

SYSTEMATIC REVIEW: BUDAYA INOVASI ASPEK YANG TERLUPAKAN DALAM INOVASI KEPEGAWAIAN

A SYSTEMATIC REVIEW: INNOVATIVE CULTURE FORGOTTEN ASPECT IN THE CIVIL SERVICE INNOVATION

Lesmana Rian Andhika
Universitas Padjadjaran
Jl. Bukit Dago Utara No. 25 Bandung 40135
e-mail: lesmana15001@mail.unpad.ac.id

(Diterima 31 Maret 2017, Direvisi 7 April 2017, Disetujui 15 Juni 2017)

ABSTRAK

Artikel penelitian ini bertujuan sebagai penelitian pendahuluan (preliminary research), dan berusaha memberikan kontribusi pengetahuan dengan mengeksplorasi konseptual teoritis dari berbagai literatur ilmiah lebih berfokus kepada budaya inovasi yang dimulai dari pimpinan (pejabat). Fenomena buruknya kinerja birokrasi menjadikan inovasi sebagai kebutuhan yang mendesak. Dasar dari pemahaman inovasi dimulai dari individu (aparatur birokrasi) dengan budaya membiasakan diri untuk hal yang kreatif dan memunculkan ide-ide baru yang dapat membantu kinerja birokrasi menjadi lebih baik untuk menghantarkan pelayanan publik. Metode dalam penelitian ini menggunakan systematic reviews technique, berusaha untuk mengidentifikasi beberapa bukti tertulis yang ada mengenai tema penelitian. Hasil penelitian ini mengungkapkan, budaya inovasi belum menjadi sesuatu kebiasaan dalam birokrasi (habits) terutama bagi pimpinan dan budaya inovasi belum dipandang sebagai dasar untuk memunculkan inovasi. Namun berbagai cara dapat dilakukan untuk membudayakan inovasi secara individual dengan memperhatikan dan memperbaiki perilaku pimpinan, pengalaman berbentuk pengetahuan, kepercayaan terhadap konsep inovasi, kebiasaan budaya inovasi dan disertai oleh nilai-nilai positif yang mendukung inovasi.

Kata kunci: budaya, inovasi, pimpinan, birokrasi

ABSTRACT

This article was meant to be preliminary research by exploring theoretical conceptals of the innovative culture that were started by leaders. The lack of performance of the bureaucracy had made innovation as an urgent need. Innovation was started from individuals that familiarize themselves with creativity and new ideas to improve bureaucracy performance in delivering service to the public. This research were using systematic reviews technique, which is identify some of the written proves within regard with the topic. The results revealed that innovative culture has not become a habit in the bureaucracy yet, especially on the leaders level and the innovative culture has not been viewed as a mean to bring up innovation. However, there were ways that can be done to cultivate innovation individually that is by observing and improving leaders behaviors, experience in the form of knowledge, trust for the innovation concept, and others value that supported innovation.

Keywords: culture, innovation, leaders, bureaucracy

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan birokrasi yang buruk menyebabkan ketidakmampuan dalam merespon keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik. Beberapa hal yang sering menjadi masalah birokrasi yaitu: 1) Masalah organisasional; seperti struktur, kewenangan, kekuasaan atau jabatan yang terlalu besar, formalitas yang berlebihan dan kaku. 2) Masalah kualitas

pelayanan; seperti misalnya pelayanan yang lamban, diskriminatif, kurang responsif dan kurang bertanggungjawab. 3) Masalah sumber daya manusia; seperti arogansi, takut terhadap perubahan, korupsi, dan kurang profesional. Masalah-masalah tersebut sering dikenal dengan istilah patologi birokrasi. Berdasarkan data yang dikemukakan oleh Caiden (1991), terdapat 178 patologi birokrasi yang lazim ada dalam birokrasi.

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi masalah birokrasi ini adalah dengan “inovasi”. Konsep tata kelola pemerintah juga menekankan adanya inovasi, seperti misalnya konsep *sound governance*. Konsep ini menegaskan bahwa inovasi merupakan kunci *sound governance*. Inovasi kebijakan dan administrasi juga penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik (Farazmand, 2004). *Dynamic governance* merupakan konsep lain dalam tata kelola pemerintahan yang juga mengisyaratkan perlu adanya inovasi birokrasi pemerintah. Dinamisme dicirikan oleh gagasan baru, persepsi baru, peningkatan berkelanjutan, tindakan cepat, adaptasi yang fleksibel dan inovasi yang kreatif bagi pemerintah (Neo & Chen, 2007).

Sebuah fenomena hanya perlu menjadi hal baru dalam konteks dimana ia diimplementasikan agar bisa dikatakan sebagai sebuah inovasi. Inovasi bisa menjadi solusi dari beberapa praktek jahat diantaranya korupsi, kolusi, nepotisme. Inovasi menjadi suatu kebutuhan obyektif untuk meningkatkan kinerja birokrasi menjadi lebih baik. Inovasi tidak selalu bercerita tentang memunculkan ide-ide yang kreatif tapi bagaimana sebuah inovasi dapat dibangun secara berkesinambungan yang dimulai dari dasar pemahaman inovasi, mengintegrasikannya ke dalam sistem dan melakukan evaluasi secara terus menerus.

Dasar dari pemahaman inovasi dimulai dari individu (aparatur birokrasi) dengan budaya membiasakan diri untuk hal yang kreatif dan memunculkan ide-ide baru yang dapat membantu kinerja birokrasi menjadi lebih baik untuk menghantarkan pelayanan publik. Budaya bukan hanya berbicara tentang sesuatu entitas yang melekat pada setiap individu atau kelompok yang akan memengaruhi kinerja birokrasi, namun menurut Herbig & Dunphy (1998) dan McLaughlin & Kennedy (2016), budaya juga memberikan pengaruh terhadap kapasitas inovasi, dan mempengaruhi individu dalam mengambil keputusan untuk mengadopsi inovasi.

