

STRATEGI PEMBERDAYAAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH: MEWUJUDKAN GOOD LOCAL GOVERNANCE DENGAN KNOWLEDGE MANAGEMENT

Oleh: Dra. Emma Rahmawati, M.Si¹
Agung Firman Sampurna, SE, M.Si²

PENDAHULUAN

Sumber daya aparatur pemerintah merupakan unsur vital dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Khusus bagi pemerintah daerah, kebutuhan akan sumberdaya aparatur yang kompeten dan memiliki integritas dirasakan semakin mengemuka semenjak kebijakan otonomi daerah diterbitkan tahun 1999. Dalam konteks tata kelola daerah (local governance), kinerja sumberdaya aparatur pemerintah daerah perlu terus ditingkatkan. Peningkatan itu berhubungan erat dengan pembinaan dan pengembangan peran aparatur pemerintah daerah sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam hal ini, peran pegawai sebagai salah satu unsur pendukung berjalannya roda organisasi harus dikelola dengan strategi yang tepat dan disesuaikan dengan nilai-nilai yang berlaku di dalam organisasi yang bersangkutan (Supriyadi, 2004).

Dalam skala nasional, strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah itu merupakan bagian dari reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dalam skala daerah, strategi yang tepat untuk **memberdayakan** sumberdaya aparatur pemerintah daerah menjadi landasan penting dalam mewujudkan *good local governance* (tata kelola daerah yang baik). Disadari sepenuhnya bahwa peningkatan kinerja tata kelola daerah sulit terjadi tanpa pengembangan kompetensi aparatur pemerintah yang menjadi pelaksananya. Untuk itu maka pada tataran praktis diperlukan strategi yang tepat yang mencakup upaya untuk membuat kompetensi yang dimiliki aparatur pemerintah dapat digunakan secara optimal dalam rangka meningkatkan kinerja.

Dengan menempatkan strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah dalam kerangka reformasi birokrasi, maka artikel singkat ini akan menguraikan tiga hal penting. *Pertama*, substansi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. *Kedua*, deskripsi *good local governance* sebagai visi reformasi birokrasi. *Ketiga*, masalah yang dihadapi dalam upaya mewujudkan *good local governance* dan kerangka solusi yang digagas untuk mengatasinya. Artikel ini akan ditutup dengan formulasi strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah menggunakan pendekatan *knowledge management*.

1 Kepala Pusat Sumber Daya Aparatur LAN RI

2 Staf Lembaga Administrasi Negara RI

PEMBERDAYAAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH

Di Indonesia, kata “pemberdayaan” (*empowerment*) mulai populer semenjak awal tahun 1990-an untuk program yang berhubungan dengan peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat seperti program pengentasan kemiskinan. Secara implisit, penggunaan istilah “pemberdayaan” dapat dimaknai sebagai upaya untuk membuat individu atau kolektivitas individu tertentu bergeser dari suatu kondisi yang “tidak berdaya” menjadi “berdaya”. Pengertian seperti ini cocok jika digunakan pada kelompok masyarakat miskin atau dibawah garis kemiskinan, baik yang tinggal di daerah rural yang ketersediaan infrastrukturnya belum memadai, maupun di daerah urban namun bertempat tinggal di kantung-kantung kemiskinan (*poverty enclaves*) atau *slump area*.

Dalam konteks pemberdayaan aparatur pemerintah daerah, pengertian yang mengarah pada “mengubah kondisi yang tidak berdaya” tentu saja tidak relevan. Aparatur pemerintah daerah bukan tidak berdaya, akan tetapi kompetensi yang mereka miliki seringkali kurang memadai dalam menunjang pelaksanaan tanggungjawabnya. Dengan demikian, pengertian pemberdayaan aparatur pemerintah daerah setidaknya mengandung dua substansi penting, yaitu peningkatan kompetensi dan upaya transformasi kompetensi menjadi kinerja.

Substansi pemberdayaan yang pertama adalah peningkatan kompetensi. Sebagaimana yang disampaikan Menteri PAN, Taufiq Effendi, sebagian besar PNS saat ini dinilai berkualitas rendah (Kompas, 12 Januari 2006). Ini berarti dibutuhkan upaya untuk mengembangkan kompetensi yang dimiliki aparatur pemerintah pada umumnya, dan aparatur pemerintah daerah pada khususnya. Terutama dengan diterapkannya kebijakan otonomi daerah, aparatur pemerintah daerah dihadapkan pada tanggungjawab yang lebih besar yang membutuhkan kompetensi yang lebih memadai.

Perlu dipahami bahwa kompetensi yang dimiliki seorang aparatur pemerintah pada dasarnya masih merupakan tacit knowledge (pengetahuan terpendam). Agar dapat terwujud menjadi kinerja maka dibutuhkan faktor yang lain, yaitu kesediaan individu aparatur pemerintah daerah untuk menyumbangkan kompetensinya secara optimal dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam terminologi knowledge management, dijelaskan bahwa untuk menghasikan kinerja, tacit knowledge itu perlu ditransformasikan menjadi explicit knowledge (Choo, 1998; Kim & Mauborgne, 2005).

Substansi pemberdayaan yang kedua adalah upaya membuat kompetensi sebagai potensi yang dimiliki aparatur pemerintah daerah dapat diaktualisasikan menjadi kinerja. Dengan pengertian tersebut, kinerja dapat dianggap sebagai suatu fungsi yang mengkombinasikan ability (kemampuan, kompetensi) dan motivation (kemauan atau dorongan untuk melakukan suatu tindakan), yang secara sederhana dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$P = f(A, M) \dots\dots\dots (1)$$

dimana,

- P : Performance (Kinerja)
- A : Ability (Kemampuan, Kompetensi)
- M : Motivation (motivasi, dorongan untuk melaksanakan tugas)

Formula sederhana ini secara implisit dan eksplisit memperlihatkan bahwa kinerja adalah tujuan utama pemberdayaan PNS. Kinerja merupakan suatu hasil akhir atau titik akhir yang dicapai oleh orang, sumberdaya dan lingkungan tertentu yang diupayakan secara bersama dengan maksud menghasilkan produk tertentu, baik yang kasat mata (tangible) maupun yang tidak kasat mata (intangible) seperti jasa (Ainsworth, Smith & Millership, 2002).

