Proposal Penelitian

1. **PENDAHULUAN**
2. **Latar Belakang**

Semakin kompleks dan banyaknya kebutuhan informasi oleh manusia serta percepatan teknologi informasi dewasa ini, menjadikan manusia sangat membutuhkan kebebasan dalam hal mengakses informasi untuk memenuhi kebutuhan informasi mereka. Informasi yang dibutuhkan masyarakat terkait informasi bersifat publik seharusnya dapat dikonsumsi secara bebas oleh setiap masyarakat yang membutuhkan. Dengan demikian, semua kebutuhan informasi dapat terpenuhi dan dapat bermanfaat positif bagi pengguna informasi tersebut.

Keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. Dengan diterbitkannya undang-undang No. 14 tahun 2008 yang mengatur tentang keterbukaan Informasi Publik (KIP) maka kebebasan akses terhadap informasi publik oleh masyarakat di Indonesia telah terjamin. Undang-undang ini juga merupakan bentuk pengakuan hak setiap masyarakat atas akses informasi, hak tersebut harus dipenuhi dan dilindungi secara hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, maka telah menjadi kewajiban badan/ instansi publik untuk dapat mengelola informasi dan dokumentasi agar publik dapat dengan mudah, cepat dan murah untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Adapun badan publik yang dimaksud menurut undang-undang No.14 tahun 2008 adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi atau tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sumbangan masyarakat dari dalam dan luar negeri.

Seluruh badan publik berkewajiban menyediakan informasi publik, kecuali: informasi yang dibuka dan diberikan kepada publik akan menghambat proses penegakan hukum; Informasi yang dibuka dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat; Informasi yang dibuka dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara; Informasi yang dibuka dapat mengungkapkan kekayaan Indonesia; Informasi yang dibuka dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional; Informasi yang dibuka dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri; Informasi yang dibuka dapat mengungkap rahasia pribadi; serta Informasi yang dibuka dapat mengungkapkan isi fakta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang.

Hingga saat ini proses mendapatkan informasi publik terbilang masih sulit. Harus melalui jalur hukum dan birokrasi yang panjang serta menghabiskan banyak waktu. Banyak badan publik yang masih enggan membuka dokumen atau informasi publik tanpa alasan yang jelas dan relevan. Fakta tersebut tidak berdampak signifikan dengan berlakunya Undang-undang 14 / 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) per 1 Mei 2010 yang mewajibkan pemerintah sebagai penyelenggara program pembangunan dan pelayanan publik untuk membuka akses layanan informasi secara terbuka dan transparan bagi masyarakat. Berdasarkan undang-undang ini semua lembaga publik terutama milik pemerintah berkewajiban membuka akses atas informasi secara wajar terhadap publik, sesuatu yang selama ini cukup sulit dilakukan mengingat banyaknya potensi penyimpangan di tubuh birokasi.

Undang-undang No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi awal bagi pemerintah dan masyarakat Indonesia di dalam memproses informasi. Paradigma lama yang menyatakan “*informasi merupakan milik pemerintah, kecuali yang dibuka kepada masyarakat*”, kini telah menjadi “*informasi milik masyarakat, kecuali yang dinyatakan tertutup/rahasia oleh pemerintah*”. Kondisi ini tentu menjadi tantangan bagi aparatur pemerintah agar mampu mengelola informasi publik dengan baik kepada publik, sehingga dapat memenuhi kebutuhan informasi serta melayani masyarakat dengan baik.

Keterbukaan informasi publik sangat penting oleh karena masyarakat dapat mengontrol setiap langkah dan kebijakan yang diambil oleh Badan Publik terutama pemerintah. Penyelenggaraan kekuasaan dalam negara demokrasi harus setiap saat dapat dipertanggungjawabkan kembali kepada masyarakat. Akuntabilitas membawa ke tata pemerintahan yang baik yang bermuara pada jaminan hak asasi manusia (HAM). Keterbukaan informasi publik merupakan bagian penting dari penyelenggaraan pelayanan publik juga merupakan hak yang sangat penting dan strategis bagi warga negara untuk menuju akses terhadap hak-hak lainnya, karena bagaimana mungkin akan mendapatkan hak dan pelayanan lainnya dengan baik jika informasi yang diperoleh mengenai hak-hak tersebut tidaklah didapatkan secara tepat dan benar. Buruknya kinerja pelayanan publik selama ini diyakini antara lain dikarenakan belum dilaksanakannya transparansi dan partisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Kristiyanto, 2016:231).