Budaya merupakan hal yang unik akan menimbulkan nilai-nilai dalam diri individu seperti tindakan, kepercayaan, perilaku, pengetahuan dan cara berpikir. Budaya, perilaku biologis manusia, kemampuan teknis dan peran individu dalam pelaksanaan inovasi sangatlah penting. Berbagai sumber daya dan informasi yang ada pada individu tersebut akan membantu menerjemahkan inovasi. Kemampuan seseorang tidak akan muncul dengan sendirinya apabila tidak didukung oleh pengetahuan yang cukup. Zennouche et al., (2014) berpendapat bahwa budaya inovasi dalam organisasi akan muncul ketika semua individu diberikan kesempatan yang sama untuk mencari cara baru yang lebih efektif secara konsisten yang melampaui dari batas kemampuan yang mereka punya.

Pendapat lain dikemukakan oleh Sauber dan Tschirky (2006) yang memberikan pandangan inovasi lebih kepada pengelolaan inovasi yang terintegrasi, inovasi teknologi, dan inovasi bisnis. Beberapa contoh inovasi yang telah dilakukan oleh organisasi pemerintah antara lain:

1. Inovasi organisasi; sebagai contoh adalah usaha Kabupaten Sragen melakukan restrukturisasi satuan kerja perangkat daerah yang miskin struktur tapi kaya fungsi, pembentukan lembaga *ad hoc* seperti *marketing unit* dan *engineering services* yang tidak masuk struktur tetapi mengemban fungsi yang justru menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya secara lebih optimal (Prasojo & Kurniawan, 2008).
2. Inovasi teknologi informasi; contohnya adalah penerapan teknologi informasi dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintah, antara lain dalam bentuk layanan kepegawaian terintegrasi di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan D.I Yogyakarta serta implementasi *Computer Assisted Test* (CAT) di Badan Kepegawaian Negara (BKN).
3. Inovasi bisnis; lebih kepada inovasi pelayanan dan produk yang melibatkan pemerintah dan sektor swasta (*government-to-business*) untuk melahirkan sejumlah

aplikasi berbasis elektronik yang saling menguntungkan.

Budaya inovasi pada organisasi dapat meningkatkan kinerja pegawai namun sayangnya budaya inovasi lebih banyak dikaji pada sektor swasta (Seen, 2012). Secara konseptual-teoritik sangat jarang diuraikan secara sistematis budaya inovasi sebagai dasar melakukan proses inovasi birokrasi. Ahmed (1998) serta Herbig & Dunphy (1998) menegaskan sebaik apapun inovasi akan tidak bermakna bila budaya inovasi sebagai dasar inovasi tidak menunjukkan perubahan.

Terdapat beberapa penelitian yang dapat menjadi panduan untuk melakukan reviu tentang budaya inovasi. Misalnya penelitian yang dilakukan Westwood dan Low (2003) menunjukkan perbedaan budaya dan faktor struktural sosial akan menimbulkan perbedaan kreativitas, inovasi dan daya kognitif. Budaya juga berdampak pada kreativitas dan proses inovasi, tapi hubungannya tidak dianggap *universal*, *simplistic* atau tanpa refleksi. Janet al., (2014) menemukan, dalam budaya masyarakat yang kreatif dan jika didukung oleh budaya organisasi demokratis, organisasi bisa lebih inovatif. Budaya organisasi dapat meningkatkan inovasi produk, namun hal itu juga dapat menghambat ketergantungan pada nilai budaya yang dibina. Kim & Yoon (2015) menemukan tingkat dimana seorang pegawai merasakan kepemimpinan transformasional secara positif berhubungan dengan budaya inovasi, secara signifikan terkait dengan persepsi pegawai terhadap budaya inovasi (pemimpin di sektor swasta). Desmarchelier & Fang (2016) menunjukkan bahwa kedua dimensi budaya (*individualisme/kolektivisme* dan *penghindaran ketidakpastian-perilaku*) mempengaruhi tingkat difusi inovasi.

Penelitian ini merupakan penelitian pendahuluan (*preliminary research*) yang mengeksplorasi konsep-konsep teoritis dari berbagai literatur ilmiah yang relevan berasal dari buku dan jurnal ilmiah tentang inovasi. Namun sebagai batasan, studi ini akan lebih berfokus kepada budaya inovasi

yang dimulai dari pimpinan. Penelitian ini juga menekankan pada pola budaya inovasi. Harapannya, dengan mengetahui pola budaya inovasi maka akan lebih diketahui ragam hubungan yang terjadi antara inovasi, aparatur sipil negara, masyarakat, pada akhirnya akan memberikan kontribusi pemikiran melakukan inovasi birokrasi dan untuk menyikapi pertanyaan penelitian yaitu: 1) Faktor apa yang menentukan dalam proses inovasi; 2) Bagaimana pola budaya inovasi pimpinan (pejabat) pemerintah.

PEMBAHASAN

Negara Indonesia cenderung tertinggal dalam melakukan berbagai inovasi pemerintah yang menjadi tren bagi negara-negara berkembang pada era tahun 2005-an. Baru kemudian melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda) diperoleh petunjuk dan sebagai payung hukum dalam melaksanakan inovasi. Dalam Undang-Undang tersebut pemerintah daerah diwajibkan untuk melakukan berbagai inovasi yang dianggap mampu untuk meningkatkan kinerja birokrasi, pelayanan publik dan tata kelola pemerintah yang baik.

Berbagai pandangan seperti Kwan et al., (2014); Michiel et al., (2014); Uslu (2015); Kim & Yoon (2015); serta McLaughlin & Kennedy (2016) menguraikan, inovasi pada pemerintah bertujuan hanya untuk menyelesaikan masalah birokrasi (patologi birokrasi). Vries, Bekkers, dan Tummers (2015) juga memberikan argumentasi bahwa inovasi dipercaya merupakan cara yang terbaik saat ini untuk menyelesaikan berbagai patologi birokrasi. Inovasi pada organisasi pemerintah muncul pada era tahun 90-an yang menjadi sebuah gagasan dalam memberikan pemikiran dan upaya untuk membuat birokrasi pemerintah menjadi lebih baik, efektif, kreatif dan inovatif. Singkatnya, inovasi merupakan alat yang memberikan kontribusi pemikiran saat ini dan masa yang akan datang agar fenomena patologi birokrasi dapat terselesaikan

dan mencapai tujuan negara seperti yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea ke-4. Bukan hanya organisasi yang perlu melakukan inovasi tetapi sumber daya manusia (SDM) juga perlu mengembangkan kreativitas individu untuk dapat berkontribusi dalam pembangunan nasional melalui sumbangsih pemikiran dan kreativitas (inovasi).