Ainsworth, Smith & Millership (2002) lebih lanjut menjelaskan bahwa kinerja dinilai baik apabila berbagai komponen di atas dapat memberikan hasil dalam tingkat dan mutu yang dikehendaki dan pada level biaya yang disepakati. Dengan demikian, pemberdayaan tidak semata terdiri dari variabel kompetensi dan motivasi, tetapi juga variabel-variabel lain yang berinteraksi dengan kompetensi dan motivasi, misalnya kejelasan peran, lingkungan, nilai-nilai, kesesuaian dan penghargaan. Seluruh variabel tersebut saling berinteraksi dan pada akhirnya dapat menghasilkan suatu tingkat kinerja tertentu.

Dalam konteks pemberdayaan aparatur pemerintah, kompetensi merupakan ukuran kemampuan seorang aparatur untuk menyelesaikan suatu tanggungjawab yang ditugaskan kepadanya. Untuk menghasilkan kinerja yang diharapkan, aparatur yang kompeten membutuhkan dorongan (motivasi) yang kuat. Perlu dipahami bahwa dorongan untuk menghasilkan kinerja dalam praktiknya tidak dapat disederhanakan menjadi "motivasi". Dorongan itu sendiri dalam konteks penciptaan kinerja dibentuk melalui interaksi sejumlah variabel yang berada di luar individu aparatur, dan oleh karenanya menjadi variabel yang tidak berdiri sendiri.

Perlu ditekankan bahwa kompetensi dan motivasi saja tidak cukup untuk menghasilkan kinerja yang diharapkan. Seorang aparatur pemerintah membutuhkan instruksi atau informasi yang jelas tentang apa dan bagaimana perannya dalam suatu unit kerja agar penyelesaian tanggungjawabnya menjadi lebih efektif. Kebingungan dan kekecewaan yang seringkali dirasakan oleh seorang aparatur yang kompeten dan bermotivasi tinggi biasanya diakibatkan oleh ketidakjelasan peran yang dimainkannya dalam organisasi, dan hal ini akan mengakibatkan disorientasi dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya. Dengan demikian, kejelasan peran (*clarity of role*) merupakan variabel kinerja lain yang perlu diperhitungkan.

Setelah kompetensi, motivasi dan kejelasan peran, variabel kinerja lainnya adalah lingkungan (*environment*). Lingkungan yang dimaksud disini mencakup lingkungan fisik (alat-alat dan kondisi fisik tempat kerja), lingkungan manusia (faktor kelompok seperti kecocokan, kekompakan tim, dan faktor kepemimpinan dasar), dan organisasi (kejelasan struktur, sistem, prioritas dan penekanan komunikasi).

Nilai-nilai (*values*) merupakan variabel penting kinerja selanjutnya. Nilai-nilai umumnya dibentuk sebagai hasil interaksi antara individu dan budaya organisasi. Dalam nilai-nilai dikembangkan apa yang baik dan tidak baik, berharga dan tidak berharga dari perspektif organisasi.

Variabel kinerja berikutnya adalah kesesuaian. Kesesuaian (*preferences*), memperlihatkan apakah seorang aparatur memang bekerja ditempat yang sesuai dengan

minat dan talenta yang dimilikinya. Derajat kesalingsesuaian antara preferensi individu dan tuntutan pekerjaan menentukan pencapaian kinerja.

Penghargaan (*rewards*), kemudian menjadi variabel kinerja yang krusial. Penghargaan tidak saja mencakup kontra prestasi yang diberikan kepada seorang aparatur karena jabatannya, namun yang terpenting adalah bahwa penghargaan itu diberikan dalam suatu sistem yang berkaitan langsung dengan kinerja.

Ketika seluruh variabel kinerja tersebut diatas terwujud dalam organisasi, maka kemudian perlu dilakukan umpan balik (*feedback*) untuk mengevaluasi apakah interaksi berbagai variabel di atas telah menghasilkan kinerja yang diharapkan. Dalam pemberdayaan aparatur pemerintah yang berorientasi kinerja, selanjutnya dapat diformulasikan sebagai berikut :

$$P = f(C, Rc, E, V, Pf, Rw, Fb) \dots \dots \dots (2a)$$

atau,

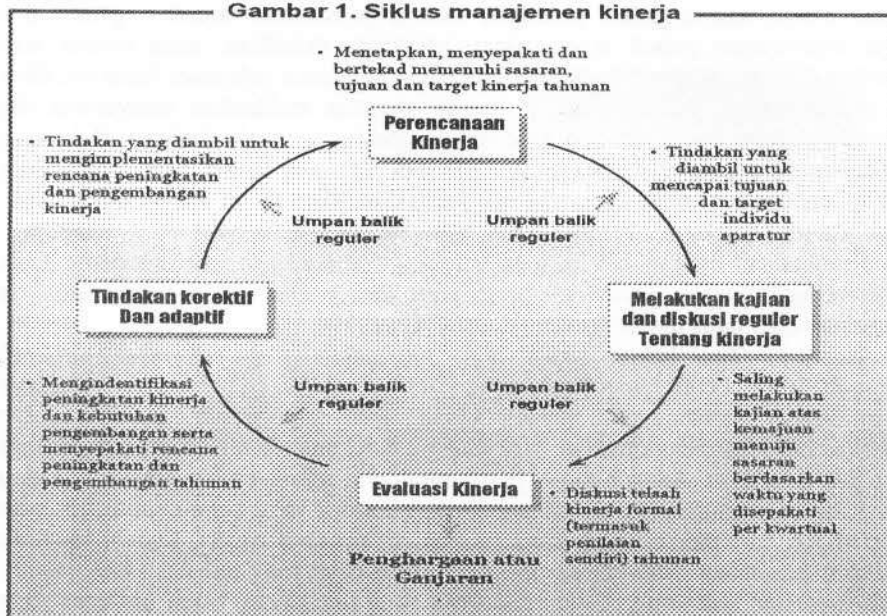
$$P = [C \times Rc \times E \times Pf \times Rw] + Fb \dots \dots \dots (2b)$$

dimana :

- C : Competency (*Kompetensi*)
- R : Clarity of Role (*Kejelasan Peran*)
- E : Environment (*Lingkungan*)
- Pf : Preferences (*Kesesuaian*)
- Rw : Rewards (*Penghargaan*)
- Fb : Feedback (*Umpan Balik*)

Variabel-variabel itu kemudian perlu dikelola secara terintegrasi dalam suatu sistem manajemen kinerja. Manajemen secara sistemik membentuk siklus kegiatan yang melibatkan beberapa kegiatan seperti perencanaan kinerja, kajian dan diskusi reguler tentang kinerja, evaluasi kinerja dan tindakan korektif dan adaptif (lihat gambar 1).