Seiring dengan perkembangan teknologi informasi terutama internet, masyarakat semakin dipermudah dalam memperoleh informasi. Hanya saja fakta tersebut belum sejalan dengan kemudahan dalam mendapatkan informasi publik di dunia maya. Keterbukaan Informasi Publik dapat dilakukan dengan membuka informasi melalui berbagai ragam media. Dimana tak hanya media konvensional namun juga merambah ke penggunaan media digital baik itu media online maupun media sosial (Ruijer dkk., 2017:1). Informasi publik yang disajikan sebuah Badan Publik tidak cukup hanya dengan keterbukaan semata, tetapi juga harus cepat, mudah diakses dan akurat. Badan publik dapat memanfaatkan beragam platform media sosial untuk memperkuat pengelolaan KIP, mengingat stakeholder yang dilayani berasal dari beragam segmentasi.

Pada tahun 2019 Aliansi Jurnalis Independen (AJI) memaparan hasil monitoring implementasi keterbukaan informasi publik di Indonesia. Riset yang dilakukan AJI bersama beberapa lembaga (IDEA, LBH Pers, IPC). Riset menemukan fakta bahwa pelayanan data publik di beberapa Kementerian/Lembaga belum optimal. Fakta lain yang dikemukakan adalah Sebagian besar lembaga telah menyediakan informasi proses mendapatkan data publik di halaman website. Tetapi dari sisi kualitas layanan pemenuhan data masih rendah (www.aji.or.id).

Informasi publik merupakan sumber daya strategis yang memiliki sejumlah manfaat, baik bagi pemerintah, sektor swasta, akademisi, masyarakat, hingga lembaga-lembaga kemasyarakatan. Praktek pelayanan informasi publik di beberapa negara masih dihadapkan pada faktor koordinasi pengelolaan data antar pemangku kepentingan. Hal inilah yang mendorong munculnya gerakan data terbuka (*Open Data*) yang dipandang sebagai sebuah perspektif baru dalam memenuhi kebutuhan informasi masyarakat secara luas (Ubaldi, 2013:11).

Bagi pemerintah, perspektif ini dapat memberikan manfaat secara makro. Data terbuka dapat mendorong terciptanya cara-cara baru (inovasi) bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintah, baik dalam hal pengambilan keputusan mapun alokasi sumberdaya yang lebih efektif, efisien dan lebih “cerdas” (Ubaldi, 2013:11). Disamping itu, gerakan data terbuka ini juga mampu mendorong transparansi (Ubaldi, 2013:4; Altayar, 2018:633; Attard dkk., 2015:399), memperkuat akuntabilitas (Altayar, 2018:633; Cinthya Bittencourt dkk., 2019:1), dan juga diyakini mampu meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Ubaldi, 2013:9).

Sementara bagi masyarakat, data terbuka dapat mendorong partisipasi publik (Altayar, 2018:633; Toots dkk., 2017; Cinthya Bittencourt dkk., 2019:1), dan keterlibatan masyarakat dalam mendesain berbagai inovasi dalam layanan publik. Data terbuka juga memberi peluang bagi masyarakat untuk membuat pilihan pribadi secara informatif. Sehingga secara umum, data terbuka memiliki potensi untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat (Ubaldi, 2013:12).

Upaya mewujudkan keterbukaan informasi merupakan bagian dari terwujudnya pemerintahan yang terbuka *(open government).* Pemerintah yang terbuka akan mendorong keterlibatan dari berbagai pihak untuk ikut serta dalam proses pembangunan nasional. Pada akhirnya, konsolidasi dari berbagai aktor pembangunan akan memperbesar peluang ketercapaian target-target pembangunan. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam mewujudkan pemerintah terbuka adalah dengan ikut berperan aktif dalam *Open Government Partnership (OGP)* sejak tahun 2012 (OGI, 2016:5). Hal ini menjadi komitmen Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia untuk mewujudkan hak masyarakat Indonesia atas infomasi (*right to information*).