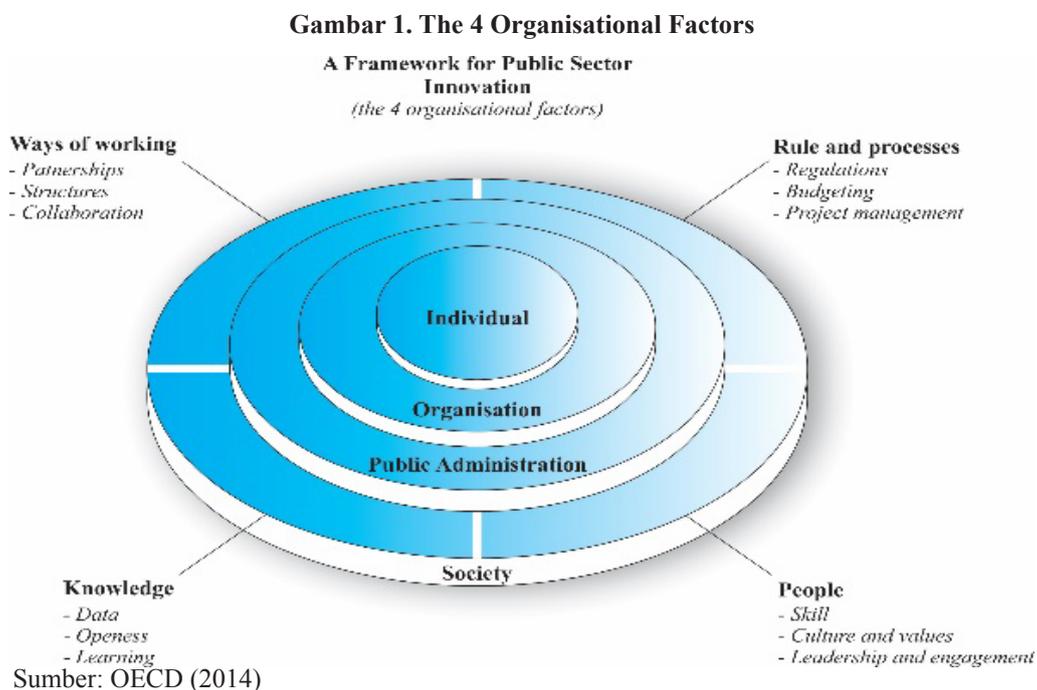
Penelitian ini dilakukan menggunakan *systematic literature reviews*, berusaha untuk mengidentifikasi beberapa bukti tertulis yang relevan mengenai tema penelitian. Petticrew dan Roberts (2009) memberikan petunjuk untuk melakukan *systematic literature reviews*: 1) Menentukan dengan jelas pertanyaan yang ditinjau untuk dijawab; 2) Tentukan jenis penelitian; 3) Melaksanakan identifikasi literatur yang komprehensif; 4) Penyaringan hasil pencarian; 5) Kritis menilai studi yang disertakan; 6) Mensintesiskan studi dan menilai heterogenitas di antara temuan

penelitian; 7) Diseminasi temuan reuiu. Langkah-langkah ini digunakan oleh penulis dengan alasan untuk memberikan pemahaman, mengembangkan teori, mengemukakan fakta literatur dan mencari jalan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Metode ini juga mencoba mendefinisikan secara sistematis untuk mengembangkan teori atau konsep baru.

Hasil dari analisis reuiu tersebut terdeskripsi dalam beberapa pembahasan sebagai berikut:

1. Faktor Penentu Proses Inovasi

Inovasi hanya akan berhasil apabila dilakukan secara berkesinambungan. Beberapa faktor penentu keberhasilan proses inovasi pemerintahan seperti yang dijelaskan oleh OECD (2014) berada pada tingkat organisasi yaitu orang (pegawai), pengetahuan, cara kerja, peraturan dan proses, yang divisualisasikan pada gambar 1:



Penjelasan OECD (2014) mengenai gambar di atas diuraikan sebagai berikut:

- a. *People* (orang atau pegawai); Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN memberikan penekanan kepada aparatur birokrasi dengan profesionalisme yang tinggi.

Birokrasi masa depan harus memiliki karakter profesional, dan pengetahuan tinggi, yang memiliki dampak yang sangat signifikan untuk menampilkan perilaku yang baik. Namun kenyataannya pendidikan yang tinggi belum tentu

menampilkan perilaku yang selalu baik (kasus korupsi yang telah terungkap menunjukkan dominan pelaku memperoleh pendidikan yang tinggi). OECD (2014) memberikan penjelasan pemerintah harus berinvestasi dalam kapasitas dan kemampuan pegawai negeri sebagai katalis inovasi, termasuk membangun budaya, insentif dan norma untuk memfasilitasi cara kerja baru. Kaitannya dengan inovasi, pengetahuan yang tinggi akan memunculkan kreativitas seseorang dengan mengeksplorasi kemampuan yang mereka miliki. Ahli dalam bidang tertentu dan akan meningkatkan kemampuan untuk memimpin. Pola interaksi pimpinan dan pegawai tingkat bawah, bukan sekedar hubungan vertikal semata namun bagaimana perilaku dilaksanakan juga secara horizontal. Faktor budaya pada setiap daerah juga akan memengaruhi kinerja setiap individu. Ketika inovasi sudah menjadi budaya yang tertanam, kreatifitas akan tumbuh dan berkembang menjadi *role model* bagi institusi tersebut, dan kemudian akan menghasilkan sebuah terobosan yang kaya manfaat yang dapat dinikmati secara berkesinambungan.