Gambar 1. Siklus manajemen kinerja



Diadaptasi dari : Ainsworth, Smith & Millership (2002).

REFORMASI BIROKRASI DAN GOOD LOCAL GOVERNANCE

Di sektor swasta, produktivitas adalah ukuran kinerja yang utama. Produktivitas diukur berdasarkan nilai barang yang kemudian dikonversikan kedalam nilai uang. Ukuran kinerja lainnya adalah efisiensi produksi, yaitu satuan biaya yang digunakan untuk menghasilkan per unit output, yang dapat berupa barang atau jasa. Ukuran inipun kemudian dengan mudah dikonversikan kedalam nilai uang. Selain produktivitas dan efisiensi produksi, ukuran kinerja lainnya adalah tingkat keuntungan (profitabilitas), likuiditas, aset, dan sebagainya. Pencapaian target kinerja sektor swasta dinilai oleh pemegang saham (*stockholder*), yang menjadi akuntabilitas akhir bagi manajemen. Kepuasan pemegang saham merupakan ukuran dari pencapaian kinerja yang pada umumnya secara sederhana dikuantifikasikan dalam bentuk uang.

Dalam praktiknya, kinerja di sektor publik, khususnya sektor pemerintah, tidak dapat didefinisikan selugas di sektor swasta. Kinerja pemerintah daerah, sebagai tujuan pemberdayaan aparatur pemerintah daerah memiliki spektrum yang luas dan relatif lebih kompleks. Penyusunan indikator kinerja yang harus dicapai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) adalah hal yang kerap kali menjadi perdebatan. Bagaimana mengukur kinerja satuan polisi pamong praja atau asisten tata pemerintahan? Indikator-indikator apa yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja bagian risalah Sekretariat DPRD? Tentu saja pengukuran kinerja sektor pemerintah, khususnya pemerintah daerah, tidak dapat menggunakan indikator yang didasarkan pada variabel internal organisasi semata, tetapi harus mencakup tanggungjawabnya dalam melayani masyarakat di daerah.

Perlu diakui bahwa dalam penilaian kinerja pemerintah daerah, proses dan berbagai kepentingan politik ikut terlibat. Meskipun demikian, tidak berarti arah pemberdayaan aparatur pemerintah daerah sebagai rangkaian reformasi birokrasi tidak dapat dirumuskan. Praktik tata kelola daerah memang melibatkan masyarakat dan perwakilannya sebagai bagian dari pemangku kepentingan (stake holder). Suka atau tidak, kepentingan para stake holder ini menjadi referensi utama dalam menyusun kinerja kelembagaan pemerintahan daerah. Perlu dijelaskan disini bahwa penggunaan “kinerja” dalam konteks tata kelola daerah, tidak saja bermakna hasil akhir, tetapi juga proses. Sehubungan dengan hal itu, tata kelola (governance) secara sederhana dapat diartikan sebagai *proses pembuatan keputusan dan proses dimana keputusan itu dilaksanakan, atau tidak dilaksanakan* (UNESCAP, 1999).

Terwujudnya tata kelola yang baik merupakan visi reformasi birokrasi (Rewansyah, 2007). Lebih lanjut Rewansyah (2007) menjelaskan bahwa misi reformasi birokrasi adalah membangun, menata ulang, menyempurnakan, membina, dan menertibkan birokrasi pemerintahan, agar mampu dan komunikatif dalam menjalankan peranan dan fungsinya. Adapun target dan sasaran dari reformasi birokrasi terdiri dari lima pencapaian, yaitu: *Pertama*, terbentuknya, birokrasi yang bersih, yaitu birokrasi yang anti KKN dan berkurangnya perilaku koruptif pegawai negeri. *Kedua*, birokrasi yang efisien dan hemat dalam menggunakan sumber daya yang terbatas (*man, money, material, methode, and time*). *Ketiga*, birokrasi yang transparan, yakni birokrasi yang seluruh kebijakan dan aktivitasnya diketahui masyarakat dan masyarakat dapat mengaksesnya dengan mudah. *Keempat*, birokrasi yang melayani, yaitu birokrasi yang tidak minta dilayani, tetapi birokrasi yang melayani masyarakat. *Kelima*, birokrasi yang terdesentralisasi, yaitu kewenangan pengambilan keputusan terdesentralisasi kepada pimpinan unit kerja terdepan.

Untuk mewujudkan visi dan tata kelola yang baik, termasuk target dan sasaran yang dimuat didalamnya – khususnya pada tingkat pemerintah daerah – diperlukan strategi yang komprehensif yang tentu saja didasari dengan instrumen hukum yang kuat sebagai landasannya.³ Dalam konteks tersebut, penting untuk dipahami bahwa komponen inti dari birokrasi adalah aparatur pemerintah. Dengan demikian, maka strategi yang dibutuhkan untuk mewujudkan good local governance, harus memberi penekanan pada aparatur pemerintah daerah sebagai pelaksana tata kelola tersebut. Oleh karena itu, strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah tidak dapat semata berangkat dari seperangkat kerangka normatif yang dibebani dengan berbagai sanksi. Ruang yang memadai harus diberikan kepada aparatur pemerintah daerah untuk dapat menjadi lebih produktif, kreatif dan inovatif, yang pada saat bersamaan juga memberi imbalan yang memadai bagi kinerja yang dihasilkannya.

