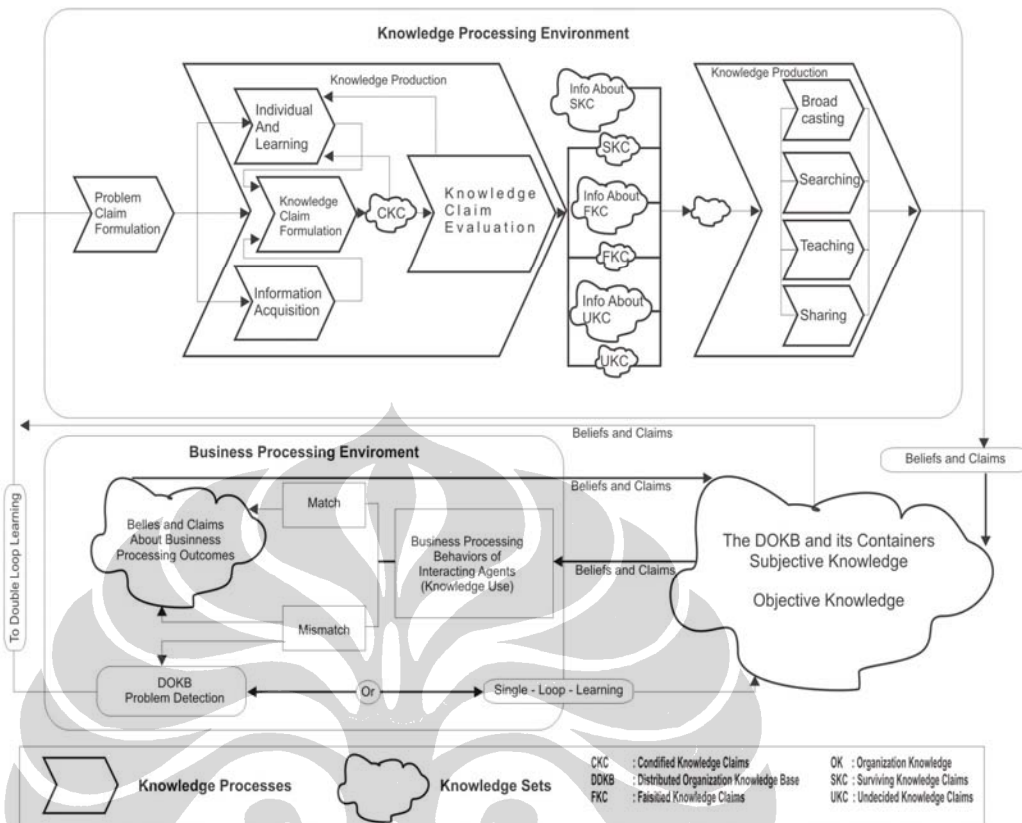
Tabel 2.8. Kebijakan dan Dimensi Siklus Pengetahuan

Area Kebijakan	Dimensi dan praktek
Faktor structural	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ethodiversity (beragam ideologi) ▪ Keterkaitan ▪ Sikap kritis dalam proses penciptaan pengetahuan ▪ Sikap dan perilaku pada pengetahuan
Proses Demand-side	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formulasi Masalah yang dihadapi ▪ Pembelajaran individu ▪ Pembelajaran kelompok ▪ Aquisisi informasi ▪ Formulasi Klaim Masalah ▪ Evaluasi Klaim Masalah
Proses Supply-side	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Broadcasting ▪ Searching/Retrieving ▪ Teaching ▪ Sharing



Sumber: Daniel Vock, *An Assessment of the Knowledge Processing Environment in an Organization*, January 2004, akses 13 November 2004, h. 50.

Konsep penciptaan pengetahuan yang dikemukakan oleh Daniel Vock diatas cukup operasional dan sesuai dengan kondisi organisasi publik dan hampir sama dengan fungsi-fungsi manajemen pengetahuan yang diterapkan oleh ASTHO. Penciptaan pengetahuan dalam organisasi pelayanan publik dilihat dari formulasi klaim masalah pelayanan publik, pembelajaran individu, pembelajaran kelompok, aquisisi informasi pelayanan, formulasi klaim masalah dan evaluasi klaim masalah.

Kesadaran akan masalah dan *formulasi klaim masalah* pelayanan publik dapat dilihat sejauh mana intensitas anggota organisasi dalam melihat masalah organisasi pelayanan, seperti memberikan data, menganalisis dan menginvestigasi masalah-masalah pelayanan. Dalam memecahkan masalah pelayanan publik, seorang aparat diharapkan dapat memberikan kontribusi, menemukan dan menyeleksi masalah, yang oleh Vock dinamakan sebagai *kesadaran akan masalah* dan *formulasi klaim masalah*. Dibawah ini digambarkan proses pengetahuan dalam organisasi.



Gb. 2.12. Siklus Hidup Proses Pengetahuan dalam Organisasi

-  = Knowledge process  = Knowledge Sets
 CKC = Codified Knowledge Claim OK = Organizational Knowledge
 DOKB = Distributed Organizational Knowledge Base
 SKC = Surviving Knowledge Claim FKC = Falsified Knowledge Claim
 UKC = Undecided Knowledge Claim

Sumber: Firestone dan McElroy, 2003b, www.macroinnovation.com

1. Pengetahuan organisasional (*organizational knowledge*) adalah pengetahuan yang secara subjektif berada dalam pikiran individu dan secara objektif dalam bentuk tersimpan, seperti *Distributed Organizational Knowledge Base* (DOKB);
2. Pemanfaatan pengetahuan (*knowledge use*) dalam lingkungan organisasi memberikan hasil yang memuaskan (*matches*) dan tidak memuaskan (*mismatches*);
3. *Matches* adalah pengetahuan yang semuanya digunakan dan selanjutnya digunakan kembali;

4. *Mimastches* adalah tindakan dan perilaku organisasi berdasarkan pada pengetahuan dalam DOKB, yang dikenal dengan *Single-Loop Learning* (model pembelajaran bergaris lingkaran tunggal) dari Argyris dan Schon;
5. Kegagalan dari *Single Loop Learning* mendorong untuk meragukan pengetahuan yang ada dan mencari pengetahuan baru (model pembelajaran bergaris lingkaran ganda atau *double loop learning*);
6. Formulasi klaim masalah (*problem claim formulation*) adalah usaha untuk belajar dan menyatakan sifat spesifik dari kesenjangan pengetahuan (masalah) yang terdeteksi adalah pendorong untuk produksi pengetahuan; Dalam organisasi, aspek ini mengacu kepada sejauh mana dan tingkat partisipasi anggota organisasi dalam pemecahan masalah organisasi atau mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikannya.
7. Formulasi Klaim Pengetahuan Baru (*new knowledge claim formulation*) merespon klaim masalah yang tervalidasi melalui perolehan informasi, pembelajaran individu dan kelompok, yang semuanya dipengaruhi isi dari DOKB;
8. Klaim-klaim Pengetahuan baru (*new knowledge claims*) adalah klaim yang teruji dan terevaluasi melalui Penilaian Klaim Masalah (*knowledge claim evaluation*) yang menggunakan sejumlah kriteria;
9. Penilaian Klaim Masalah (*knowledge claim evaluation*) mendorong lahirnya klaim-klaim pengetahuan yang mampu bertahan (*surviving knowledge claims*), seperti pengetahuan baru; klaim-klaim pengetahuan palsu (*falsified knowledge claims*) atau klaim-klaim pengetahuan yang tidak pasti atau diragukan (*undecided knowledge claims*) serta menghasilkan informasi tentang hasil akhir (*outcome*).

Kegiatan-kegiatan dalam pelayanan kesehatan yang dilaksanakan antara lain memonitor status kesehatan, mendiagnosa masalah kesehatan, memobilisasi masyarakat dan mengembangkan rencana dan kebijakan.

1. Pembelajaran individu dalam organisasi adalah sejauhmana anggota organisasi belajar yang sesuai dengan agendanya;
2. Pembelajaran kelompok adalah sejauh mana anggota organisasi berkolaborasi antara sesamanya atau komunitas yang dilayani dalam menciptakan pengetahuan baru melalui analisis isu yang kompleks, tindakan inovatif dan pemecahan masalah kolektif.
3. Perolehan informasi adalah sejauh mana anggota organisasi dan kelompok atau unit kerja mampu mengakses informasi eksternal sebagai bagian dari

pemecahan masalah dalam bentuk memobilisasi keterlibatan komunitas atau pemegang peran dalam merumuskan masalah dan kebijakan.

4. Formulasi Klaim Masalah adalah sejauh mana tingkat dan intensitas partisipasi individu dan kelompok dapat menciptakan ide baru untuk memecahkan masalah sebagai proses pengetahuan dalam organisasi.
5. Evaluasi Klaim Pengetahuan adalah sejauh mana ide baru diuji dan dievaluasi dalam organisasi dalam proses inklusif dan transparan (siapa yang menciptakan pengetahuan).

Sedangkan *knowledge sharing* dilihat dari aspek-aspek berikut ini.

1. *Broadcasting* adalah alat dan metode distribusi pengetahuan organisasi
2. *Searching* dan *Retrieving* adalah penggunaan alat untuk menemukan dan memanfaatkan pengetahuan organisasi, seperti laporan tahunan, penelitian, basis data.
3. *Teaching* adalah sejauh mana dampak dan proses pengajaran dan pelatihan dalam diseminasi pengetahuan organisasi, seperti pelatihan formal, *on-the-job training* dan konsultan internal.