- b. *Knowledge* (pengetahuan); dalam pandangan *knowledge management*, mengelola pengetahuan dalam organisasi akan menghasilkan dan menemukan sesuatu yang inovatif dan dapat meningkatkan kualitas kinerja organisasi (Saulais & Ermine, 2012; Ahmady et al., 2016). OECD (2014) memberikan argumentasi, pemerintah harus memfasilitasi arus bebas informasi, data dan pengetahuan di sektor publik dan menggunakannya untuk menanggapi tantangan dan peluang baru secara kreatif. Pengetahuan merupakan sumber yang tidak ada habisnya, dan bila digunakan maka sumber

pengetahuan tersebut akan bertambah yang akan membuka pemikiran setiap individu. Pengetahuan bukan hanya menghasilkan pengetahuan baru atau produk tapi pengetahuan juga akan memproduksi sikap. Sikap ini tidak akan timbul ketika *tacit knowledge* (Polanyi, 2005) seperti gagasan, persepsi, cara pikir, wawasan, keahlian dan pengalaman aparatur birokrasi “rendah” sebagai salah satu konsekuensi dari intimidasi politik yang berlebihan dalam penyelenggaraan birokrasi. Seharusnya aparatur birokrasi bisa menampilkan sikap *servicing, empowering, dan enabling*. Begitu pula sebaliknya ketika *tacit knowledge* aparatur birokrasi tinggi, akan sangat bermanfaat untuk meningkatkan kinerja birokrasi yang menguntungkan, baik kepada organisasi maupun kepada masyarakat.

- c. *Ways of working* (cara kerja); OECD (2014) memberikan penjelasan, pemerintah harus memajukan struktur organisasi baru dan meningkatkan kemitraan sebagai pendekatan dan alat kontrol untuk berbagi risiko dalam memanfaatkan informasi dan sumber daya yang tersedia untuk melakukan inovasi. Hal ini yang membuat birokrasi Weberian banyak menuai kritik dari ahli-ahli organisasi modern. Struktur birokrasi Weber yang rumit akan memperlambat gerak birokrasi dalam menjalankan tugasnya. Abouzeedan & Hedner (2012) menganalisis, struktur birokrasi mengacu pada bentuk-bentuk formal, di sisi lain struktur organisasi merupakan faktor *endogen* yang menguntungkan inovasi. Kegiatan inovasi juga harus didukung berbagai pihak dengan pola kemitraan untuk mempromosikan inovasi yang telah dilakukan pemerintah melalui berbagai media.
- d. *Rules and processes* (peraturan dan proses); OECD (2014) kembali

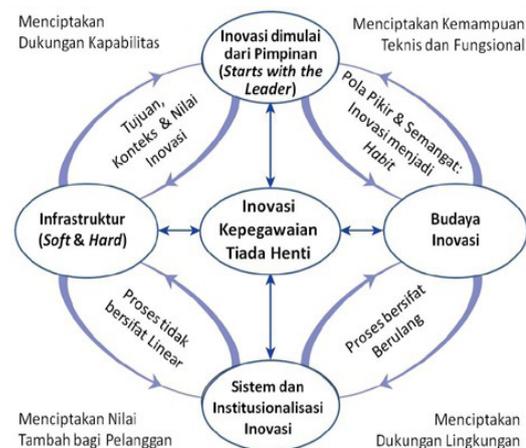
menjelaskan bahwa pemerintah harus memastikan bahwa peraturan dan proses internal seimbang dalam kapasitasnya untuk mengurangi risiko sekaligus melindungi sumber daya dan memungkinkan untuk melakukan inovasi. Semenjak UU-Pemda diberlakukan, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan berbagai inovasi yang akan meningkatkan pelayanan publik.

Pada institusi pemerintahan, budaya inovasi dianggap tidak begitu diperlukan dan terlalu terpaksa pada inovasi struktur dan sistem. Mereka menyakini bahwa dengan melakukan inovasi pada struktur dan sistem akan meningkatkan kinerja. Sebagai contoh, *e-budgeting* dipercaya akan memangkas prosedur dan menyederhanakan pekerjaan anggaran keuangan dan akan mempercepat proses kerja, namun aparatur sipil negara sering bekerja melebihi waktu bekerja yang ditentukan (lembur) dengan pekerjaan yang menumpuk. Sementara, masalah yang mungkin timbul bisa saja berasal dari teknologi itu sendiri, seperti aplikasi yang *crash*, jaringan yang sering *error*, dan bahkan sumber daya manusia yang tidak disiplin dalam input data dengan menunda pekerjaan. Artinya proses kerja berbasis elektronik belum tentu akan meningkatkan efisiensi kinerja dengan baik sepenuhnya. Namun idealnya memang dengan penerapan kinerja berbasis elektronik dapat memangkas waktu kerja secara efisien dan memperpendek prosedur.

2. Pola Budaya Inovasi

Budaya memiliki peran yang sangat besar dalam inovasi. Contoh yang paling sering digunakan dalam membandingkan budaya dalam berbagai hal adalah antara Jepang dan Amerika, seperti budaya kerja individu dengan kelompok. Pada Negara Jepang, budaya yang melekat pada setiap individu merupakan bagian lain yang dapat menimbulkan kebaikan pada kelompok, sedangkan di Amerika

Serikat, budaya setiap individu tidak terlalu dianggap sebagai alasan yang dapat menimbulkan kebaikan pada kelompok. Sepertinya dengan berbagai macam budaya yang melekat pada setiap individu ASN (multi kultural) bisa menjadi modal yang berharga untuk menumbuhkan budaya inovasi kepegawaian dengan cara yang berbeda. Skema sederhana budaya inovasi kepegawaian diilustrasikan pada gambar 2:



Sumber: BKN (2016)

Bagian dari gambar skema sederhana budaya inovasi kepegawaian di atas yang menarik untuk dikaji lebih dalam adalah "inovasi dimulai dari pimpinan". Penelitian yang dilakukan oleh Northouse (2013) menunjukkan bahwa yang harus dimiliki oleh seseorang pemimpin meliputi tiga keahlian atau kemampuan yaitu: *technical skill*, *human skill*, *conceptual skill*. Pendapat yang dikemukakan oleh Cerne et al.,(2013); Banerjee & Ceri(2016); serta Su & Baird(2017), menyatakan bahwa menumbuhkan budaya inovasi dan memunculkan ide-ide kreatif yang dilakukan oleh pimpinan dapat menjadi motivasi aparatur birokrasi untuk mulai berpikir tentang ide-ide baru. Namun sayangnya penelitian-penelitian mengenai hal tersebut lebih dominan dilakukan pada organisasi swasta.