3 Dalam hal ini Kementerian PAN sudah menyiapkan delapan RUU, yakni : RUU Pelayanan Publik; RUU Kementerian Negara; RUU Administrasi Pemerintahan; RUU Etika Penyelenggara Negara; RUU Kepegawaian Negara; RUU Tata Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; RUU Badan Usaha/ Layanan Nirlaba; dan RUU Sistem Pengawasan Nasional

MASALAH DAN KERANGKA SOLUSI

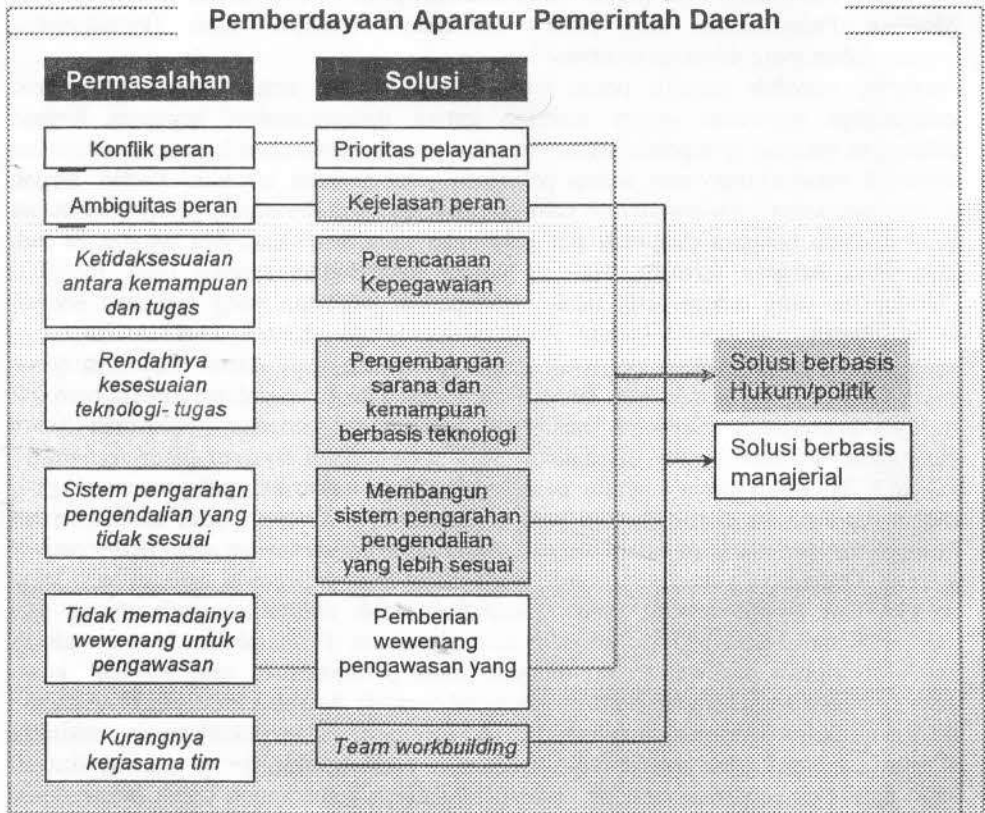
Untuk menyusun strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah dalam kerangka good local governance, perlu dipahami terlebih dahulu karakteristik permasalahan yang dihadapi. Dengan keunikan yang dimiliki daerah, permasalahan yang dihadapi dalam pemberdayaan aparatur pemerintahnya bisa berbeda-beda. Meskipun demikian, karakteristik yang dihadapi pada umumnya memiliki kesamaan. Menurut Parasuraman dkk (1990) setidaknya terdapat tujuh (karakteristik) permasalahan yang dihadapi birokrasi.⁴

Pertama, masalah konflik peran (*role conflict*) yang muncul dimana pegawai menghadapi persoalan dalam memilih antara mengutamakan kepuasan kepada pelanggan internal (pimpinan organisasi) dengan mengutamakan kepuasan pelanggan eksternal (masyarakat) dari setiap pekerjaan yang mereka lakukan. *Kedua*, adalah ambiguitas peran (*role ambiguity*) yang terjadi karena ketidaktahuan pegawai akan apa yang menjadi harapan pimpinan atas pelayanan yang disediakan dan bagaimana cara memenuhi harapan tersebut. Hal ini terjadi dikarenakan mereka tidak memiliki ketrampilan yang cukup serta tidak mendapatkan pelatihan yang berkaitan dengan permasalahan yang mereka hadapi. Permasalahan *ketiga* adalah ketidaksesuaian antara kemampuan yang dimiliki pegawai dengan pekerjaan yang harus dilakukan (*poor employee job fit*). Ini termasuk faktor yang menyebabkan rendahnya kinerja berbagai institusi pemerintah. *Keempat*, kurangnya kemampuan aparatur pemerintah dalam penguasaan teknologi yang disediakan untuk memberikan layanan (*poor technology job-fit*). Tingkat kinerja aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan seringkali sangat dipengaruhi oleh teknologi yang digunakannya. *Kelima*, tidak adanya sistem evaluasi dan penghargaan dalam instansi pemerintah (*inappropriate supervisory control system*). Organisasi pemerintah cenderung melihat kinerja pegawai melalui hasil kerja mereka dan output control system seringkali tidak didasarkan pada tujuan dari pelayanan melainkan pada tujuan lain dari organisasi. Permasalahan keenam adalah ketidakmampuan pegawai dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses pemberian pelayanan (*lack of perceived control*). Masalah ini disebabkan karena tidak dimilikinya wewenang untuk mengambil keputusan dalam pekerjaannya, sehingga akibatnya mereka tidak terlatih untuk mengatasi permasalahan yang muncul dengan lebih baik. Permasalahan terakhir adalah rendahnya kemampuan untuk bekerjasama dalam suatu tim (*lack of team work*), baik dalam konteks hubungan kerja dengan sesama pegawai maupun dengan atasan dan atau bawahan. Kecenderungan menonjolkan formalitas mengakibatkan terabaikannya hubungan fungsional yang diperlukan untuk menghasilkan sinergi guna mencapai kinerja.

4 Dalam tulisan ini frasa "aparatur pemerintah" dan "birokrasi" sering digunakan saling bergantian sehingga terkesan memiliki pengertian yang sama. Agar tidak terjadi kerancuan, perlu dijelaskan bahwa "birokrasi" merupakan suatu "sistem" yang dijalankan oleh "aparatur pemerintah". Dengan demikian, tulisan ini mengasumsikan konteks pemberdayaan aparatur pemerintah sebagai suatu problem sistemik.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, selanjutnya digagas solusi untuk masing-masing masalah (lihat gambar 2). Dari ketujuh permasalahan tersebut, dua diantaranya dapat diatasi dengan solusi berbasis hukum/politik (political/law-based solutions) dan lima lainnya diatasi dengan dengan solusi yang berbasis manajerial (managerial-based solutions).