Dengan demikian *knowledge sharing* adalah strategi-strategi yang digunakan organisasi dalam mendistribusikan pengetahuan organisasi, seperti komunikasi tertulis individual (memo, laporan, surat atau bulletin), publikasi internal, tour, rotasi jabatan, mentoring, *task force*, dan jaringan informal.

2.5. Pendekatan *System* dalam Manajemen Perubahan

Fenomena perubahan dan inovasi dalam organisasi pemerintahan dipahami dari perspektif lingkungan politik yang kompleks. Lingkungan yang sangat kompleks dan sangat cepat menyebabkan kurang efektifnya perubahan yang terencana.⁶⁶ Selain itu pula, perubahan yang terencana meminimalisir proses pembelajar antar organisasi dan tidak akan dapat mengubah secara efektif di masa yang akan datang. Melalui pendekatan organisasi pembelajar, organisasi mampu beradaptasi dan merespon perubahan. Salah satu metode yang digunakan dalam organisasi pembelajar adalah metode berpikir sistem. Dengan metode ini, organisasi selalu melihat keterkaitan antar unsur dan secara komprehensif memotret masalah organisasi.

Pemahaman yang komprehensif terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan dan inovasi organisasi pelayanan publik di lingkungan organisasi pemerintah daerah. Kegunaan metode ini adalah untuk mengatasi keterbatasan rasional dengan

⁶⁶ Osborne, Op cit, h. 39.

melihat suatu entitas yang memelihara keberadaannya dan fungsi-fungsi inetraksi bagiannya. *System thinking* merupakan cara memandang sesuatu sebagai keseluruhan dan bagian-bagiannya saling berhubungan dan mempengaruhi secara terus menerus di setiap waktu dan bergerak menuju suatu tujuan secara umum.⁶⁷ Metode ini biasanya menghasilkan *casual loop diagram* (CLD) yang diikuti dengan pengujian *system dynamics*.

System dynamics merupakan suatu metode untuk memahami berbagai masalah yang kompleks, yang dikembangkan pertama kali oleh Jay W Forester. Greene menyebutkan paling tidak ada empat ciri pokok dalam system dynamics, yaitu *close-loops*, variabel *state* dan *rate*.⁶⁸

1. *Close-loops*: sistem yang dijadikan model harus sistem tertutup, meski tidak sungguh-sungguh tertutup karena feedback loop tidak dapat melintasi batas sistem.
2. *Feedback loops*: ada dua umpan balik dalam sistem, yakni positif dan negatif. Umpan balik positif diartikan naik/turunnya penyebab akan menyebabkan naik/turunnya akibat. Umpan balik negatif diartikan naik/turunnya penyebab mengakibatkan pengaruh sebaliknya, yaitu menurunkan atau menaikkan akibat.
3. Variabel *state* dan *rate*. State artinya kondisi atau akumulasi dari sistem pada waktu tertentu sedangkan rate adalah aliran yang mengatur kuantitas dalam state.

Penggunaan pendekatan ini untuk mengatasi kelemahan perspektif teleologi hukum alam sekuler yang telah melahirkan perspektif baru untuk memahami kebebasan manusia dan partisipasinya dalam organisasi. Peraturan, prosedur dan sistem sendiri sebenarnya tidak menyebabkan organisasi berfungsi dengan baik. Namun yang memfungsikan organisasi adalah interaksi sehari-hari antara satu dengan yang lain dan aturan yang telah didesain. Sistem bekerja karena interaksi informal, pilihan yang bebas, *ordinary*, dan interaksi antar individu.

Kebijakan pelayanan publik tidak seluruhnya dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan. Dalam interaksi dengan masyarakat sebagai penerima pelayanan selalu menghadapi masalah yang sulit didefinisikan (*ill structured problem*). Sebagai manajer publik, aparat birokrasi harus mengkonversi kebijakan umum yang digariskan oleh walikota menjadi kebijakan inisiatif yang didahului dengan mendefinisikan masalah. Oleh karena itu, manajer publik harus belajar bagaimana melaksanakan *requirement*

⁶⁷ Minger, J & Gill, A, Ed., *The Theory and Practice of Combining Management Science Methodologies: Multi Methodology*, John Wiley & Sons, New York, 1997.

⁶⁸ Schorderbeck, *et al*,

kebijakan dengan melakukan inovasi di lapangan. Konsep ini dikenal dengan "*learned implementation*". Hecllo menyebutkan "*policy learning*" sebagai aquisisi pengetahuan dan penggunaannya", karena ketidakpastian proses implementasi kebijakan.⁶⁹

Kesadaran akan perubahan organisasi publik telah menjadi keniscayaan. Donald F Kettl⁷⁰ mencatat bahwa organisasi publik mengalami beberapa paradoks, yaitu *pertama*, birokrasi publik harus memenuhi kepentingan publik yang kadang kali bertentangan dengan kepentingan organisasi itu sendiri; *kedua*, banyak prinsip, struktur dan proses organisasi yang tidak mampu merespon dengan perubahan lingkungan yang cepat dan efektif; *ketiga*, anggota-anggota organisasi publik harus secara cepat belajar bagaimana mendesain pemecahan masalah secara cepat dan murah. Proses terakhir ini disebut dengan organisasi pembelajaran dimana individu-individu bekerja dalam sebuah organisasi mengobservasi akibat dari tindakannya, ketika mereka menyadari masalah yang dihadapi, masalah baru yang muncul dan ketika mereka beradaptasi dan berubah dalam memecahkan masalah serta berinovasi. Suatu cara memahami proses inovasi dengan memecahkan masalah yang tidak terstruktur dengan baik adalah dengan kerangka berpikir sistem. Menurut Checkland studi sistem dibagi menjadi dua bagian yaitu (1) teori pengembangan sistem berpikir (*theory of development of system thinking*) dan (2) aplikasi pemecahan masalah dari sistem berpikir (*problem solving application of system thinking*). Bagian kedua ini lebih lanjut dibagi menjadi *work in hard system* dan *work in soft system*. *Hard system* digunakan untuk menganalisis masalah yang telah terstruktur dengan jelas; sedangkan *soft systems* digunakan untuk menganalisis situasi masalah yang tidak terstruktur dengan jelas.

Berkaitan dengan cara berpikir sistem tersebut, Glaser, Staruss, Corbin dan Locke adalah beberapa ahli yang mempelajari *policy learning* dalam perspektif sistem, dengan proposisi yang diajukan sebagai berikut:

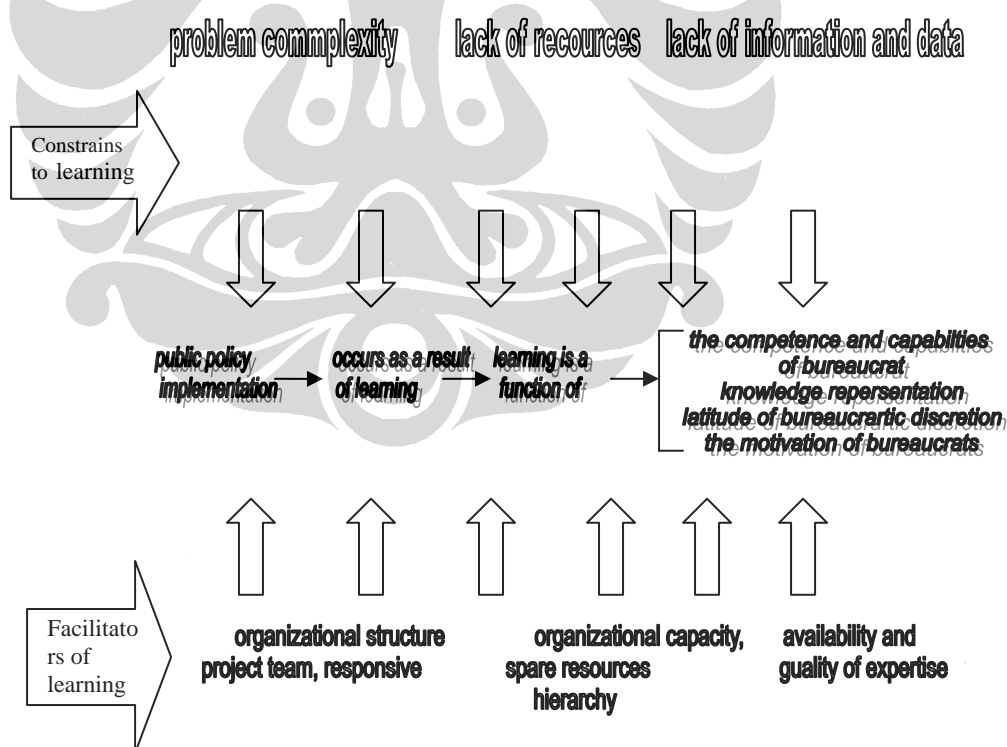
1. Kebijakan publik dilaksanakan karena birokrat dimotivasi untuk mengoperasionalkan intruksi strategis ke tindakan operasional;
2. Penterjemahan strategi kedalam tindakan terjadi karena birokrat mengumpulkan pengetahuan teknis dan prosedural. Pengetahuan ini dirutinisasikan dan direkam kedalam tugas-tugas dan memori prosedur.
3. Implementasi kebijakan bervariasi sesuai dengan jumlah dan jenis fasilitator dan hambatan pembelajaran;

⁶⁹ Hecllo dalam Jill Schofield, *A Model of Learned Implementation*, Public Administration Vol 82. No. 2, 2004, h. 291.

⁷⁰ Donald F Kettl, *Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization*, in Patricia W Ingraham, et al., *New Paradigms for Government*, Jossey Bass, San Francisco, 1994, hh. 20-23.