Walaupun saat ini organisasi pemerintah telah berubah dengan meniru prinsip-prinsip swasta dalam kegiatannya untuk

menghantarkan pelayanan publik kepada masyarakat, namun kepemimpinan dalam organisasi pemerintahan yang dapat menjadi contoh menumbuhkan ide-ide kreatif, masih jauh dari yang diharapkan. Sebagai contoh, pengangkatan “kepala dinas” pada pemerintahan daerah, masih terjadi praktek jual beli jabatan, seperti pada kasus yang terjadi di Kabupaten Klaten. Kemudian penempatan para pimpinan yang tidak sesuai dengan kompetensi pendidikan dan kemampuannya juga masih terjadi.

Permasalahan penempatan yang tidak berdasarkan kompetensi sebenarnya dapat diselesaikan dengan menggunakan *assessment center*. Namun dalam pelaksanaannya, terkadang hasil penilaian dari *assessment center* tetap harus disertai dengan rekomendasi dari pimpinan. Apabila rekomendasi pimpinan menjadi salah satu unsur penilaian, maka sebaiknya hal tersebut dipublikasikan secara terbuka agar tercipta transparansi. Terdapatnya pimpinan yang kompetensinya tidak sesuai juga bisa diselesaikan dengan pemberian berbagai pelatihan-pelatihan yang disediakan oleh pemerintah atau swasta, namun pelatihan tersebut membutuhkan waktu untuk berproses.

Beberapa argumentasi seperti yang dikemukakan oleh Merrill (2015) dan McLaughlin & Kennedy (2016) menyatakan budaya inovasi cenderung berada pada perilaku dalam diri seseorang (*behavioral component*). Merrill (2015) menyebutkan bahwa, hal ini biasanya didefinisikan sebagai sikap (*attitudes*), pengalaman (*experiences*), kepercayaan (*beliefs*), kebiasaan (*habits*), dan nilai (*values*), yang dimiliki oleh orang-orang di dalam organisasi pemerintah dan para pemangku kepentingan. Komponen perilaku tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. *Attitudes*;

Perasaan dan pikiran seseorang tentang aspek-aspek tertentu yang melekat pada sikap adalah

pengetahuan serta perasaan-perasaan untuk bertindak. Bagi para aparatur birokrasi sikap yang ditampilkan jauh dari apa yang diharapkan, keadilan sosial sebagai sebuah nilai sepertinya menghilang dari penyelenggaraan birokrasi, cenderung akan memihak, tidak adil, kolusi sebagai upaya memperlihatkan sikap *elitis*, tidak begitu peduli akan keluhan masyarakat, dan hanya terpaku dengan apa yang ada tanpa pernah memikirkan sesuatu yang baru mungkin lebih sederhana namun kaya manfaat.

b. *Experiences*;

Pengalaman merupakan stimulasi kejadian masa lalu yang mampu dijadikan panduan kegiatan. Pengalaman itu akan didokumentasikan dan menghasilkan berbagai sudut pandang yang dapat dipahami. Pengalaman akan menjadi pengetahuan yang bersifat formal, sistematis dan mudah untuk dibagikan kepada orang-orang. Uslu (2015) menjelaskan, pengetahuan tidak hanya didapat dari berbagai institusi pendidikan sebagai *tacit knowledge*, namun juga pengalaman yang didokumentasikan yang menjadi pengetahuan (*explicit knowledge*). *Explicit knowledge* akan memberikan pertukaran informasi tentang ide-ide baru yang berasal dari pengalaman seseorang melalui berbagai penelitian. Pengalaman itu akan di deskripsikan melalui media informasi ilmiah seperti buku atau jurnal yang dapat dikonsumsi oleh publik. Pengalaman yang tertulis di berbagai buku dan jurnal itu bisa menjadi petunjuk untuk memulai melakukan inovasi.

b. *Beliefs*;

Kepercayaan bukan semata diartikan sebagai sebuah kepercayaan yang menyangkut tentang apa yang diyakini, tapi kepercayaan di sini adalah sebuah kegiatan perilaku individu yang dipercaya akan memberikan efek. Sebagai contoh, ketika

banyak institusi telah menggunakan sistem informasi dan teknologi dalam kegiatan birokrasi dipercaya akan memangkas jalur administrasi semakin pendek, meningkatkan pelayanan semakin baik, dan dipercaya akan mengurai masalah birokrasi. Sebagai perbandingan kita melihat organisasi swasta memberikan keluasaan pada bagian riset, kemudian mereka akan mencoba menyakinkan pimpinan bahwa apa yang mereka lakukan berguna dan memiliki nilai tambah, sehingga dana akan terkucur. Veenswijk (2005) menunjukkan, untuk melakukan riset pada organisasi pemerintah tidak perlu harus melalui bagian riset, namun membiasakan dan memberikan keluasaan kepada aparatur birokrasi untuk memunculkan ide dan kreativitasnya. Hal ini merupakan sebuah proses untuk menciptakan sesuatu atau mengembangkan yang sudah ada menjadi lebih efektif lagi.

c. *Habits*;

Kebiasaan-kebiasaan buruk para aparatur birokrasi akan terlihat jelas ketika memberikan pelayanan publik. Kebiasaan ini cenderung akan menurunkan kinerja birokrasi, sehingga perlu untuk merubah kebiasaan yang tadinya masih tradisional kepada kebiasaan yang modern, seperti misalnya pemanfaatan *smartphone* dalam pelayanan. Cara ini juga dapat dikembangkan lebih jauh untuk mendeteksi dini kenakalan aparatur birokrasi.

d. *Value*.

Merrill (2015) memberi penjelasan, nilai adalah keyakinan dan gagasan yang dianggap orang penting. Nilai yang dihasilkan dari sebuah perubahan oleh institusi akan memberikan nilai tambah, serta penghargaan dari masyarakat melalui terbangunnya opini bahwa institusi tersebut telah berubah dan semakin baik. Nilai yang dihasilkan

dari opini masyarakat ini menjadi modal berharga untuk melakukan atau membiasakan budaya inovasi terus hidup dan berkembang dalam institusi, pada akhirnya kinerja birokrasi, kualitas pelayanan publik dapat terus ditingkatkan dengan perkembangan jaman yang begitu cepat berubah.