Trend kolaborasi dan inovasi turut mewarnai tata kelola pemerintah melalui gerakan Open Data (OD) yang menjadi bagian dari OGP. Upaya ini diharapkan dapat menunjang proses perumusan kebijakan sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang informasi (Altayar, 2018:642). Program OD merupakan inovasi yang diperkenalkan Pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagai bagian dari gerakan OGI, dengan pilot project di tiga pemda yaitu Pemerintah Provinsi DKI, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, dan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2015. OGI sebagai gerakan kolaborasi pemerintah dengan masyarakat bertujuan untuk mewujudkan keterbukaan pemerintah Indonesia dan percepatan perbaikan pelayanan publik di Indonesia, dengan merujuk pada UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan berlandaskan pada tiga pilar, yaitu: transparansi, partisipasi, dan inovasi.

OD mengacu pada prinsip data publik (yang dikumpulkan, dipelihara, dan digunakan oleh badan pemerintah) yang harus tersedia untuk diakses dan digunakan kembali oleh warga dan perusahaan (Monino dan Sedkaoui, 2016). Sementara menurut *Open Knowledge Foundation Network* (OKFN) *Open Data* adalah data yang secara publik tersedia dan bebas bagi siapapun untuk menggunakan, mengunakan kembali, dan meredistribusi (*to use-reuseredistribution*). Data yang dimaksud dapat milik publik maupun bukan, yang bebas diakses siapapun dan digunakan untuk keperluan apapun (OKFN, 2010:4).

OD dalam konteks *One Data* merupakan format data yang disarankan dalam penyajiannya dengan tujuan agar publik bukan hanya dapat mengakses tetapi juga dapat turut serta mengolahnya dengan tujuan untuk menciptakan inovasi-inovasi baru yang bermanfaat bagi masyarakat maupun pengelolaan pemerintah yang lebih baik. Kemudian *One Data* adalah penyajian data yang kredibel melalui satu portal (*One Gate*) sebagai landasan bagi penyusunan kebijakan publik (OGI, 2016:6).

Pemerintah memiliki sejumlah data yang cukup besar dan harusnya dapat memberi nilai ekonomi dan sosial yang lebih bagi masyarakat (Altayar, 2018:1; Stagars, 2016:1; Barry dan Bannister, 2014:130; Cinthya Bittencourt dkk., 2019:1). Contohnya, saat ini semakin banyak negara Eropa yang sedang mengembangkan kebijakan untuk Data Terbuka ini. Kebijakan ini mengacu pada sejumlah informasi mana yang dapat secara bebas digunakan, dimodifikasi, dan dibagikan oleh siapa saja untuk tujuan apa pun. Hal tersebut harus tersedia di bawah aturan lisensi terbuka, kemasan yang enak dibaca, dan dapat dimodifikasi. Sehingga data yang ada dapat dibaca oleh mesin pencari.

Saat ini inovasi sudah menjadi kebutuhan pemerintah pusat dan daerah. Inovasi lahir dari kebiasaan atau budaya kerja pemerintah yang masih menggunakan cara lama sehingga perbaikan pelayanan publik masih jalan di tempat. Sudah selayaknya budaya kerja pemerintah yang monoton dan tidak kreatif akan berimbas pada kualitas pelayanan publik yang lama, berbelit-belit dan transaksional. Masyarakat juga telah aktif berpartisipasi dalam memberikan kritik dan saran mengenai pelayanan publik yang seyogyanya lebih efektif dan efisien. Terdapat empat hal yang menunjukkan perlunya penguatan budaya kerja inovatif oleh lembaga pemerintahan hingga level pemerintah daerah.

Pertama, Dorongan berinovasi dilatarbelakangi oleh rendahnya peringkat Global Innovation Index (GII) Indonesia di mata dunia khususnya tingkat ASEAN. Indonesia masih berada di peringkat 2 terbawah dalam peringkat rata-rata global innovation index versus Negara-negara di ASEAN tahun 2019. Peringkat Indonesia hanya diatas Kamboja dari delapan negara ASEAN yang terdapat pada GII (www.globalinnovationindex.org). Hal ini semakin mencerminkan bahwa pemerintah masih belum menjadikan inovasi sebagai budaya kerja.

Kedua, Global Competitiveness Index (GCI) juga merilis laporan tahun 19 dimana ranking Indonesia versus Negara-negara ASEAN berada di peringkat 50 masih berada di bawah Singapura (8), Malaysia (35), Vietnam (42) dan Thailand (43) (www3.weforum.org). Kondisi ini semakin mendorong akselerasi kompetisi antar daerah lewat inovasi. Ketiga, inovasi juga mendukung program pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang ditetapkan oleh PBB. Salah satunya adalah tuntutan berinovasi dalam pengentasan kemiskinan, pendidikan dan kesehatan. Keempat, adalah dalam hal persepsi korupsi. Berdasarkan data *Transparency International* yang diolah oleh Kominfo, rata-rata skor IPK Indonesia adalah 34, skor ini masih jauh dibandingkan negara ASEAN lainnya yaitu Malaysia 54, Singapura 98, Thailand dan Filipina 38.