4. Valensi motivasi birokrat adalah sebuah fungsi dari perasaan tanggungjawab professional dan akuntabilitas organisasi;
5. Kesempatan untuk birokrat menginterpretasikan kebijakan baru; desain detail operasional dan penggunaan diskresinya, adalah motivator positif;
6. Pembelajaran meningkat selalu dan kemampuan implementasinya adalah sejauh mana kebijakan tidak dilihat sebagai hal yang baru dan solusi implementasi yang sendirinya telah dirutinisasi.⁷¹

Selanjutnya dikembangkan sebuah model *learning policy* sebagai teori *grounded* dalam gambar 2.13. Hambatan-hambatan pembelajaran mencakup tiga hal yakni kompleksitas kebijakan, kekurangan sumberdaya dan kekurangan data dan informasi. Namun sebaliknya dalam organisasi pemerintah terdapat faktor-faktor yang mendorong pembelajaran yakni struktur organisasi yang berupa tim proyek (yang disebut Tuomi sebagai *layer text*) dan hirarki yang responsif, kemampuan organisasi dan ketercukupan dan kualitas keahlian. Ditengah hambatan dan fasilitator tersebut terjadi pembelajaran dalam implementasi kebijakan publik, terutama dalam pelayanan publik.



Gb. 2.13. Model Grounded Theory Policy Learning

Sumber: Jill Schofield, *A Model of Learned Implementation*, Public Administration Vol 82. No. 2, 2004, h. 291.

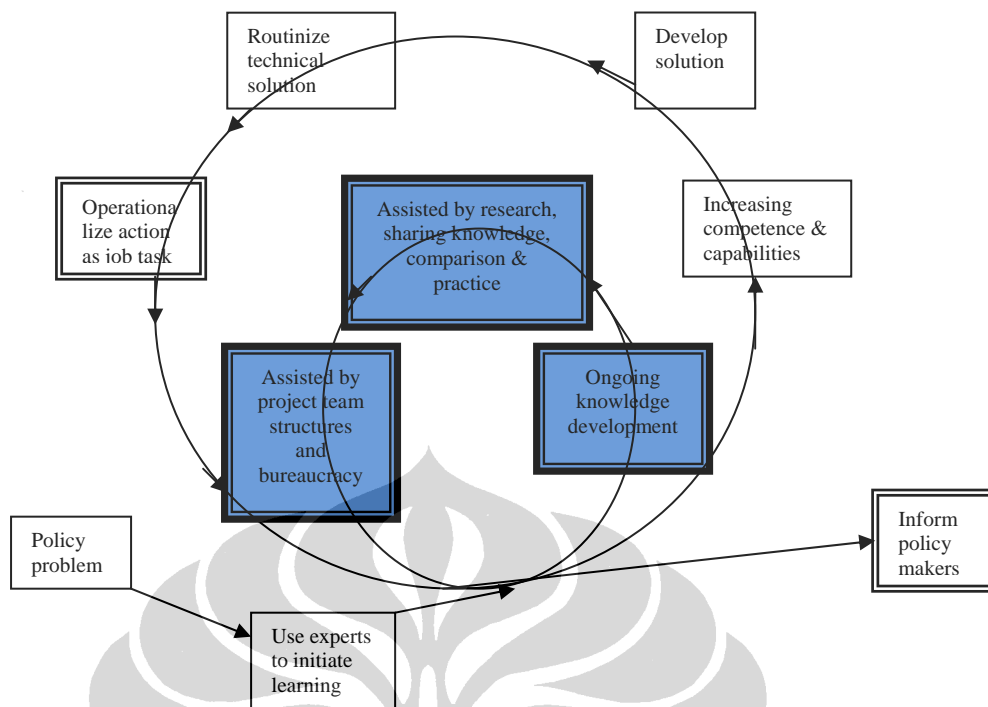
⁷¹ *Ibid*, h. 295.

Pembelajaran bagi organisasi publik menjadi keharusan karena menghadapi ketidakpastian dan kompleksitas lingkungan. *Learning bureaucracy* bercirikan birokrasi terbuka dan tapal batasnya (*boundary*) 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*”.⁷² Terdapat tiga subsistem organisasi pembelajaran, yaitu level pembelajaran, jenis dan ketrampilan. Level pembelajaran menyangkut individu, kelompok dan organisasi. Jenis pembelajaran terdiri dari adaptif, antisipatif, deuterio dan aksi. Ketrampilan pembelajaran terdiri dari sistem berpikir (*system thinking*), model mental (*mental model*), penguasaan pribadi (*personal mastery*), pembelajaran tim (*team learning*), visi bersama (*shared vision*) dan dialog.

Pembelajaran staff 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, *on-the-job training*.⁷³ Lebih lanjut pembelajaran dalam implementasi kebijakan berlangsung dalam rotasi yang berkesinambungan sebagaimana dalam Gb. 2.14.

⁷² Michael J Marquardt, *Building the Learning Organization*, McGraw-Hill, New York, 1996. h. 20.

⁷³ UNPAN, *Promoting Organizational learning in the public service*, 2001, h. 103.



Gb. 2.14. Model Grounded Theory Implementation Loop

Sumber: Jill Schofield, *A Model of Learned Implementation*, Public Administration Vol 82. No. 2, 2004, h. 291

Model di atas merupakan model konseptual yang dikatakan oleh Checkland sebagai tahapan keempat dari *Soft System Methodology*. Masalah kebijakan menjadi pemicu pembelajaran menjadi faktor yang mempengaruhi aktivitas para ahli, yang selanjutnya berlangsung pengembangan pengetahuan. Pengembangan pengetahuan terjadi melalui penelitian dan asistensi dari para ahli. Lingkaran dalam selanjutnya dipengaruhi oleh lingkaran luar yang disebut dengan sistem tindakan pemecahan masalah.

2.6. Model Penciptaan Pengetahuan pada Organisasi Publik

Ketrampilan pembelajaran dalam organisasi dimulai dengan cara berpikir sistem dan model mental serta visi bersama (*shared vision*). Studi yang dilakukan oleh Steve Leach dan kawan-kawan merupakan studi yang cukup komprehensif dalam mengamati bagaimana organisasi pemerintahan daerah merespon lingkungan terutama di Inggris. Mereka melihat organisasi pemerintahan daerah mempunyai karakteristik yang berbeda dengan organisasi lain, yakni:

1. Organisasi dan manajemen pemerintah lokal harus dipahami dari tujuan-tujuannya, kondisi dan tugas (*task*) yang khusus;

2. Walaupun ada persamaan dengan organisasi privat, baik pola dan prinsipnya, namun ada perbedaan penting antara organisasi privat dan organisasi pemerintah lokal;
3. Perbedaan pentingnya adalah tidak hanya pada agen penyedia barang dan jasa, namun juga pada lembaga pemerintah dan politik yang dibentuk berdasarkan pada pemilihan umum (terutama pemilu lokal);
4. Teori organisasi yang lebih banyak berasal dari pengalaman organisasi privat, harus dimodifikasi dan direinterpretasi sebelum diterapkan pada kondisi pemerintah lokal;
5. Peran pemerintah lokal sebagai “enabling authority” dan mempunyai penafsiran yang beragam
6. Asumsi dan praktek pemerintah lokal, seperti birokratis, uniform, departementalisasi tidak lagi relevan;
7. Struktur, proses, strategi dan budaya pemerintah lokal harus menyesuaikan dengan paradigma “enabling”;
8. Dalam lingkungan yang turbulen dan tidak pasti diperlukan strategi penyeimbangan organisasi (*organizational balance*) pada struktur, strategi, proses dan sistem;
9. Memperkuat jaringan organisasi dengan pihak swasta, publik dan NGO.⁷⁴

Pemerintahan daerah sebagai organisasi berada dalam suatu keadaan dan lingkungan tertentu serta tugas yang khusus pula. Lingkungan politik yang bergejolak (*turbulent*) baik pada tingkat lokal maupun nasional memaksa organisasi untuk terus menyesuaikan diri atau bahkan mempengaruhi lingkungan sesuai dengan nilai yang diperjuangkan.

Dengan semakin kompleksnya dan cepatnya perubahan lingkungan eksternal, organisasi harus menjaga pula pertalian kedalam (*koherensi internal*).⁷⁵ Pendekatan yang biasanya dilakukan oleh organisasi pemerintah daerah adalah strategi yang tidak bersifat strategis, yakni strategi pencukupan diri sendiri (*self-sufficiency*), ukuran dan independensi dari organisasi lain.⁷⁶ Inovasi organisasi pemerintah daerah yang bersifat meraba-raba (*groping*) atau *trial and error* ini menjadi ciri pokok organisasi pemerintah daerah di Inggris. Walaupun demikian, inovasi tersebut mengandung nilai yang diperjuangkan dan mempunyai tujuan tertentu.

⁷⁴ Steve Leach, et al., *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Mac-Millan, London, 1994, hh. 1-2

⁷⁵ *Ibid*, ha. 51.

⁷⁶ *Ibid*, h. 54.

Leach dan Steward melihat arah perubahan atau sistem berpikir organisasi pemerintah daerah sesuai dengan nilai yang ditonjolkan, yaitu nilai ekonomis, nilai pemerintahan dan demokrasi lokal.⁷⁷ Nilai ekonomis mengacu kepada organisasi pemerintah daerah memegang peranan penting dalam perencanaan dan koordinasi pembangunan ekonomi lokal serta produksi dan distribusi barang publik. Nilai pemerintahan mengacu kepada peran yang lemah (berupa tanggungjawab fungsional yang sempit, manajemen operasi relatif, otonomi yang rendah dan tingkat pengawasan pusat yang tinggi) dengan peran yang kuat (memiliki fungsi yang lebih luas, manajemen operasi yang positif, otonomi yang tinggi dan pengawasan pemerintah pusat yang rendah). Sedangkan nilai demokrasi mengacu kepada model pengambilan keputusan antara demokrasi perwakilan dengan demokrasi partisipatif. Pada model pertama, partai politik yang memiliki wakil yang paling banyak mempunyai kewenangan yang besar dalam pengambilan keputusan, karena warganegara telah mendelegasikan mandat kepada mereka melalui pemilihan umum. Sedangkan model kedua, peran komunitas kuat karena difasilitasi dalam proses pengambilan keputusan. Nilai-nilai inti (*core values*) dari organisasi pemerintah daerah dikategorikan menjadi nilai inti yang berorientasi pada konsumen, pada warganegara dan pada aktivitas bisnis.