Pengaruh pimpinan untuk memunculkan ide kreatif (inovasi) menjadi relatif. Kim dan Yoon (2015) menjelaskan, para pegawai akan lebih banyak mencontoh tindakan pimpinan, sehingga akan sangat sulit memunculkan ide-ide kreatif apabila pimpinan hanya menerima apa yang sudah ada dan terpaku dengan berbagai kebiasaan rutin. Pimpinan seharusnya menjadi motor penggerak untuk dapat memulai kegiatan inovasi. Sebagai contoh, Szczepanska-Woszczyzna (2015) dalam studinya mengungkapkan probabilitas keberhasilan pimpinan organisasi swasta lebih besar untuk memunculkan ide kreatif bagi pegawainya daripada organisasi pemerintah.

Kwan et al., (2014) memberikan penegasan kreativitas merupakan proses kognitif dalam diri seseorang. Untuk memunculkan kreatifitas setidaknya seorang ASN harus memenuhi syarat dalam pengetahuan, bukan hanya dengan meningkatkan kapasitas kemampuan melalui pendidikan dan pelatihan sebagai sebuah proses kognitif. Meski seorang ASN memiliki pendidikan yang tinggi, belum tentu akan menghasilkan pemikiran yang kreatif atau memunculkan ide baru karena kapasitas dan kemampuan kognitif setiap orang berbeda dan tidak bisa diukur dengan seberapa banyak ijazah yang mereka punya. Data jumlah ASN menurut tingkat pendidikan dapat dilihat pada gambar 3:

Gambar 3. Jumlah ASN se-Indonesia

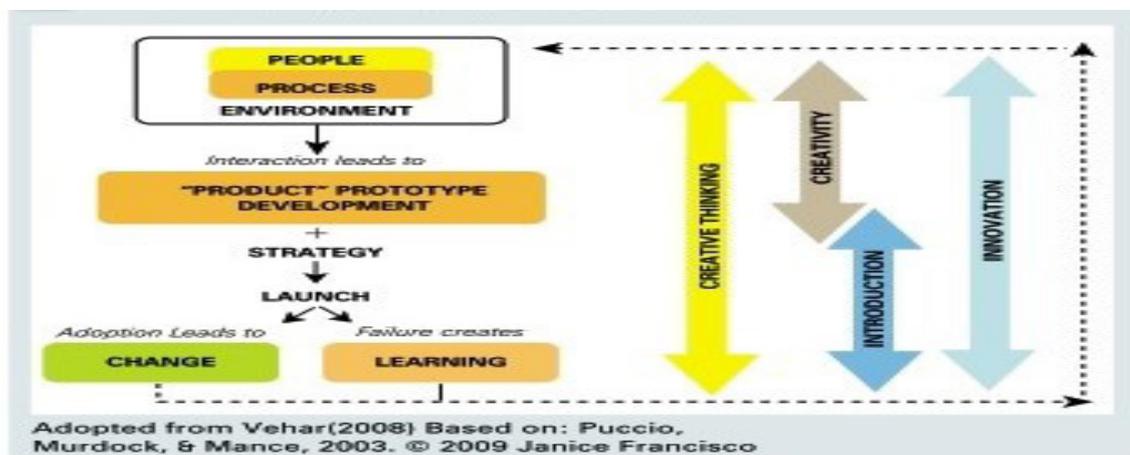


Sumber: BKN (2016)

Eksistensi budaya inovasi bukanlah sesuatu yang dilakukan atas paksaan seorang pemimpin, namun lebih kepada individu yang diberikan kesempatan untuk memelihara dan membangun kepekaan budaya inovasi secara berkesinambungan dengan menampilkan kemampuan teknis dan pengetahuan

individu yang didapat dari berbagai pendidikan dan pelatihan. Sikap serta perilaku dalam inovasi juga menjadi hal yang penting, apakah sikap dan perilaku tersebut menguntungkan atau justru merugikan. Budaya inovasi pada sistem model inovasi, diilustrasikan pada gambar 4:

Gambar 4. Innovation: A System Model



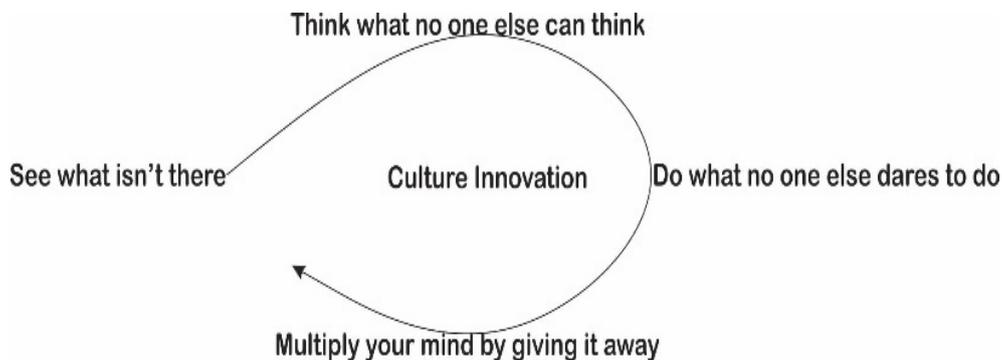
Sumber: Francisco (2012)

Francisco (2012) menegaskan, proses inovasi membutuhkan proses-proses pemikiran kreatif untuk mengarahkan kreativitas dan memunculkan ide-ide dalam implementasi. Bila kita mencontoh kegiatan organisasi swasta yang diterapkan dalam organisasi pemerintah seharusnya pegawai (ASN) diperlakukan sebagai seseorang yang memiliki kemampuan yang unik, dan

diberikan kesempatan yang luas untuk dapat memunculkan ide kreatif, dengan cara seperti mengadakan perlombaan atau kompetisi kreativitas antar pegawai (ASN). Kompetisi tersebut bisa berupa inovasi dalam kegiatan pelayanan publik, proses kerja (tanpa meniru yang sudah ada) atau mengembangkan yang sudah ada menjadi lebih efektif lagi dengan syarat murah tapi kaya manfaat.