Data diatas sangat jelas menunjukan bahwa perlu adanya dorongan dan inisiatif pemerintah untuk menginternalisasikan nilai-nilai inovasi hingga level pemerintah daerah termasuk di dalamnya pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Namun, masih ada bentuk resistensi pemerintahan daerah akan kehadiran inovasi dalam mewujudkan “persaingan” antar daerah. Berbagai tindakan resisten ini dilatarbelakangi oleh keengganan pegawai untuk bergerak dari *comfort zone*. Selain itu, pegawai melihat bahwa inovasi merupakan sesuatu yang asing, aneh dan berpotensi berbenturan dengan kebijakan dan peraturan hukum.

Bagi pemerintah daerah yang masih resisten terhadap inovasi, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Perundang–undangan. Secara hirarki semangat dan dorongan berinovasi berawal dari kebijakan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 386, 387 dan pasal 388 yang menjelaskan perlu adanya inisiatif untuk berinovasi oleh seluruh komponen pemerintah daerah (kepala daerah, SKPD, DPRD) bahkan lapisan masyarakat. Inovasi juga menjadi program prioritas melalui Nawacita Presiden dan Wakil Presiden dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan reformasi birokrasi. Kemudian, Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 tentang Inovasi Daerah pasal 19 menyebutkan: *"Inovasi Daerah yang sederhana, tidak menimbulkan dampak negatif kepada masyarakat, dan tidak mengubah mekanisme penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan langsung diterapkan tanpa melalui uji coba Inovasi Daerah".*

Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa inovasi bukanlah sesuatu yang mengubah tatanan kebijakan pemerintah daerah melainkan *compatible* dengan nilai-nilai, norma-norma dan hukum. Artinya, sesuatu ide atau gagasan yang dalam pelaksanaannya melanggar kebijakan dan aturan hukum maka dapat dipastikan hal tersebut bukanlah inovasi. Jadi, tidak perlu takut untuk berinovasi karena inovasi itu sendiri memiliki payung hukum dan dorongan langsung dari pemerintah pusat. Selain kebijakan perundang-undangan, pemerintah daerah juga harus mengetahui bahwa inovasi tidak seberat yang dihadapi. Inovasi sebetulnya bersifat sederhana, yaitu tidak memerlukan anggaran besar dan kegiatan jangka panjang untuk memulainya.

Inovasi juga merupakan cara untuk mengembangkan *good governance* melalui peningkatan kreativitas dan inovasi dalam pemerintahan, dimulai dari tingkat individu, meningkat kepada kelompok, dan kemudian menuju pada inovasi organisasional. Tujuannya agar seluruh pihak di tempat kerja mampu mengembangkan keterampilan yang dapat mempermudah dalam melakukan setiap pekerjaannya.

Kreativitas merupakan pengembangan ide baru, dan inovasi merupakan proses penerapan ide tersebut secara nyata ke dalam praktik. Salah satu masalah yang dihadapi oleh para inovator adalah suksesi kepemimpinan. Inovasi yang berhasil dilakukan memakan waktu yang tidak sebentar untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Ketika pemimpin yang mendukung dan mengarahkan hasil inovasi tersebut pergi sebelum prosesnya selesai, maka inovasi tersebut berada dalam risiko. Jika pemimpin baru tidak menyetujui atau memahami strategi inovasi tersebut, maka keberhasilannya terancam terhenti.

Inovasi juga diartikan sebagai salah satu aspek budaya birokrasi yang sangat mempengaruhi keberhasilan reformasi birokrasi. Akan tetapi, inovasi belum menjadi hal utama dari budaya birokrasi di Indonesia. Inovasi di sektor pemerintahan akan sulit dilakukan apabila masih banyak pegawai yang tidak terpacu untuk berubah. Membentuk pemerintahan yang inovatif tampaknya masih belum optimal mengingat kesadaran untuk selalu berinovasi masih menyisakan ruang untuk perbaikan, padahal inovasi sangat penting untuk dilakukan pada setiap lapisan pemerintahan demi tercapainya pemerintahan yang "*good governance*".