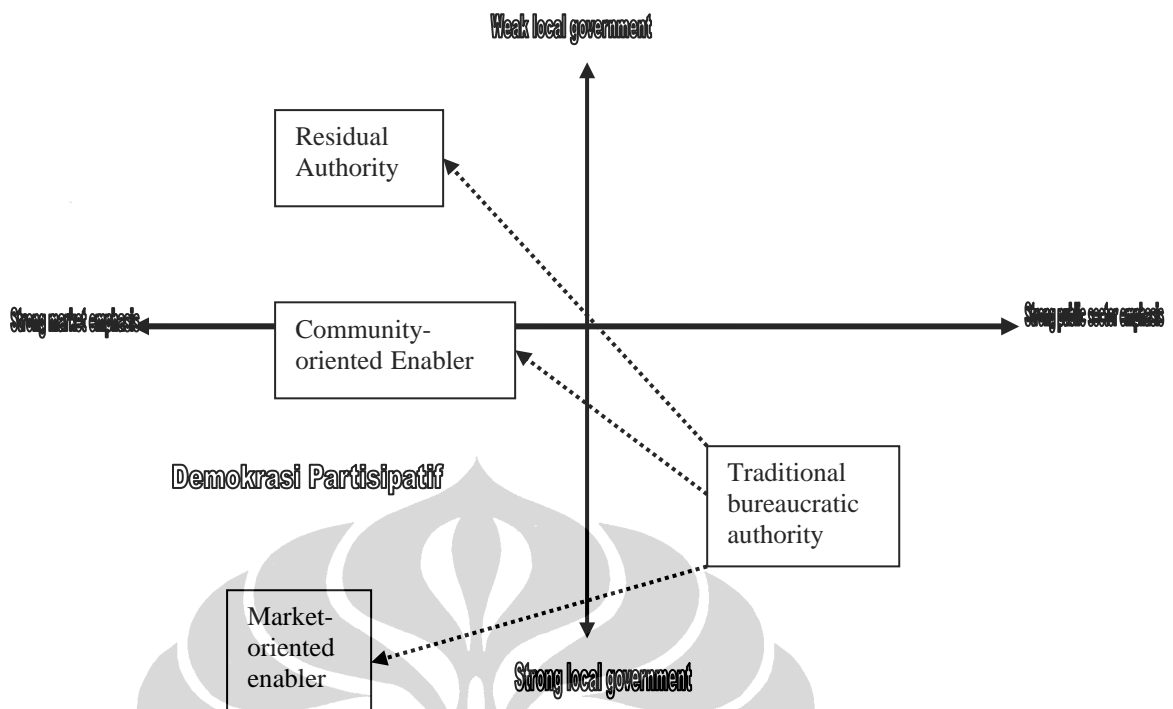
Tabel 2.9. Kategorisasi Nilai Inti Organisasi Pemerintahan Daerah

Konsumen	Warganegara	Bisnis
Responsivitas pada publik Akuntabilitas Efisiensi Efektivitas Komunikasi dengan publik	Kesamaan Akuntabilitas Keadilan Komunikasi dengan publik	Komersialisasi Ekonomi Efisiensi

Sumber: Steve Leach, et al., *The Changing Organisation and Management of Local Government*, MacMillan, London, 1994., h. 253.

Dari tiga nilai tersebut dapat diklasifikasikan empat model peran pemerintah daerah, yaitu model birokrasi tradisional, model *residual enabling*, model *market-oriented enabling*, dan model *community-oriented enabling*.

⁷⁷ Leach, S and Steward, M. *Local Government: Its Role and Function*, Joseph Rowntree Foundation, New York, 1992.



Gambar 2. 15. Dimensi, Pilihan dan Tipe Ideal Peran Pemerintah Daerah
 Sumber: Steve Leach, et al., *The Changing Organisation and Management of Local Government*, MacMillan, London, 1994., h. 244.

Model birokrasi tradisional menunjukkan peran pemerintah daerah yang kuat yang dikombinasikan dengan pelaksanaan demokrasi perwakilan. Model ini nampak pada peran pemerintah daerah pada masa Orde Baru di bawah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Struktur organisasi dan mekanisme pengambilan keputusan bersifat seragam (*uniform*) dan monolitik yang diatur secara terpusat. Model Visi *Residual-Enabling Authority* mengacu kepada peran pemerintah daerah yang lemah dan peran pasar (sektor swasta) yang kuat diiringi dengan bentuk demokrasi lokal yang berada diantara demokrasi partisipatif dan representatif. Model ini ditemukan pada peran pemerintah kota di daerah perkotaan, yang mana peran sektor swasta dan masyarakat dalam pembangunan ekonomi sangat dominan. Peran sisa (*residu*) ditunjukkan pula pada produksi dan provisi pelayanan publik hanya pada sektor yang tidak diminati oleh sektor swasta.

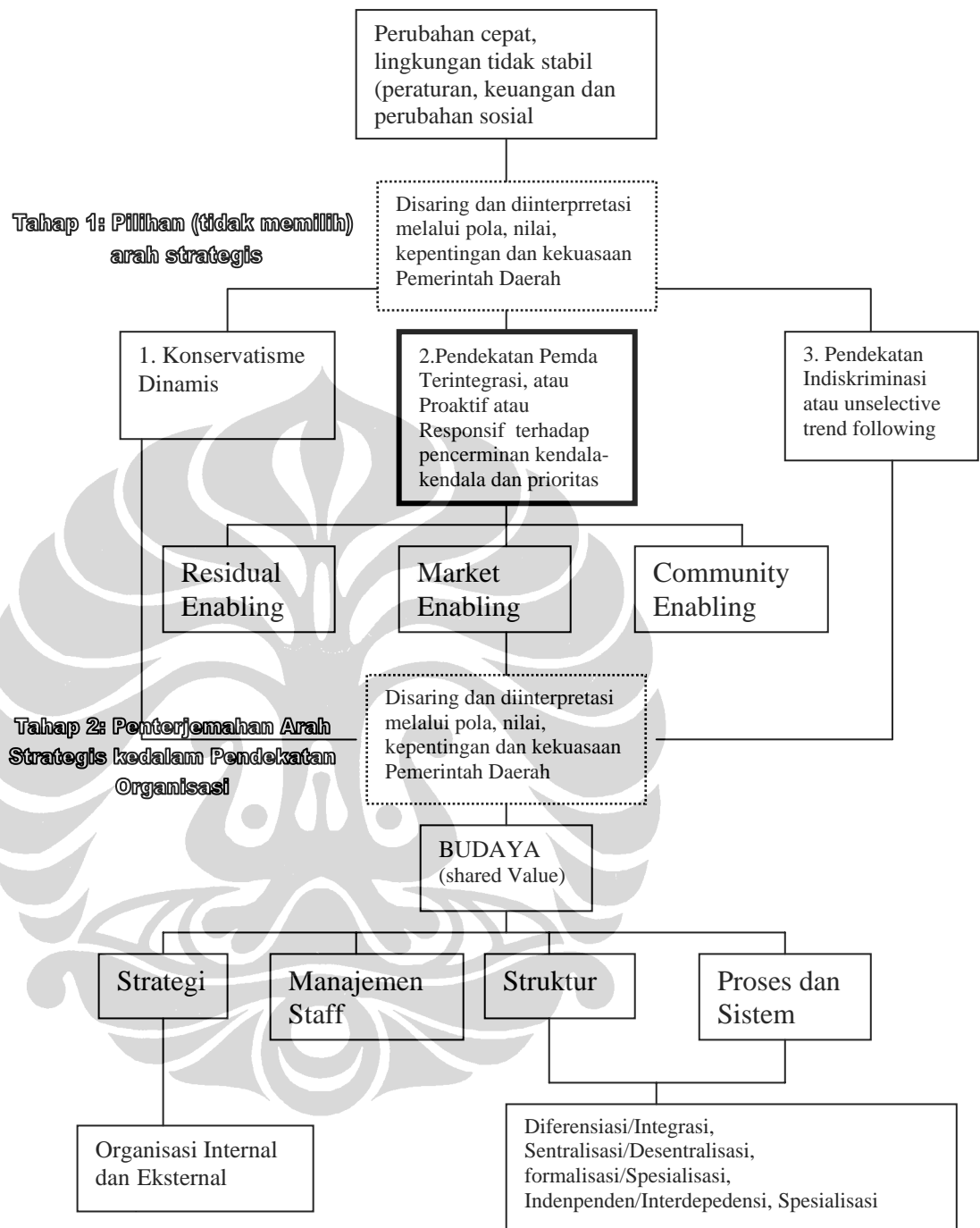
Model Visi *Market-Oriented Enabling Authority* menunjukkan peran pemerintah daerah yang lebih aktif dalam pembangunan ekonomi daripada hanya peran residu. Dalam bidang perencanaan, pemerintah daerah membuat sejumlah mekanisme dan insentif melalui rencana penggunaan lahan, pembangunan infrastruktur dan transportasi untuk mendorong pembangunan ekonomi. Model Visi *Community-Oriented Enabler* menunjuk kepada peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi peran masyarakat

untuk pengambilan keputusan, dan kedudukan mereka sebagai warganegara daripada hanya sekedar konsumen. Peran pasar juga tidak sekuat pada model ketiga menunjukkan peran warganegara penting.