Argumentasi lain disampaikan oleh Chua et al.,(2014), meskipun pemikiran *convergence* sering dianggap sebagai antitesis kreativitas, beberapa ilmuwan telah mengusulkan bahwa hal itu juga dapat meningkatkan kreativitas. Kreativitas seseorang hanya akan muncul dengan mengeksplorasi kemampuan dengan pendidikan baik formal maupun informal. Budaya inovasi menurut Oliveira et al., (2017) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari berbagai unsur dalam organisasi dan budaya inovasi dari masing-masing organisasi cenderung berbeda dalam berbagai hal. Membangun budaya inovasi merupakan hal yang penting. Sebagai contoh,

ketika seseorang memunculkan ide baru yang logis namun pimpinan tidak bisa menterjemahkan ide tersebut maka akan sulit untuk memunculkan inovasi. Modus yang lazim diutarakan adalah masalah anggaran yang tidak tersedia, ini merupakan perwujudan nilai yang salah. Ketika seseorang memunculkan ide baru, kemudian pimpinan mendukung dan mencari cara untuk merealisasikannya, maka inovasi itu kemungkinan besar akan terlaksana. Federman (2015) menyebut, hal yang harus diperhatikan adalah 4 prinsip dalam menciptakan budaya inovasi, seperti terlihat pada gambar 5:



Sumber: Federman (2015)

Cara yang paling sederhana untuk menumbuhkan budaya inovasi pada seseorang adalah dengan melihat dan memberikan apresiasi dari berbagai perubahan yang dihasilkan. Rangkaian untuk menumbuhkan budaya inovasi dapat dimulai dari melihat apa yang semestinya harus dilakukan dan diubah. Memulai untuk memikirkan cara, metode dan produk apa yang memungkinkan untuk dilaksanakan. Diimplementasikan dan dievaluasi secara berkesinambungan sebagai upaya re-konseptual model. Menurut Morris (2011) dan Federman (2015), untuk menguji budaya inovasi dalam sebuah kondisi ekosistem lingkungan kerja yang tidak nyaman adalah sebuah kesalahan, dan hanya mengidentifikasi satu jenis budaya inovasi dan mengusulkan inovasi tersebut sebagai solusi adalah senyawa

kesalahan yang sama. Budaya memiliki beberapa elemen yang dapat digunakan untuk meningkatkan atau menghambat inovasi. Budaya inovasi perlu dicocokkan dengan konteks organisasi yang sesuai. Pada organisasi pemerintah kebiasaan inovasi menjadi budaya (*habits*) oleh ASN belum menunjukkan perubahan dan hasil yang memuaskan. Ketika seorang ASN ingin memunculkan sebuah ide-ide kreatif akan sangat dipengaruhi oleh wewenang pimpinan dan apabila pimpinan tidak berjiwa inovasi akan mustahil menciptakan budaya inovasi untuk memunculkan ide-ide yang kreatif. Berdasarkan uraian di atas, budaya inovasi sangat diperlukan oleh aparatur sipil negara mulai dari tingkat pimpinan sampai dengan pegawai tingkat terbawah agar dapat bersaing, lebih kompetitif untuk menghadapi

perubahan jaman yang semakin cepat. Menumbuhkan budaya inovasi harus menjadi kegiatan sehari-hari dan tidak ada waktu untuk tidak membicarakan budaya inovasi.

PENUTUP

Inovasi merupakan kebutuhan yang obyektif saat ini, idealnya dari segi tujuan dapat menyelesaikan masalah patologi birokrasi, meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagai cara untuk memaksimalkan potensi sumber daya manusia aparatur birokrasi untuk mendorong upaya berkelanjutan. Inovasi juga menjadi cara untuk mengembalikan kepercayaan publik kepada pemerintah. Cara awal yang perlu dilakukan adalah mengetahui faktor penentu keberhasilan inovasi itu sendiri. Seperti apa model inovasi dan sasaran yang ingin dicapai, tidak semua inovasi dalam birokrasi dapat dilaksanakan dengan baik, perlu pemikiran yang konsisten untuk terus mengevaluasi kegiatan inovasi. Faktor-faktor penentu tersebut harus didukung oleh budaya inovasi. Budaya inovasi harus dipandang sebagai dasar untuk memunculkan ide-ide kreatif. Ketika inovasi sudah menjadi kebiasaan akan lebih memudahkan untuk menjalankan berbagai model inovasi yang diadopsi.

Budaya inovasi yang dimulai dari pimpinan menjadi penting, karena akan memberikan pengaruh bagi aparatur birokrasi yang ada dibawahnya. Dampak yang dihasilkan akan lebih bermanfaat ketika budaya inovasi menjadi *role model* pimpinan, secara otomatis akan diikuti oleh para aparatur birokrasi lainnya. Pemimpin tidak bisa lagi diterjemahkan sebagai sebuah entitas kekuasaan namun bagaimana pemimpin bisa menjadi contoh yang baik bagi bawahan dalam memunculkan ide-ide kreatif untuk memperbaiki kinerja dan pelayanan publik birokrasi.