Gambar 2. Permasalahan dan Kerangka Solusi PEMBERDAYAAN APARATUR PEMERINTAH DAERAH



Berdasarkan perspektif tata kelola (governance), pemberdayaan aparatur pemerintah lebih mengarah pada aspek manajerial. Meskipun demikian, penataan secara manajerial ini harus dilandasi kerangka hukum dan kemauan politik yang memadai. Dalam gambar 2 dapat dilihat bahwa solusi berbasis hukum/politik mencakup dua hal mendasar, yakni: pertama, pelayanan aparatur pemerintah daerah harus diprioritaskan pada masyarakat yang dilayaninya, bukan untuk kepentingan atasan atau birokrasi itu sendiri. Kedua, diperlukan kewenangan yang memadai bagi aparatur pemerintah daerah untuk melaksanakan pengawasan dalam rangka menjamin kinerja pelayanannya kepada masyarakat. Kedua muatan tersebut perlu dipertegas secara

kongkrit dalam ketentuan perundang-undangan yang dilengkapi dengan sanksi bertingkat.

Sejatinya, menempatkan masyarakat sebagai prioritas utama dalam penyelenggaraan layanan bukanlah sesuatu yang baru. Selama ini, credo “mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan” telah lama disuarakan, namun bentuk kongkritnya dalam praktik tata kelola memang masih perlu dijabarkan lebih lanjut dengan ketentuan perundang-undangan.

Akhir-akhir ini isu prioritas pelayanan kembali mengemuka dengan isu “kesetaraan dan kesamaan kedudukan untuk pemberi dan penerima layanan”. Isu ini menjadi referensi penting yang mengemuka dalam pembahasan sejumlah undang-undang. UU Penataan Ruang yang baru, contohnya, menyatakan bahwa untuk menjamin agar pelayanan dalam bidang penataan ruang dilaksanakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan, setiap pelanggaran rencana tata ruang dapat dikenakan sanksi yang berlaku baik bagi pemberi layanan (aparatur pemerintah daerah) maupun penerima layanan (masyarakat umum dan dunia usaha). Undang-undang itupun memberi kewenangan yang memadai bagi aparatur pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengawasi pelaksanaan penataan ruang. Kemajuan ini tentunya perlu dikembangkan lebih lanjut pada RUU lainnya yang memuat pengaturan terhadap praktik pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan solusi berbasis manajerial terdiri dari lima bagian penting yakni :

- 1). *Adanya kejelasan peran aparatur pemerintah daerah, yang dalam praktiknya dikembangkan berdasarkan tugas pokok dan fungsinya.*⁵
- 2). *Adanya perencanaan kepegawaian yang komprehensif.* Perencanaan kepegawaian ini antara lain dilakukan dengan penetapan standar kompetensi jabatan, penetapan jalur karier, dan analisis beban kerja terhadap kondisi yang sedang berjalan (*existing condition*).
- 3). *Pengembangan sarana dan kemampuan berbasis teknologi untuk mendukung penyelenggaraan tata kelola.*

Pembangunan sistem pengarahannya yang lebih sesuai

Peningkatan kemampuan kerjasama tim dalam konteks organisasi pembelajar (*learning organization*) untuk meningkatkan kinerja.

Lima solusi berbasis manajerial di atas memperlihatkan rangkaian benang merah antara substansi dan tujuan pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. Meskipun demikian solusi-solusi tersebut masih berupa fragment atau elemen yang terpisah, padahal strategi adalah rangkaian dari elemen-elemen yang terintegrasi dalam satu kesatuan yang utuh dan saling mendukung. Oleh karena itu, untuk menyusun strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah, elemen-elemen yang penting perlu dirangkai menjadi satu kesatuan upaya yang utuh.

5 LAN-RI (khususnya Kedeputusan 1) menggunakan konsep job desk sebagai sistem penugasan kepada seluruh pegawai dalam unit-unit kerja yang dikelolanya. Konsep job desk, dikembangkan dengan cara memberi penugasan kepada setiap pegawai dalam suatu unit kerja, yang ditindak lanjuti dengan pembuatan rencana pelaksanaan dilengkapi dengan metode kegiatan yang sistematis, jadwal pelaksanaan, biaya yang dibutuhkan dan target penyelesaian tugas. Pembuatan rencana kerja ini disupervisi oleh atasan dan disepakati bersama antara antara atasan (pemberi tugas) dan bawahan (penerima tugas).

KNOWLEDGE MANAGEMENT SEBAGAI KERANGKA STRATEGI

Uraian dalam awal tulisan ini mengidentifikasi elemen-elemen yang dibutuhkan dalam upaya pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. Elemen-elemen yang telah diidentifikasi inilah yang selanjutnya perlu dirangkai menjadi satu kesatuan upaya atau strategi. Untuk merangkai elemen-elemen tersebut dibutuhkan suatu kerangka acuan yang memberi penekanan pada suatu pendekatan tertentu. Persoalannya kemudian adalah pendekatan apa yang perlu digunakan dalam menyusun strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah?

Selama ini pendekatan yang digunakan dalam memberdayakan aparatur pemerintah, khususnya aparatur pemerintah daerah, adalah pendekatan manajemen konvensional, dimana pegawai dianggap sebagai salah satu faktor produksi sehingga preferensi dan perilakunya diasumsikan sama atau seragam. Penyeragaman ini menjadi tidak relevan sejak administrasi pemerintah menerapkan pendekatan organisasi pembelajar (*learning organization*) dalam model pengelolaan organisasinya.

Pendekatan organisasi-pembelajar meletakkan pegawai tidak lagi sebagai manual worker dengan pola kerja seperti mesin, tetapi *knowledge-worker* yang untuk mengoptimalkan kinerjanya perlu dipandang secara unik. Ini berarti bahwa dalam menyusun strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah, pendekatan yang digunakan adalah aparatur pemerintah daerah sebagai *knowledge worker*. Pendekatan ini disebut sebagai *knowledge management* (Nonaka & Takeuchi, 1995 ; Tuomi, 1999).