Sistem nilai dan peran pemerintah daerah tersebut selanjutnya termanifestasikan dalam inovasi organisasinya. Nilai inti (*core values*) yang berorientasi pada bisnis yang kuat akan memunculkan peran pemerintah yang berbentuk "*market-oriented enabling model*", dan sebaliknya pada peran pemerintah yang mengutamakan nilai kewarganegaraan akan memunculkan peran sebagai "*community-oriented enabling model*". Bagi Leach dan kawan-kawan, peran yang ideal adalah peran pemerintah daerah yang seimbang,⁷⁸ yaitu baik sebagai lembaga pemerintah dan provider pelayanan; antara pilihan kolektif dan memenuhi kebutuhan individu; dan antara demokrasi perwakilan dengan partisipasi publik. Bentuk peran keseimbangan inilah yang akan tercermin dalam perubahan organisasi pemerintahan daerah, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Memiliki arah organisasi yang jelas yang tercermin pada rencana strategis atau pernyataan lain yang menjadi perhatian pihak yang berwenang;
2. Memiliki rasa memiliki pada nilai-nilai inti yang diperjuangkan;
3. Menekan pada kepedulian pada konsumen;
4. Adanya sistem dan prosedur yang telah dikembangkan yang berorientasi pada konsumen;
5. Adanya komitmen untuk mengembangkan dan memotivasi staff;
6. Adanya sistem review kinerja yang diterima oleh bawahan;
7. Adanya kapasitas untuk mengidentifikasi keberhasilan dan kegagalan;
8. Adanya proses penganggaran yang mencerminkan prioritas strategis;
9. Adanya kehati-hatian dalam perubahan struktural;
10. Adanya kepemimpinan yang kuat;
11. Adanya perhatian pada pemecahan manajemen pada situasi tertentu
12. Adanya keseimbangan dan pengembangan antara elemen-elemen nilai inti, strategi, staff, struktur dan sistem.

⁷⁸ *Ibid*, h. 258.



Gb 2.16. Kerangka Kerja Analisis Pendekatan Pemerintah Daerah pada Organisasi dan Manajemen

Sumber: Steve Leach, et al., *The Changing Organisation and Management of Local Government*, MacMillan, London, 1994., h. 12.

Dari Gambar diatas, Leach dan Steward ingin menunjukkan bagaimana keputusan strategis yang harus diambil oleh organisasi pemerintah daerah. Perubahan

lingkungan yang cepat, peraturan yang mengatur berbagai aktivitas pemerintah daerah, organisasi, dan perubahan politik ekonomi global yang cepat direspon oleh organisasi dengan arah strategis yang berbeda. Seorang ahli lain menyebut bahwa kapasitas pemerintah, terutama pemerintah daerah menjadi sangat terbatas karena kekurangan legitimasi, kompleksitas proses kebijakan, dan kompleksitas lembaga-lembaga yang terlibat. Pemerintah hanyalah salah satu aktor dalam sistem sosial, sementara aktor lainnya mempunyai wilayah otonomi sendiri yang tidak dapat dikontrol.

Perubahan peraturan yang berkaitan dengan pemerintah daerahpun berlangsung dengan sangat cepat. Regulasi tentang pendidikan, kesehatan atau kebutuhan yang berupa undang-undang dan peraturan pemerintah yang baru sangat mempengaruhi organisasi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewajibannya. Pemerintah daerah sebagai organisasi harus mengambil keputusan dari tantangan yang muncul dari lingkungan. Pola keputusan pertama adalah dengan *konservatisme dinamis* berupa pendekatan status quo yang tidak menyesuaikan diri dengan perubahan atau terjadi *mismatch* antara perubahan internal dan konteks eksternal. Pola kedua, respon yang terlalu ekstrem oleh organisasi dengan serangkaian dan variasi inovasi manajemen pada strategi, struktur, sistem dan manajemen staf yang menyebabkan beban yang berlebihan.

Pada titik keseimbangan, respon organisasi terseleksi sesuai dengan nilai inti yang dianut, sistem serta diiringi dengan perubahan struktural yang diinginkan. Perubahan organisasi bersifat responsif, sedangkan bentuk pendekatan inovasi organisasi yang dianut dapat berbentuk residual, market dan komunitas, sebagaimana dijelaskan diatas.

Leach dan kawan-kawan menjelaskan bahwa kerangka analisis ini merupakan teori tingkat menengah (*middle range theory*) yang berusaha menjembatani antara *grand theory* dalam teori inovasi organisasi dengan praktek dan aktivitas organisasi pemerintah daerah.⁷⁹ Perubahan dan inovasi organisasi pemerintah daerah dianalisis dari strategi, struktur, dan proses pada satu sisi, serta budaya, kekuasaan dan kepentingan pada sisi lain. Strategi, struktur dan proses mempunyai kesamaan konseptual dengan konsep organisasi, strategi, kinerja dan pemberdayaan yang dibahas oleh Dooley dan kawan-kawan pada bagian sebelumnya. Budaya, kekuasaan dan kepentingan merupakan bagian atau tumpang tindih dengan konsep pembelajaran, komunikasi, dan rekayasa serta peningkatan kinerja. Namun kelebihan dari konsep analisis yang ditawarkan oleh Leach adalah penyesuaian teoritis dengan kondisi organisasi pemerintah daerah.

⁷⁹ *Ibid*, hh. 12-3.

Pemilihan arah strategis yang dimaksud Leach di atas menjadi fokus penelitian ini terutama untuk menjawab bagaimana dinamika internal organisasi pemerintah daerah dalam memutuskan arah strategis dan membuat keputusan strategis serta melaksanakannya. Leach memang belum menjelaskan secara rinci bagaimana organisasi pemerintah daerah melaksanakan model pendekatan pasar atau model komunitas dan seterusnya. Sesuai dengan hasil penelitian terhadap perubahan dan inovasi organisasi yang lebih banyak menggunakan cara *groping*, maka model organisasi pengetahuan atau manajemen pengetahuan dapat digunakan untuk membedah bagaimana pimpinan daerah merespon perubahan lingkungan yang turbulent. Dengan mengikuti model Leach di atas, maka proses *sense-making*, penciptaan pengetahuan, dan pengambilan keputusan berada dalam dua box di atas, yaitu pemilihan arah strategis dan penterjemahan arah strategis. Bila mengacu kepada model "*knowing organization*" dari Choo maka fokus penelitian pada bagaimana pilihan itu diputuskan dan bagaimana dilaksanakan. Dalam model ini, kemampuan mencerpap, menginterpretasikan lingkungan dan melihat peluang dari pimpinan daerah sangat mempengaruhi pengetahuan apa yang harus mereka miliki

Praba Nair menjelaskan ada tiga tujuan organisasi belajar dan manajemen pengetahuan pada organisasi pemerintah, yaitu untuk meningkatkan pengambilan keputusan, mendorong masyarakat pengetahuan dan tumbuhnya pemerintah yang belajar (*learning government*).⁸⁰ Tidak berbeda dengan konsep "*policy learning*" yang dijelaskan sebelumnya, Praba Nair menjelaskan bahwa *a learning government* adalah:

.. government continuously learning from its successes and failures, capable of constantly reforming its structure, processes and policies to reflect new knowledge and insight. For example, government needs to respond to changes in the demographics of the country by making changes to policies. If governments postpone their decisions to make change, it will undermine the success of future reforms.⁸¹

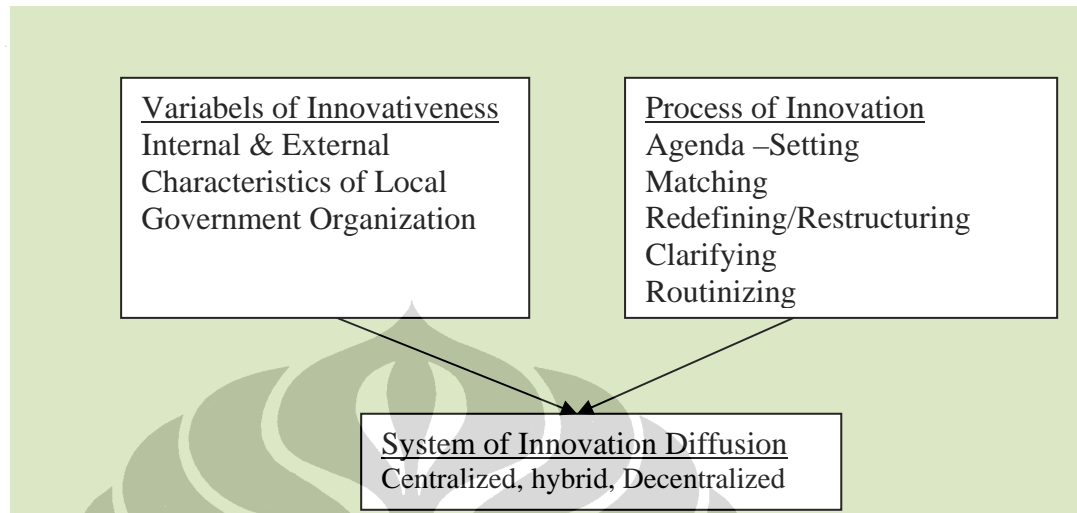
Pengelolaan pengetahuan pada organisasi pemerintah sangat diperlukan karena proses pokok pemerintah adalah pengambilan keputusan, baik menyangkut kebijakan, anggaran, penentuan dan provisi pelayanan publik. Sedangkan kualitas keputusan sangat ditentukan oleh kuantitas dan kualitas informasi yang ada.⁸² Pada level implementasi, organisasi belajar dan manajemen pengetahuan telah diterapkan di beberapa negara. Sebuah studi yang dilakukan oleh Hunmin Kim dari *Department of*

⁸⁰ Praba Nair, *Knowledge Management in Public Sector*, dalam James SL Yong (Ed), *Enabling Public Service Innovation in the 21 st Century E-Government in Asia*, Times Edition, Selangor, 2003.