Ada beberapa saran yang direkomendasikan untuk menumbuhkan budaya inovasi, yaitu: 1) Penempatan pimpinan (pejabat) harus mengadopsi sistem merit karena

inovasi membutuhkan kompetensi dan pengetahuan yang tinggi; 2) Budaya inovasi akan menjadi kebiasaan apabila pimpinan menjadikan dirinya sebagai *role model innovation*; 3) Aparatur birokrasi diberikan stimulus berupa perlombaan ide dan kreatifitas inovasi tingkat individu dengan berbagai macam bentuk penghargaan. Khusus bagi peneliti lain agar dapat mengungkapkan fenomena budaya inovasi dari sudut pandang ilmu yang berbeda agar diketahui ragam bentuk, permasalahan budaya inovasi yang pada akhirnya berkontribusi dalam menemukan formula untuk menumbuhkan budaya inovasi menjadi kebiasaan dan juga memberikan kontribusi pemikiran dalam perumusan kebijakan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abouzeedan, A., & Hedner, T. (2012). Organization Structure Theories and Open Innovation Paradigm. *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*, 6(27), 6-27. doi:10.1108/20425941211223598
- Ahmady, G. A., Nikooravesh, A., & Mehrpour, M. (2016). Effect of Organizational Culture on Knowledge Management Based on Denison Model. *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, 230, 387-395. doi:10.1016/j.sbspro.2016.09.049
- Ahmed, P. K. (1998). Culture and Climate for innovation. *European Journal of Innovation Management*, 1(1), 430-43. doi:10.1108/14601069810199131
- Banerjee, B., & Ceri, S. (2016). *Creating Innovation Leaders: A Global Perspective*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Caiden, G. E. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486-493. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/976599>
- Cerne, M., Jaklic, M., & Skerlavaj, M. (2013). Authentic Leadership, Creativity, and Innovation: A Multilevel

- Perspective. *Leadership*, 9(1), 63-85. doi:10.1177/1742715012455130
- Chua, R. Y., Roth, Y., & Lemoine, J.-F. (2014). The Impact of Culture on Creativity: How Cultural Tightness and Cultural Distance Affect Global Innovation Crowdsourcing Work. *Administrative Science Quarterly*, 60(2), 189-227. doi:10.1177/0001839214563595
- Desmarchelier, B., & Fang, E. S. (2016). National Culture and Innovation Diffusion. Exploratory Insights from Agent-Based Modeling. *Technological Forecasting & Social Change*, 105(0), 121-128. doi:10.1016/j.techfore.2016.01.018
- Farazmand, A. (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Federman, M. (2015). *Creating a Culture of Innovation*. Ontario: Ontario Institute for Studies in Education University of Toronto.
- Francisco, J. (2012). *Innovation in government? Let's Get Practical*. Ottawa: Canadian Government Executive.
- Herbig, P., & Dunphy, S. (1998). Culture and Innovation. *Cross Cultural Management: An International Journal*, 5(4), 13-21. doi:10.1108/13527609810796844
- Jan, M. A., Shah, S. M., & Khan, K. U. (2014). The Impact of Culture on Innovation: The Moderating Role of Human Capital. *International Journal of Accounting and Financial Reporting*, 4(2), 607-627. doi:10.5296/ijaf.v4i2.6871
- Kim, S., & Yoon, G. (2015). An Innovation-Driven Culture in Local Government: Do Senior Manager's Transformational Leadership and the Climate for Creativity Matter? *Public Personnel Management*, 44(2), 147-168. doi:10.1177/0091026014568896
- Kwan, L. Y., Leung, A. K., & Liou, S. (2014). Culture, Creativity, and Innovation. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 45(4), 671-672. doi:10.1177/0022022114529381
- McLaughlin, G. C., & Kennedy, W. R. (2016). *A Guide to Innovation Processes and Solutions for Government*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Merrill, P. (2015). *Innovation Never Stop: Innovation Generation the Culture, Process, and Strategy*. Milwaukee: Quality Press.
- Michiel, M. C., Dessen, J., & Block, T. (2014). Why Innovation is not Always Good: Innovation Discourses and Political Accountability. *Outlook on Agriculture*, 43(3), 147-155. doi:10.5367/oa.2014.0174
- Morris, L. (2011). *Permanent Innovation: The Definitive Guide to the Principles, Strategies, and Methods of Successful Innovators*. Massachusetts: Innovation Academy.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Northouse, P. G. (2013). *Leadership: Theory and Practice*. (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publication.
- OECD. (2014). *The Innovation Imperative: A Call to Action*. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, L. S., Echeveste, M. E., Cortimiglia, M. N., & Goncalves, C. G. (2017). Analysis of Determinants for Open Innovation Implementation in Region Innovation Systems. *Innovation & Management Review*, 1-11. doi:10.1016/j.rai.2017.03.006
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2009). *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Polanyi, M. (2005). *Personal Knowledge Towards a Post-Critical Philosophy*. London: Routledge.
- Prasodjo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. *The 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*, (hlm. 1-15). Banjarmasin.

- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- _____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Sauber, T., & Tschirky, H. (2006). *Structured Creativity Formulating an Innovation Strategy*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Saulais, P., & Ermine, J.-L. (2012). Creativity and Knowledge Management. *The Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 42(3/4), 416-438. doi:10.1108/03055721211267521
- Seen, N. Y. (2012). Organizational Culture and Innovation Among Malaysian Employees. *The Journal of Human Resource and Adult Learning*, 8(2), 147-157.
- Su, S., & Baird, K. (2017). The Role of Leaders in Generating Management Innovation. *The International Journal Human Resource Management*, 1-22. doi:10.1080/09585192.2017.1282533
- Szczepanska-Woszczyna, K. (2015). Leadership and Organizational Culture as the Normative Influence of Top Management on Employee's Behaviour in the Innovation Process. *Procedia Economics and Finance*, 34, 396-402. doi:10.1016/S2212-5671(15)01646-9
- Tim Redaksi BKN, (2016). *Buletin Badan Kepegawaian Negara Informasi Yang Mencerahkan. edisi XXXVI*. Jakarta: BKN
- Uslu, T. (2015). Innovation Culture and Strategic Human Resource Management in Public and Private Sector within The Framework of Employee Ownership. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195, 1463-1470. doi:10.1016/j.sbspro.2015.06.445
- Veenswijk, M. (2005). Cultural Change in the Public Sector: Innovating the Frontstage and Backstage. In M. Veenswijk, *Organizing Innovation New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations* (hlm. 3-14). Amsterdam: IOS Press.
- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematics Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209
- Westwood, R., & Low, D. R. (2003). The Multicultural Muse: Culture, Creativity and Innovation. *International Journal of Cross Cultural Management*, 3(2), 235-259. doi:10.1177/14705958030032006
- Zennouche, M., Zhang, J., & Wang, B. W. (2014). Factors Influencing Innovation at Individual, Group and Organisational Levels: A Content Analysis. *International Journal Information Systems and Change Management*, 7(1), 23-42. doi:10.1504/IJSCM.2014.065052