Salah satu bentuk inovasi yang dibutuhkan dalam pelayanan publik adalah inovasi dalam penyediaan informasi publik yang berkaitan dengan cara penyajian dan ketersedian informasi yang diberikan oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) di lembaga pemerintah. Pada masyarakat modern, kebutuhan atas informasi semakin banyak dan semakin urgen. Informasi menjadi kebutuhan dasar dalam pengambilan keputusan-keputusan personal dan sosial. Perkembangan teknologi komunikasi turut mendorong perkembangan informasi yang terus menyebar dari satu tempat ke tempat lain dengan cepat.

Pada konteks Pemerintah Kota Parepare, upaya mendorong keterbukaan informasi publik masih sangat dibutuhkan, salah satunya dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. Saat ini Pemerintah Kota Parepare telah menyediakan sarana informasi publik melalui media situs website yaitu www.pareparekota.go.id. Website ini menyediakan beberapa fasilitas diantaranya dokumen publik, data statistik sektoral, dan informasi pelayanan informasi publik. Data statistik yang disajikan dalam bentuk file elektronik berekstensi PDF (\*.pdf). Proses pelayanan informasi publik oleh Pemerintah Kota Parepare belum memenuhi standar pelayanan informasi berbasis Open Data, baik dari kualitas data maupun jumlah data yang disediakan.

Dari hasil pengamatan penulis dan didukung oleh berbagai informasi tentang inovasi pelayanan informasi publik berbasis data terbuka, dapat diidentifikasi beberapa masalah yaitu masyarakat membutuhkan kebebasan dan kemudahan dalam mendapatkan layanan informasi publik. Selain itu informasi publik juga digunakan dalam rangka partisipasi masyarakat mengawasi dan berkontribusi dalam implementasi kebijakan pemerintah. Hak publik atas informasi tersebut telah dijamin oleh negara melalui Undang-undang nomor 14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik. Persoalannya adalah rendahnya kemampuan badan publik dalam pelayanan informasi melalui pemantaatan teknologi dan belum merata terutama pada tingkat pemerintah daerah. Pada tahun 2019 Aliansi Jurnalis Independen (AJI) memaparan hasil monitoring implementasi keterbukaan informasi publik di Indonesia. Riset yang dilakukan AJI bersama beberapa lembaga (IDEA, LBH Pers, IPC). Riset menemukan fakta bahwa pelayanan data publik di beberapa Kementerian/Lembaga belum optimal.

Selain itu Rendahnya kualitas pelayanan informasi publik kemungkinan disebabkan oleh adanya resistensi lembaga pemerintah dalam melakukan inovasi dalam layanan informasi publik. Selain itu paradigma lama yang masih dipertahankan oleh lembaga pemerintah yaitu “informasi merupakan milik pemerintah, kecuali yang dibuka kepada masyarakat” turut mempengaruhi resistensi tersebut. Hal lain adalah faktor kemampuan pemerintah dari sisi sumber daya manusia serta ketersediaan sarana dan infrastruktur juga bisa menjadi penyebab rendahnya kualitas pelayanan informasi publik ini. Apabila lembaga pemerintah tidak mampu melakukan terobosan inovatif dalam meningkatkan kualitas layanan informasi publik, maka dikhawatirkan akan berdampak pada lemahnya pangawasan terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang merupakan bagian dari upaya menekan angka perilaku koruptif oleh penyelenggara pemerintah. Di sisi lain rendahnya kualitas layanan informasi publik akan berdampak pada tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, baik di tingkat nasional, maupun di daerah. Bahkan masyarakat dapat menjadi apatis atau tidak peduli atas permasalahan publik karena tidak mendapatkan akses informasi yang mereka butuhkan. Selain itu, informasi publik yang sulit diakses dapat pula mempengaruhi citra pemerintah di mata masyarakat yang berimplikasi pada rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Konsep *Open Data* atau Data Terbuka yang bagian dari gerakan *Open Government* atau Pemerintahan Terbuka merupakan salah satu solusi dan pendekatan inovatif dalam upaya meningkatkan kualitas layanan informasi publik. Inovasi layanan informasi publik dalam perspektif Data Terbuka melalui pemanfaatan teknologi informasi sangat potensial dan strategis dalam menjawab permasalahan kebutuhan informasi publik yang mudah, murah dan cepat. Masyarakat akan lebih mudah mendapatkan informasi digital melalui media online dan media sosial dengan memanfaatkan internet dibandingkan dengan menyediakan informasi publik secara konvensional melalui kantor-kantor layanan informasi yang cenderung birokratis. Pemerintah dapat mendesain konsep layanan informasi publik yang lebih menarik dan interaktif sehingga menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Pemerintah Kota Parepare merupakan salah satu daerah potensial yang diyakini mampu melakukan inovasi dalam layanan informasi publik. Dengan mengadopsi berbagai konsep inovasi layanan informasi berbasis teknologi informasi dan *best practices* yang telah dilakukan oleh lembaga pemerintah lainnya, Pemerintah Kota Parepare dapat mendesain sebuah layanan informasi publik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya dalam perspektif Data Terbuka. Model inovasi tersebut sekaligus akan menjadi jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