⁸¹ *Ibid*, h. 329.

⁸² *Ibid*, h. 328.

Public Administration, Ewha Womans University, Seoul, Korea tentang proses inovasi di pemerintah daerah pada kota-kota Amerika Serikat yang memperoleh Innovation Award dari Harvard University dan Ford Foundation menggunakan model analisis berikut ini.



Gb. 2.17. Kerangka analisis Proses Inovasi Organisasi Pemerintahan Daerah

Sumber: Hunmin Kim, *The Process of Innovation in Local Government*, dowload, tgl 20 october 2005.

Variabel internal organisasi yang diteliti adalah ukuran, derajat sentralisasi, formalisasi, kompleksitas, interkoneksi, ketersediaan sumberdaya, asistensi dari pemerintah atasan, sikap terhadap perubahan. Sedangkan variabel eksternal adalah ukuran kota, keterbukaan sistem dan keterdekatan dengan kota-kota yang inovatif. Keterbukaan sistem yang dimaksud adalah tingkat interaksi pemerintah daerah dengan sektor swasta, LSM dan warganya. Sedangkan jenis inovasi yang dilihat adalah:

- (1) Pendekatan pelayanan publik yang terintegrasi;
- (2) Rekonseptualisasi peran pemerintah daerah;
- (3) Orientasi pada klien atau komunitas;
- (4) Orientasi pada hasil akhir (*outcome*) dan sasaran (*goal*);
- (5) Partisipasi warga;
- (6) Pemberdayaan.⁸³

Faktor-faktor yang diungkapkan Hunmin di atas belum meneliti secara mendalam faktor individu di dalam organisasi pemerintahan. Aparat yang kreatif biasanya tidak memperoleh tempat yang layak didalam birokrasi pemerintahan yang rigid. Christina Patterson menggunakan terminologi organisasi kreatif.⁸⁴ Organisasi kreatif adalah

⁸³ Hunmin Kim, *The Process of Innovation in Local Government*, dowload, tgl 20 october 2005

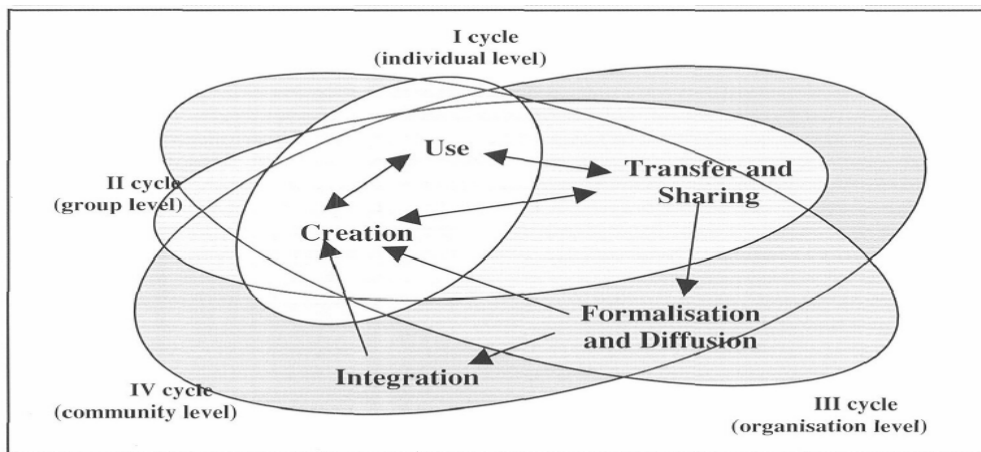
⁸⁴ Christina Patterson, *Individual and Organizational Creativity*, WWW. Halifax.eid, diakses tgl 21 oktober 2005.

organisasi yang memberikan ruang untuk inovasi, yakni kreatifitas, eksperimentasi, komunikasi internal dan pembelajaran. Untuk mengidentifikasi peluang-peluang dan pengetahuan baru, individu dan organisasi secara kolektif perlu untuk memetakan, menganalisis dan menyesuaikan arah organisasi. Dalam proses tersebut, proses komunikasi internal antar individu, kelompok, orientasi dan budaya menjadi sangat penting untuk mendesain pelayanan publik yang baru.

Organisasi pembelajaran sebenarnya memfokuskan pada proses dari bawah ke atas (*bottom-up*), yakni berbasis pada bawahan. Pengakuan akan profesionalisme dan pengetahuan para staff merupakan faktor penting organisasi pembelajaran dalam pelayanan publik. Dalam organisasi birokratis, prestise dan remunerasi staff ditentukan oleh status eselonisasi daripada profesionalisme dan pengetahuan. Dalam organisasi, seperti universitas, think tank atau perusahaan konsultan, pengembangan sistem penghargaan (*reward*) berdasarkan pada inovasi, profesionalisme, produktivitas dan kepemimpinan pengetahuan dari staff.

Praba Nair menjelaskan ada tiga tujuan organisasi belajar dan manajemen pengetahuan pada organisasi pemerintah, yaitu untuk meningkatkan pengambilan keputusan, mendorong masyarakat pengetahuan dan tumbuhnya pemerintah yang belajar (*learning government*).⁸⁵ Pada organisasi publik yang bertugas memberikan pelayanan publik, proses pembelajaran melibatkan banyak organisasi sebagai partner, sehingga dapat dikatakan proses kreasi pengetahuan sebagai hasil dari proses belajar berlangsung dalam berbagai level, mulai dari level individu sampai kelompok. Emaluele Letterieri dan kawan-kawan menggambarkan sebagai berikut:

⁸⁵ Praba Nair, " Knowledge Management in Public Sector", dalam James SL Yong (Ed), *Enabling Public Service Innovation in the 21 st Century E-Government in Asia*, Times Edition, Selangor, 2003.



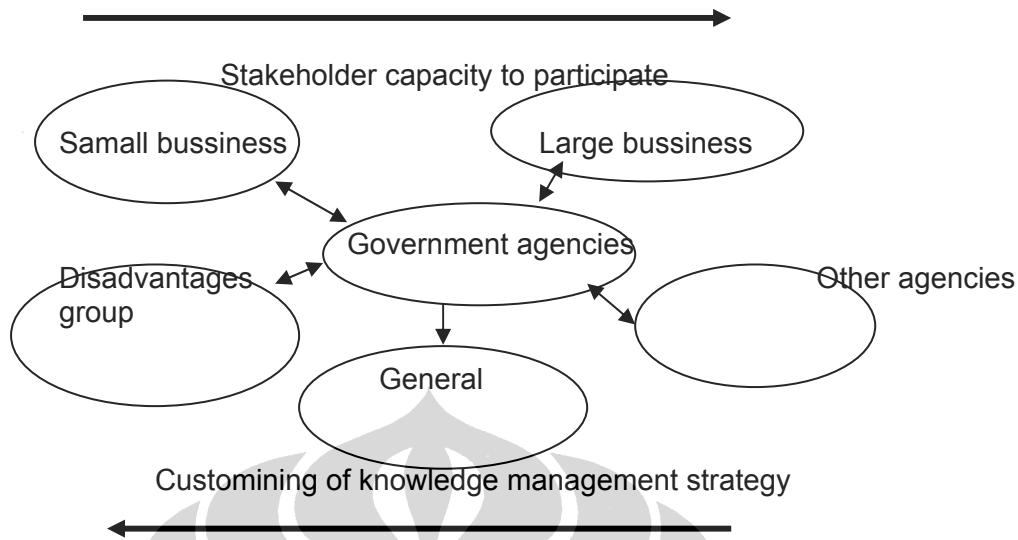
Gb. 2. 18. Siklus Pengetahuan dalam Organisasi Non-Profit

Sumber: Qualli dalam Emanuele Lettieri, et al, "Knowledge Management in non-profit Organization", *Journal of Knowledge Management*; 2004; 8;6, h. 18.

Pengetahuan dalam organisasi publik diciptakan dan mengalir dalam empat siklus yang berbeda, yakni siklus individu, kelompok, organisasi dan komunitas. Pada level individu, pengetahuan tacit dari masing-masing orang berinteraksi satu sama lain dalam metode transfer dan berbagi pengetahuan. Lebih lanjut dalam level kelompok pengetahuan tersebut distandarisasi dan didifusi serta diintegrasikan satu sama lain. Pada level komunitas semua proses pengetahuan terjadi mulai dari penciptaan, penggunaan, transfer, integrasi, formalisasi dan difusi.

Namun dalam penelitian ahli lain, level pengetahuan dapat bertambah sesuai dengan kompleksitas komunitas yang terlibat dalam kebijakan publik. Barnes, dkk, menyebutkan kebijakan publik akan lebih efektif bilamana semua pemangku kepentingan mampu berpartisipasi secara efektif, terutama dalam isu-isu kebijakan publik yang kompleks, organisasi pemerintah perlu mengembangkan teknik yang efektif untuk mentransfer pengetahuan tacit, seperti program dialog, pendidikan dan jaringan efektif.⁸⁶

⁸⁶ Dalam Andreas Reiege and Nicholas Lindsay, "Knowledge Management in the Public Sector; Stakeholder Partnership in the Public Policy Development", *Journal of Knowledge Management*; 2006; vol 10, No. 3, h. 29.