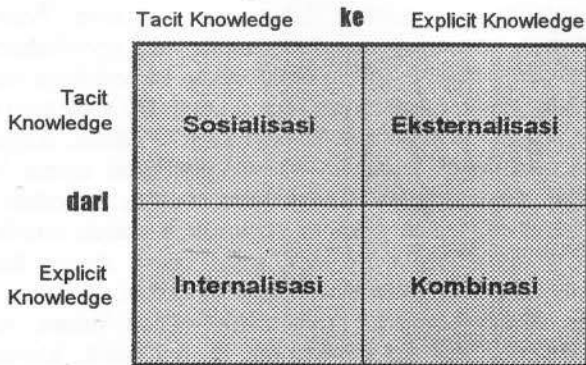
Perkembangan dan praktik *knowledge management* saat ini diidentikkan dengan penerapan IT dan organisasi yang berhubungan dengan IT. Namun secara filosofis, substansi *knowledge management* sesungguhnya mempunyai muatan yang lebih luas. *Knowledge management* dapat dijelaskan sebagai langkah-langkah sistematis untuk mengelola pengetahuan dalam organisasi, untuk menciptakan nilai dan meningkatkan keunggulan kompetitif (Tjakraatmadja, 2006).

Dalam siklus organisasi, yang kerap kali terjadi adalah suatu proses dimana seorang pegawai diberi tugas (*assignment*) dan kemudian dilatih (*trained*) sehingga terjadi akumulasi atau pengayaan pengetahuan individual pegawai tersebut. Permasalahan yang selama ini terjadi adalah bahwa akumulasi pengetahuan pegawai itu tidak diinternalisasi menjadi pengetahuan organisasi, sehingga tidak mendukung peningkatan kinerja. Dalam hal ini, ada dua kemungkinan yang dapat dijadikan alasan, pertama, faktor-faktor yang dibutuhkan (kejelasan peran, lingkungan, preferensi, penghargaan dan umpan balik) tidak tersedia secara memadai sehingga pengetahuan yang dimiliki pegawai tetap merupakan *tacit knowledge*. Kemungkinan kedua, karena sesuatu dan lain hal, pegawai pindah (atau tidak lagi bekerja) sehingga pengetahuan yang berhasil diakumulasinya tidak dapat dimanfaatkan oleh organisasi asal.

Untuk melakukan konversi *tacit knowledge* menjadi *explicit knowledge*, Nonaka dan Takeuchi (1995) menggunakan empat model konversi, yakni: Sosialisasi, Eksternalisasi, Kombinasi dan Internalisasi (lihat gambar 3.).⁶ Choo (1998) dan Tobing (2007) menjelaskan Empat Model Konversi ini, yang disebut juga sebagai SECI Model, sebagai berikut:

1. Sosialisasi (*Socialization*) merupakan proses berbagi (sharing) dan penciptaan tacit knowledge melalui interaksi dan pengalaman langsung.
2. Eksternalisasi (*Externalization*) merupakan pengartikulasian tacit knowledge menjadi explicit knowledge melalui proses dialog dan refleksi.
3. Kombinasi (*Combination*) merupakan proses konversi explicit knowledge menjadi explicit knowledge yang baru dan informasi.
4. Internalisasi (*Internalization*) merupakan proses pembelajaran dan akuisisi knowledge yang dilakukan oleh anggota organisasi terhadap explicit knowledge yang disebarkan ke seluruh organisasi melalui pengalaman sendiri sehingga menjadi tacit knowledge anggota organisasi.

Gambar 3. Empat Model Konversi Pengetahuan



Sumber : Nonaka & Takeuchi (1995)

Dalam model konversi pengetahuan, setidaknya terdapat dua faktor kunci yang perlu dicermati dalam menyusun strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah. Pertama, diperlukan suasana kondusif yang dapat membangun proses sosialisasi yang baik, yang memungkinkan terjadinya interaksi dan sharing diantara pegawai, sehingga dapat mendorong penciptaan tacit knowledge. Suasana kondusif ini harus embedded (melekat secara sistemik dengan lingkungan organisasi, bukan tercipta secara insidental (misalnya karena inisiatif pimpinan unit kerja, yang cenderung hanya bersifat sementara). Suasana kondusif tersebut juga harus dapat membangun inovasi individual dan proses dialog konstruktif yang dapat mengartikulasikan tacit knowledge menjadi explicit knowledge, yang pada titik tertentu juga mampu mengkonversi explicit knowledge menjadi explicit knowledge yang baru. Dalam kasus pemerintah daerah, menciptakan suasana kondusif)

6 Tacit knowledge dan explicit knowledge sesungguhnya adalah konsep yang diperkenalkan oleh Polanyi, seorang ahli kimia (Tobing, 2007). Menurut Polanyi pengetahuan knowledge terdiri dari dua bagian, yakni pengetahuan terpendam (tacit knowledge) dan pengetahuan eksplisit (explicit knowledge). Tacit knowledge merupakan knowledge yang berada dalam benak manusia dalam bentuk intuisi (intuition), penilaian (judgment, ketrampilan (skill), nilai-nilai (values) dan kepercayaan (belief) yang sangat sulit diformalkan dan dibagi dengan orang lain. Sedangkan explicit knowledge adalah knowledge yang dapat atau sudah terkodifikasi dalam bentuk dokumen atau dalam bentuk lain yang dapat dengan mudah ditransfer dan didistribusikan dengan menggunakan berbagai media.

yang dapat mendorong interaksi dan sharing antar sesama pegawai dalam rangka menciptakan tacit knowledge, yang bertujuan meningkatkan kinerja instansi adalah sesuatu yang tidak mudah diwujudkan. Budaya organisasi yang formalistik dan paternalistik tampaknya menjadi kendala utama. Jika suasana kondusif diharapkan melekat secara sistemik sebagai bagian dari aktivitas aparatur, maka tingkat pendidikan, pola pikir dan pragmatisme adalah faktor lain yang juga perlu dicermati.