1. **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pelayanan informasi publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Parepare?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi determinan dalam inovasi pelayanan informasi publik di Kota Parepare?
3. Bagaimana model inovasi pelayanan informasi publik dalam perspektif *Open Data* pada Pemerintah Kota Parepare?
4. **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis model penyediaan informasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Parepare. Penelitian ini akan menjelaskan bagaimana Pemerintah Kota Parepare melaksanakan kebijakan-kebijakan terkait pelayanan informasi publik dan inovasi yang telah dilaksanakan terkait hal tersebut.
2. Menganalisis faktor-faktor determinan dalam inovasi pelayanan informasi publik di Kota Parepare. Analisis dilakukan untuk mengetahui lebih jauh kapasitas pemerintah daerah dalam melakukan inovasi dalam kerangka kebijakan pelayanan informasi publik, serta keterbatasan pemerintah daerah yang berpotensi menjadi hambatan dalam melakukan inovasi dalam pelayanan informasi publik.
3. Memformulasikan model inovasi pelayanan informasi publik dalam perspektif *Open Data* sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik pemerintah Kota Parepare. Model yang direkomendasikan merupakan solusi sekaligus menjawab pertanyaan penelitian terkait model pelayanan informasi publik dalam kerangka kebijakan keterbukaan informasi publik dan inovasi daerah dalam perspektif data terbuka.
4. **Manfaat Penelitian**

Kajian inovasi pada penelitian ini tentu saja memilik beberapa perbedaan dengan kajian-kajian inovasi yang sudah dilakukan oleh pihak lain. Beberapa perbedaan tersebut, antara lain: *pertama,* kajian inovasi pada penelitian ini dilakukan pada organisasi sektor publik, berbeda dengan kajian inovasi lainnya yang kebanyakan dilakukan pada organisasi sektor bisnis. *Kedua*, lokus kajian inovasi ini berada pada daerah otonom yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus sektor pelayanan informasi. Sehingga dengan demikian obyek kajian ini adalah inovasi dalam mengatur pelayanan informasi publik di Kota Parepare.

*Ketiga,* kajian ini berusaha untuk melihat inovasi dalam birokrasi pemerintahan daerah secara terintegrasi mulai dari inovasi pada tingkatan kebijakan (eksekutif), tingkatan manajerial (organisasional), dan inovasi pada tingkatan operasional. Berbeda dengan kajian yang sudah dilaksanakan oleh pihak lain, umumnya masih bersifat parsial berkenaan dengan aspek tertentu saja. Misalnya kajian mengenai kepemimpinan yang inovatif, inovasi pada aspek pelayanan, budaya inovasi, dan sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, hasil kajian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara akademik maupun secara pragmatis. Secara ***akademik***, kajian ini dimaksudkan untuk meninjau penerapan konsep inovasi pada organisasi sektor publik, khususnya inovasi pada daerah otonom dalam pelayanan informasi publik yang telah dilimpahkan oleh pemerintah pusat. Untuk itu, kajian dimaksudkan untuk mengelaborasi penerapan konsep inovasi ke dalam birokrasi pemerintahan.