Gb.2.19. Stakeholder Partnership in Public Policy Development

Sumber: Andreas Reiege and Nicholas Lindsay, "Knowledge Management in the Public Sector; Stakeholder Partnership in the Public Policy Development", *Journal of Knowledge Management*; 2006; vol 10, No. 3, h. 30.

Garis ke kanan menunjukkan kemampuan partisipasi pemangku kepentingan untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik dan sebaliknya menunjukkan strategi penyeragaman pengetahuan.

2.7. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil-hasil studi yang terdahulu mungkin dapat dirujuk untuk memetakan seberapa jauh proses pencerapan, penciptaan dan penyebarluasan pengetahuan, termasuk metode penelitiannya. Studi tentang proses penciptaan pengetahuan dalam organisasi pemerintah relatif baru banyak dilakukan dari tahun 2000 sampai sekarang.

Tabel 2.10. Hasil Penelitian Terdahulu Penciptaan Pengetahuan Organisasi Publik

Peneliti	Situs dan Tipe Riset	Fokus Kajian	Temuan
Annick Willem and Marc Buelen, Knowledge Sharing in Public Sector Organization: The Effect of	Belgia dan Studi Verifikatif	Karakter organisasi dan berbagi pengetahuan	Koordinasi lateral, jaringan informal, <i>trust</i> mempunyai pengaruh positif pada efektivitas <i>knowledge sharing</i>

Organizational characteristics on Interdepartemental Knowledge Sharing, 2000.			
Xianing (2003), issues of Knowledge management in the public sector	Studi literatur	Tantangan dan kesempatan penerapan manajemen pengetahuan dalam organisasi pemerintah	Isu-isu strategis knowledge management pada organisasi public antara lain people, process, teknologi.
Kwok Leung (2002)	Studi literature		Perspektif barang publik sangat penting dalam studi knowledge sharing seperti dukungan organisasi, seperti sanksi, dukungan manajemen dan pelatihan, iklim hubungan interpersonal (kerja tim dan kepercayaan)
Victoria J Mc Grath (2002), The Learning Organization: Implication and Lessons for Municipal Government	Chicago dan Studi kasus	Implikasi organisasi pembelajar pada pemerintah kota	Organisasi pemerintah mempunyai karakteristik kompleks dan jalinan organisasi yang majemuk. Dalam kondisi ini peran kepemimpinan, jaringan dan proses anggaran merupakan faktor penting organisasi pembelajar
Carsten Osterlund (2002), How Practice Matters: Arelational View of Knowledge Sharing	Studi literature	Berbagi pengetahuan dalam organisasi kompleks dengan perbedaan dan ketergantungan dan perubahan dalam dan antar komunitas	Perspektif relasi dapat digunakan untuk mempelajari knowledge sharing pada organisasi pemerintah.
Rob Shields and Edwin Toborsky (2004), A Critical analysis of knowledge managemen initiatives in the Canadian Federal Public Service	Kanada dan Penelitian Aksi	Inisiatif manajemen pengetahuan adalah proses sosial	Impelemntasi KM pada organisasi pemerintah Federal Kanada ditemukan bahwa KM merupakan kegiatan <i>community of information user</i> . Jadi pengetahuan kolektif merupakan tujuan proses penciptan pengetahuan
Jose Maria	Mataro	Metodoogi	Mengembangkan

Viedma (2003), ng intellectuA methodology and a framewok for measuring and managing intellectual capital of cities	Spanyol dan Studi eksploratif	pengukuran dan pengelolaan modal intelektual	kerangka kerja untuk mengukur dan mengelola moda intelektual kota
Mary Maureen Brow (2003), Learning Organization in Public Sector: A study of police agencies employing information and technology to advance knowledge	Amerika Serikat dan Studi kasus	Organisasi kepolisian memanfaatkan informasi dan teknologi dalam proses pengambilan keputusan	Studi tentang organisasi kepolisian yang berhasil mengelola informasi dan teknologi untuk menciptakan pengetahuan
Richard C Box (2005)	Studi literatur		Studi tentang teori-teori KM dalam administrasi publik
Jill Schofield (2004), A model of learned implementation	British National Health Service dan Survey	Manajer melakukan inisiatif kebijakan untuk memecahkan masalah yang dihadapi	Manajer pelayanan publik dalam mengoperasionalkan inisiatif kebijakan baru dengan menggunakan panduan kebijakan yang ambigu
Chris Kimble and Paul Hidreth (2005)	Survey		Community of practice mempunyai peran penting di dalam menciptakan pengetahuan baru pada organisasi pemerintah
Jay Liebowith (2005), Linking social network analysisi with the analytic hierarchy process for knowledge mapping in organizations	survey	Teknik jaringan sosial dan AHP untuk memvisualisasikan aliran pengetahuan	Jaringan sosial merupakan salah satu alat atau teknik untuk menganalisis penciptaan pengetahuan organisasi pemerintah.
W.A. Taylor and G.H. Wrioth (2004), Organizational Readiness for Successful Knowledge Sharing:	Kantor Departemen Kesehatan di Inggris dan Studi verifikatif	Pengaruh kesiapan organisasi dalam berbagi pengetahuan	Ditemukan enam variabel anteseden yang mempengaruhi penciptaan dan berbagi pengetahuan pada organisasi pemerintah yakni kepemimpinan, belajar dari kesalahan,

Challenges for Public Sector Manager			kualitas informasi, orientasi pada kinerja, kepuasan pada proses dan visi pada perubahan
Syed Ormar Shanifuddin, et al. (2004), Knowledge management in a public organization: a study on the relationship between organizational elements and the performance of knowledge transfer	Ministry of Entrepreneur Development Malaysia dan Studi verifikatif	Budaya organisasi, struktur organisasi, teknologi, sumberdaya manusia dan dukungan politik mempengaruhi transfer pengetahuan	Variabel kultur organisasi, teknologi dan direktif politik mempengaruhi berbagi pengetahuan. Namun asset pengetahuan sebagai variabel antara yang mempengaruhi hubungan antar variabel bebas dan terikat.
Gerard Lelievre (2005), Implementing Knowledge Management Solutions in a public research Institution: The CNRS Case	CNRS (Centre National de la recherche Scientifique), Perancis dan Studi kasus	Pendekatan lunak untuk menciptakan sistem lingkungan pengetahuan	Jaringan dan teknologi informasi menjadi faktor penting di dalam menciptakan pengetahuan
Karen Edge (2005), Powerful public sector knowledge management: a school district sample	Sekolah Distrik di Toronto dan Studi kasus	Strategi berbagi pengetahuan tacit di dalam dan antar sekolah	Distrik telah menggunakan strategi komprehensif untuk membangun kapasitas intruksional dan kepemimpinan dengan menggunakan aktivis pengetahuan dan jaringan profesional informal
Andreas Riege and Nicholas Lindsay (2006), Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development	Australia dan Studi kasus	Efektivitas organisasi pemerintah dan partnership dengan pemangku kepentingan	Tantangan dan kesempatan dalam pengembangan kebijakan publik dan adanya model praktis untuk membantu pemerintah mengembangkan dan mengkapitalisasikan pengetahuan dari partnership.
Emmanuele Lettieri (2005), Knowledge management in non-profit organizations	Spanyol dan Survey	Organisasi pemerintah melakukan reorganisasi proses dan paradigma	Kompleksitas lingkungan dan keterbatasan sumberdaya merupakan faktor yang mendorong implementasi KM pada organisasi pemerintah

		organisasi dalam lingkungan kompleks dan sumberdaya terbatas	
Jonathan H Klein, et al. (2005), Knowledge characteristics of communities of practice	Survey	Tipologi CoP berdasarkan pada karakteristik pengetahuan	Peran COP sangat penting di dalam menciptakan pengetahuan pada organisasi pemerintah.

Dari hasil penelitian Annick Willem dan Marc Buelen, ditemukan ada hubungan antara koordinasi lateral, komunikasi informal dan rasa percaya satu sama lain dengan berbagi pengetahuan bersama (*knowledge sharing*) dalam organisasi pemerintah. Komunikasi informal ternyata menjadi faktor yang paling kuat pengaruhnya daripada komunikasi formal. Variabel-variabel yang diteliti oleh Willem dan Buelen menggambarkan bahwa organisasi sebagai proses sosial dan interaksi antar manusia menjadi faktor penting di dalam berbagi pengetahuan di dalam organisasi, sedangkan Xianing melalui studi literatur menemukan bahwa manajemen pengetahuan sektor publik⁸⁷ unsur-unsur manusia (*people*), proses dan teknologi menjadi faktor penting manajemen pengetahuan dalam sektor publik.

Unsur Manusia (*element of people*). Untuk merubah sikap dan perilaku manusia dan menurunkan hambatan dalam pembagian pengetahuan bersama (*knowledge sharing*), diperlukan penciptaan budaya dengan kerangka sebagai berikut:

1. Meningkatkan kesadaran tentang *benefit knowledge management*.
2. Membangun lingkungan yang saling percaya;
3. Mengembangkan kepemimpinan yang dapat mendorong *knowledge sharing*;
4. Menetapkan pengakuan formal dan system reward untuk *knowledge sharing*;
5. Mengembangkan CoPs (community of practice) sebagai sumber pengetahuan tacit.