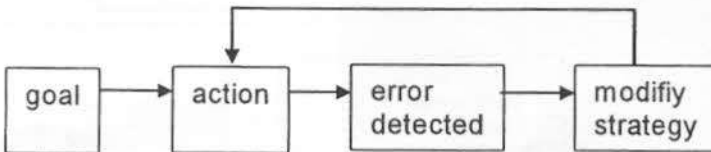
Kedua, diperlukan waktu yang memadai agar explicit knowledge yang dimiliki oleh para pegawai (aparatur pemerintah daerah) dapat didistribusikan ke segenap individu dalam unit kerjanya, dan kemudian melalui proses pembelajaran yang terfasilitasi dapat diakuisisi menjadi institutional knowledge. Pada umumnya, aparatur yang telah mendapat pengetahuan baru melalui berbagai jenis dan jenjang program Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) yang diikutinya tidak mempunyai cukup waktu untuk menerapkan pengetahuannya tersebut dalam unit kerjanya. Seringkali terjadi di lembaga pemerintahan, aparatur pemerintah daerah yang baru beberapa bulan selesai mengikuti program diklat tertentu segera dimutasikan ke unit kerja yang membutuhkan kompetensi yang lain. Misalnya seorang pegawai Dinas PU yang baru selesai mengikuti diklat manajemen proyek tiba-tiba dimutasikan ke BAPPEDA. Alasan pembenar bisa saja dicari-cari, seperti aspek teknis di bidang pekerjaan umum berhubungan erat dengan perencanaan pembangunan. Tetapi jelas, bahwa artikulasi tacit knowledge menjadi explicit knowledge oleh aparatur pemerintah daerah tersebut menjadi tidak optimal, kalau tidak dapat dikatakan gagal sama sekali. Dalam kondisi seperti ini, peningkatan kinerja yang diharapkan akan sulit diwujudkan.

Kedua faktor diatas menjadi problematika klise dalam suatu manajemen kepegawaian di berbagai instansi pemerintah di Indonesia, khususnya di instansi pemerintah daerah. Dengan demikian, mencermati kedua faktor kunci tersebut dalam penyusunan strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah, selanjutnya digagas pola pembelajaran sebagai kerangka acuan. Pembelajaran, dalam hal ini adalah suatu proses akumulasi pengetahuan, sedangkan pemberdayaan aparatur pemerintah daerah dapat didefinisikan sebagai upaya untuk mengakumulasi pengetahuan bagi individu aparatur untuk kemudian secara sistemik dijadikan sebagai pengetahuan organisasi guna meningkatkan kinerja, dalam kerangka good local governance.

Konsep pembelajaran ini terdiri dari dua tahap yakni pembelajaran siklus tunggal (single loop learning) dan pembelajaran siklus ganda (double loop learning) (Argyris & Schon, 1978; Tuomi, 1999; Tjakraatmadja & Lantu, 2006). Pembelajaran siklus tunggal mencakup bagaimana menghasilkan metode-metode baru atau strategi-strategi tindakan baru untuk mencapai nilai-nilai yang ada (lihat gambar 4a.). Pada tahap ini, nilai-nilai, keyakinan dan kebiasaan manusia tidak berubah, yang berubah adalah cara kerja dan hal-hal teknis lainnya (Tjakraatmadja & Lantu, 2006). Sebagaimana dijelaskan oleh Argyris dan Schon (1978) bahwa dalam belajar dengan siklus tunggal kita belajar memelihara the field of constancy (lihat gambar 4a). Sedangkan dalam pembelajaran siklus ganda, metode-metode baru yang dihasilkan mencakup perubahan yang lebih mendasar (lihat gambar 4b.). Perubahan dalam pembelajaran siklus ganda mengalami proses perubahan spirit (mental model) sesuai dengan karakteristik pengetahuan

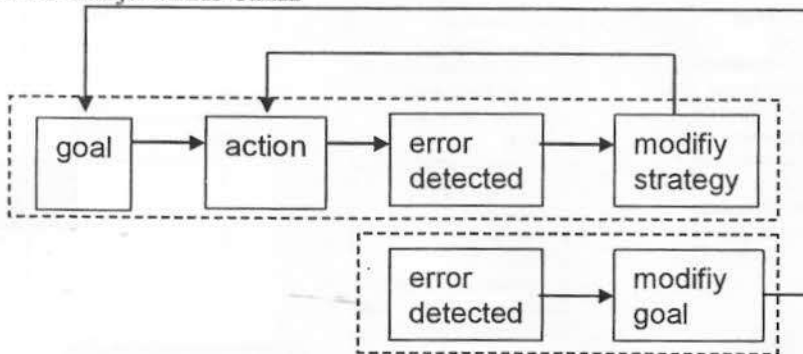
barunya. Ini berarti, dalam pembelajaran siklus ganda kita belajar untuk mengubah the field of constancy itu sendiri (Argyris & Schon, 1978).

Gambar 4a. Belajar Siklus Tunggal



Sumber : Ilka Tuomi (1999) dari Argyris & Schon (1978)

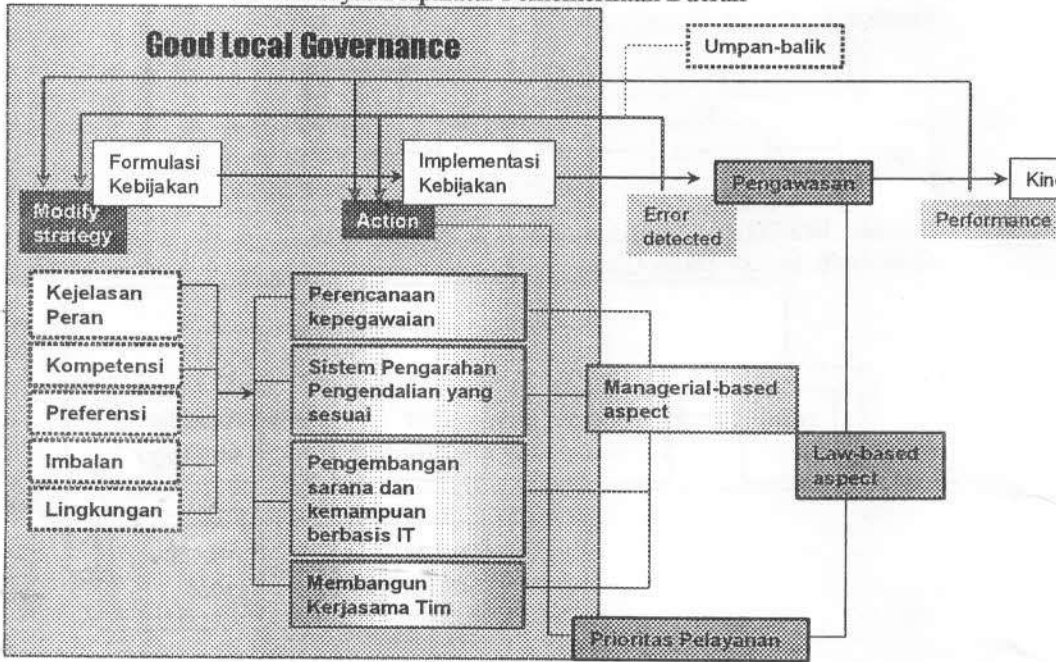
Gambar 4b. Belajar Siklus Ganda



Sumber: Ilka Tuomi (1999) dari Argyris & Schon (1978)

Dalam praktiknya, the field of constancy yang dimaksud Argyris dan Schon adalah suatu situasi dimana aktifitas organisasi dapat dilaksanakan berdasarkan sejumlah nilai-nilai, paradigma dan legal and regulatory framework yang sudah ada. Siklus ganda, kemudian merupakan kombinasi dari field of constancy ini dengan respon para pengelola organisasi berdasarkan pengetahuan yang diperolehnya. Dalam konteks pemberdayaan aparatur pemerintah daerah, perubahan yang diharapkan tidak saja mencakup aspek manajerial yang bersifat teknis, tetapi juga budaya, nilai-nilai, model mental yang perlu didukung dengan perubahan dari aspek hukum. Dengan pengertian tersebut, kemudian strategi pemberdayaan aparatur pemerintah daerah dapat dipetakan dalam suatu arsitektur knowledge management (lihat gambar 5.)

Gambar 5. Arsitektur Knowledge Management Pembedayaan Aparatur Pemerintah Daerah



Pemetaan arsitektur knowledge management dalam pembedayaan aparatur pemerintah daerah merupakan suatu kerangka strategis, dimana berbagai elemen penting pembedayaan aparatur pemerintah daerah tercakup didalamnya. Karena konteks penerapan knowledge management adalah dalam kerangka good local governance, maka aspek-aspek formulasi dan implementasi kebijakan dipandang perlu dipertegas. Interaksi formulasi kebijakan dengan implementasinya yang terbatas pada hal-hal bersifat teknis merupakan pembelajaran siklus tunggal, namun bila kinerja yang diharapkan dipandang perlu untuk diubah atau disesuaikan dengan pengetahuan baru yang berhasil diakumulasikan secara kelembagaan, maka telah terjadi pembelajaran siklus ganda. Dalam konteks itu pula, dukungan yang diperlukan tidak saja mencakup aspek manajerial tetapi juga aspek hukum (dan juga politik), sehingga pembedayaan aparatur pemerintah daerah dilaksanakan dengan pola pembelajaran yang melekat (embedded) secara sistemik dan didukung pelaksanaan perubahan yang responsif.

Penerapan arsitektur knowledge management dalam pembedayaan aparatur pemerintah daerah ini dapat dilakukan dengan menuangkannya kedalam suatu rencana strategis yang lebih bersifat operasional. Arsitektur knowledge management yang digagas dalam tulisan ini dapat menjadi semacam panduan umum, dimana rencana strategis satu daerah dapat berbeda dengan daerah lainnya, bergantung pada karakteristik, kebutuhan dan kemampuan daerah itu sendiri. Kajian yang mendalam

terhadap karakteristik, kebutuhan dan kemampuan daerah tidak saja menentukan rencana strategis yang akan disusun, tetapi juga menjadi roadmap yang menggambarkan bagaimana sequence (tahapan) pelaksanaannya berdasarkan kerangka waktu tertentu.

PENUTUP

Pemberdayaan aparatur pemerintah daerah sangat kuat relevansinya dengan konteks reformasi birokrasi dalam kerangka good local governance. Persaingan internasional yang makin ketat antar negara, memposisikan upaya pemberdayaan aparatur pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya untuk membangun pemerintahan yang berdaya saing. Good governance hanyalah sasaran antara, karena untuk mengantisipasi persaingan yang semakin ketat yang dibutuhkan adalah knowledge governance. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof. Kuntoro Mangkusubroto (1996) bahwa "Saat ini bangsa Indonesia membutuhkan knowledge governance, yaitu integrasi antara perilaku manusia, proses administrasi serta struktur kekuasaan yang cerdas, yang mampu mempercepat aliran sumberdaya nasional, dan pada akhirnya mampu memperbaiki daya kompetisi nasional."

Pemberdayaan aparatur pemerintah daerah adalah dalam rangka menciptakan aparatur yang kompeten, profesional dan mampu mendukung program peningkatan kinerja organisasi yang disusun dan dilaksanakan secara sistemik dan berkesinambungan. Kinerja organisasi pemerintahan yang optimal akan secara langsung dan tidak langsung membantu mewujudkan pemerintahan negara yang baik, bersih dan berwibawa, sehingga pada gilirannya kesejahteraan rakyat akan menjadi sebuah kenyataan.

DAFTAR PUSTAKA

- Argyris, C & Donald A.Schon. 1978. *Organizational Learning*. Reading Mass: Addison-Wesley.
- Kim, W.Chan & René Mauborgne. 2005. *Blue Ocean Strategy : How to Create uncontested market space and make competition irrelevant*. Boston: Harvard Business School Press.
- Nonaka, I & H.Takeuchi. 1995. *The Knowledge-Creating Company : How Japanese Companies Create The Dynamic of Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Tjakraatmadja, Jann Hidayat & D.L. Lantu. 2006. *Knowledge Management dalam Konteks Organisasi Pembelajar*. Bandung: Sekolah Bisnis dan Manajemen Institut Teknologi Bandung.
- Tobing, Paul. L. 2007. *Knowledge Management: Konsep, Arsitektur dan implementasi*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Tuomi, Ilka. 1999. *Corporate Knowledge : Theory and Practice of Intelligent Organization*. Helsinki: Metaxis.