Unsur Proses (*element of process*). Dalam unsur proses langkah-langkah yang dilakukan adalah:

1. Mengidentifikasi kompetensi inti, kapabilitas strategis dan domain pengetahuan serta penilaian pengetahuan semua level;
2. Merekam pengetahuan dari dalam dan luar organisasi;
3. Memilih nilai dan pengetahuan formal dan menyaringnya;

⁸⁷ Cong, Xioing and Kaushk V Pandya, *Issues of Knowledge Management in the Public Sector*, Electronic Journal of Knowledge Management Vol 1 Issue 2, 25-33. 2003.

4. Menyimpan pengetahuan-pengetahuan yang telah disaring, memberikan standard dan menjadi memory organisasi dan mereview atau updat secara priodik.
5. Menyebarkan pengetahuan untuk pengguna;
6. Menerapkan pengetahuan dalam melaksanakan tugas dalam memecahkan masalah, membuat keputusan dan mengungkapkan ide;
7. Menciptakan pengetahuan baru melalui serangkaian proses seperti survei, best practices, riset, data mining, pilot studies.

Unsur Teknologi (*element of technology*). Unsur ini mencakup langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi perangkat keras dan lunak yang tepat untuk melaksanakan KM;
2. Membangun infrastruktur teknologi sebagaimana yang diidentifikasi oleh kebutuhan pegawai;
3. Menerapkan Intranet dalam organisasi dengan komunikasi yang ekstensif dan kapabilitas kolaborasi dalam menyebarluaskan pengetahuan eksplisit;
4. Membangun portal pengetahuan dan platform pengetahuan virtual; seperti email, kelompok diskusi, chats room, audio and video conference;
5. Menyimpang asset pengetahuan dalam media elektronik;
6. Mengadakan teknologi yang dapat mengakses sumber pengetahuan dalam memfasilitasi interaksi antara warga negara, penyedia layanan, partner dan lain-lain.

Kwok Leung dengan metode studi yang sama menemukan pula berbagai pengetahuan yang dipengaruhi oleh kepemimpinan, pelatihan, kerja tim, tingkat kepercayaan satu sama lain. Temuan Kwok Leung ini hampir sama dengan temuan Willem dan Beulen. Victoria J Mc Grath dengan studi literturnya menemukan bahwa keberhasilan organisasi pemerintah kota ditentukan proses pembelajaran secara terus menerus melakukan proses pembelajaran yang dimulai dari level individu, kelompok dan organisasi.

Seorang ahli filsafat ilmu pengetahuan, Carsten Oster Lund setelah melakukan studi literatur menyimpulkan bahwa berbagi pengetahuan di dalam organisasi pemerintah dapat dilihat dari perspektif relasi. Relasi dan jaringan sosial ini sangat ditentukan situasi dan kondisi sosial dimana organisasi pemerintah berada. Di dalam masyarakat yang kompleks dan memiliki jumlah organisasi sosial yang banyak, maka jaringan pengetahuannya pun lebih kompleks. Proses penciptaan pengetahuan akan lebih melibatkan berbagai aktor di luar organisasi daripada di dalam organisasi. Kesepakatan-kesepakatan sosial yang dibuat dengan keputusan atau pendapat

(*judgement*) tertentu antar kelompok sosial diyakini memecahkan masalah yang dihadapi bersama. Keberhasilan memecahkan masalah bersama inilah yang dinamakan sebagai pengetahuan baru.

Chris Kimble dan Paul Hidreth dengan perspektif sosiologis meneruskan studi yang dilakukan oleh Osterlund di atas, yang melihat komunitas-komunitas masyarakat menjadi sumber penciptaan pengetahuan bagi organisasi pemerintah. Jay Liebowith menemukan hal yang hampir sama, yakni bahwa jaringan sosial (*social network*) menjadi faktor penting dalam penciptaan pengetahuan baru di dalam organisasi pemerintah. Sedangkan studi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teoritis tentang proses penciptaan pengetahuan di dalam satu organisasi dan proses penciptaan pengetahuan dalam konteks jaringan organisasi sosial. Konstelasi sosial politik organisasi pemerintah dalam perspektif *governance* berada dalam jaringan sosial yang kompleks dan mengharuskan pelibatan-pelibatan komunitas di dalam proses pengambilan keputusan.

WA. Taylor dan G.H. Wright pada tahun 2004 melakukan studi verifikatif tentang pengaruh variabel-variabel anteseden, yakni kepemimpinan, belajar dari kesalahan, kualitas informasi, orientasi pada kinerja, kepuasan pada proses dan visi pada perubahan. Variabel-variabel ini secara tidak langsung mempengaruhi proses berbagi pengetahuan dalam organisasi pemerintah.

Jonathan H Klein dan kawan-kawan dalam studinya tentang CoP dalam berbagai komunitas yang berbeda. Perbedaan ini dipengaruhi oleh ukuran, sifat keanggotaan, dukungan yang diterima oleh komunitas dan karakter kegiatan komunitas. Komunitas yang terstratifikasi kegiatan berbagi pengetahuan bersama dari kelompok yang memiliki keahlian yang lebih tinggi ke kelompok yang lebih rendah. Sebaliknya pada komunitas yang egaliter, kegiatan berbagi pengetahuan terjadi antar kelompok secara mendatar.

Andreas Riege dan Nicholas Lindsay melakukan penelitian manajemen pengetahuan di dalam penyusunan kebijakan publik dengan perspektif partisipasi pemangku kepentingan. Penelitian literatur yang dilakukan menemukan bahwa keberhasilan kebijakan publik tergantung kepada koordinasi efektif dari berbagai pemangku kepentingan—seperti pihak swasta, kelompok kepentingan, organisasi pemerintah pusat dan daerah lainnya, dan kelompok masyarakat yang lemah—yang berbagi sumberdaya dan informasi.

Bilamana Andean Riege lebih banyak menyoroti tentang keterkaitan antara organisasi pemerintah dengan pemangku kepentingan di luar organisasi, maka Victoria J. McGrath lebih mempelajari organisasi pembelajar pemerintah kota Ohio. Dalam

desertasinya, Victoria J. McGrath menemukan komponen-komponen utama organisasi pemerintah pembelajar yakni visi kepemimpinan, pemberdayaan bawahan, interaksi dan edukasi komunitas, kerjasama dengan lembaga perwakilan, proses penganggaran, dan inisiatif-inisiatif yang berkualitas. Manajemen pengetahuan merupakan bagian dari inisiatif berkualitas.

Peneliti-peneliti di atas belum membahas bagaimana proses pencerapan (*sense making*), penciptaan pengetahuan dan berbagi pengetahuan untuk menghasilkan inovasi. Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis proses tersebut dan dikaitkan dengan perkembangan lingkungan organisasi yang demokratis dan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang prima mempengaruhi organisasi pemerintah daerah di Indonesia dalam mengelola diri. Selain itu pula perubahan dari dalam organisasi yang ditandai dengan rekrutmen pimpinan puncak organisasi dari luar melalui proses pemilihan langsung kepala daerah telah merubah konfigurasi politik organisasi pemerintahan daerah. Perubahan internal dan eksternal ini mempengaruhi perilaku organisasi pemerintah dalam bentuk perubahan organisasi baik dalam bentuk pelayanan, prosedur, perampingan organisasi, penyederhanaan birokrasi dan sejenisnya.

Pelayanan kepada masyarakat membutuhkan data dan informasi yang tepat dan akurat dan kemudian diolah menjadi pengetahuan baru, yang pada gilirannya berguna bagi pengambilan kebijakan publik. Kemampuan menciptakan pengetahuan baru ini sangat mempengaruhi inovasi organisasi pemerintahan daerah. Lingkungan organisasi yang kompleks dan demokratis membutuhkan pengetahuan *tacit* yang melekat di dalam diri masing-masing pegawai terutama pegawai yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Bentuk lingkungan ini tidak dapat digeneralisir dengan pengetahuan eksplisit yang terkodifikasi dan terstandarisasi dalam bentuk dokumen-dokumen resmi organisasi pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan pemimpin organisasi dalam mengelola pegawai yang memiliki pengetahuan *tacit*, komunikasi antar anggota organisasi dan dengan pihak eksternal dan kemauan untuk menerima perubahan merupakan faktor-faktor kontingensi yang penting untuk proses penciptaan pengetahuan organisasi.

Penelitian ini akan melihat proses pembuatan kebijakan untuk pelayanan publik yang melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan karakter yang beragam sehingga memerlukan kemampuan pegawai atau pejabat pengetahuan membuat jaringan pengetahuan (*knowledge networks*) baik yang bersifat sengaja maupun yang muncul (*emergent*), yang belum banyak dibahas oleh peneliti-peneliti sebelumnya. Kemampuan ini tidak hanya menyangkut kemampuan mengelola banyak aktor tetapi

juga mengadakan seleksi terhadap aktor-aktor tersebut agar memperoleh nilai tambah bagi organisasi.

2.8. Hipotesa Kerja

Untuk mengarahkan penelitian dan memberikan kerangka pemikiran, maka perlu diajukan beberapa hipotesa kerja sebagai berikut:

1. "Semakin kompleks masalah yang dihadapi, adanya regulasi yang mengatur, banyaknya jumlah pemangku kepentingan yang terlibat, maka semakin evolutif dan inkremental proses perubahan struktur organisasi pemerintahan nuntuk meningkatkan pelayanan publik.
2. "Semakin intensif hubungan antara pejabat publik sebagai pemberi pelayanan dengan masyarakat, maka semakin penting peran pengetahuan tacit didalam memecahkan masalah yang dihadapi".
3. "Semakin banyak individu dan organisasi yang terlibat di dalam pelayanan publik, maka semakin emerjen proses penciptaan dan penyebarluasan pengetahuan dengan memanfaatkan pengetahuan tacit dari individu dan pengetahuan kultural dari komunitas-komunitas pengetahuan yang terlibat.