Manfaat ***pragmatis***, secara umum hasil-hasil kajian ini dapat memberi kontribusi pemikiran dan bahan pertimbangan bagi daerah otonom Kota Parepare dalam melayani kebutuhan informasi publik yang menjadi wewenangnya. Secara khusus, hasil-hasil kajian ini menjadi masukan bagi DPRD, pemerintah daerah, dan *stakeholders* yang terkait dalam pengembangan inovasi penyelenggaraan urusan pelayanan informasi publik, baik pada tingkatan kebijakan, tingkatan manajerial (organisasi), maupun pada tingkatan operasional birokrasi pemerintahan Kota Parepare. Manfaat lain dari hasil penelitian ini adalah dapat menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti-peneliti lain, terutama bagi peneliti yang berminat meneliti topik tentang inovasi pada sektor publik terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1. **KAJIAN PUSTAKA**
2. **Hasil Penelitian Terdahulu**

Beberapa Penelitian terdahulu yang dipaparkan pada bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian dilaksanakan dengan sejumlah penelitian yang pernah dilakukan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi: konsep yang digunakan; pendekatan dan metode penelitian; hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang akan dilakukan.

1. Corrêa dkk. (2017) melakukan penelitian keterbukaan data terhadap 561 dari 3.052 daerah di negara Brazil menggunakan metode assesmen. Assesmen dilakukan dengan cara mengunjungi situs resmi masing-masing daerah. Hasil penelitiannya menemukan bahwa mayoritas website belum memenuhi standar yang ditetapkan dalam aturan yang berlaku di negara tersebut. Hasil tersebut sekaligus menegaskan bahwa mayoritas website belum memenuhi prinsip-prinsip keterbukaan data secara umum.
2. Di Wang dkk. (2018) meneliti implementasi data terbuka pada level pemerintahan daerah. Penelitian ini diawali dengan membangun kerangka evaluasi berdasarkan kajian-kajian terkait yang diikuti dengan melakukan *analytical hierarchy process (AHP)*. AHP tersebut menghasilkan elemen-elemen prioritas yang kemudian menjadi dasar dalam pelaksanaan studi kasus pada tingkat provinsi di negara Cina. hasil penelitian mengungkapkan bahwa kualitas dan aksesibilitas merupakan elemen penting diatas kuantitas data.
3. Amnur dan Meidelfi (2018) melakukan penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan implementasi data terbuka tentang pariwisata Indonesia melalui aplikasi komputer.
4. Hosen dan Alfina (2016) melakukan penelitian tentang inovasi melalui pemanfaatan data terbuka di bidang pendidikan dan bursa tenaga kerja. Penelitian ini dilakukan dengan metode studi kasus. Hasil dari visualisasi data dalam penelitian ini menggambarkan hubungan antara data pendidikan dengan bursa tenaga kerja di Jakarta.
5. Husein dkk. (2015) melakukan penelitian tentang pemanfaatan data terbuka dalam pengembangan sektor usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kajian dokumentasi dari hasil-hasil penelitian terkait. Penelitian ini menghasilkan sebuah model pendekatan *top-down* sebagai strategi dalam pengembangan data terbuka di sektor ini.
6. Kassen (2013) melakukan penelitian dengan metode studi kasus pada proyek implementasi data terbuka pada tingkat lokal di daerah Chicago, Amerika Serikat. Penelitian ini mengungkapkan bahwa implementasi data terbuka pada tingkat lokal sangat potensial dan mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam hal politik, sosial, maupun manajemen layanan publik. Melalui nilai-nilai pada kearifan lokal, pemerintah dapat membangun pengetahuan baru yang dihasilkan dari data untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat secara efektif dan efisien.
7. Ruijer dkk. (2018) melakukan penelitian menggukan metode *action-based research* dimana pemerintah dan masyarakat berkolaborasi menemukan solusi dalam pelayanan publik menggunakan platform data terbuka. Penelitian ini menemukan fakta bahwa tidak adanya kerangka kognitif bersama untuk memahami data terbuka dan kurangnya dataset berkualitas dapat menjadi penghambatdalam proses kolaborasi.
8. Galiotou dan Fragkou (2013) melakukan penelitian mengenai implementasi data terbuka di negara Yunani dengan metode studi kasus. Penelitian ini fokus pada hal teknis yaitu bagaimana melakukan transformasi data sehingga dapat dikaitkan dengan data lain.
9. Kassen (2017) melakukan penelitian tentang implementasi data terbuka di Kazakhstan menggunakan metode studi kasus. Penelitian ini menjelaskan bahwa data terbuka dapat mendorong keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan walupun belum menunjukkan pengaruh signifikan secara politik.
10. Temiz dan Brown (2017) melakukan penelitian tentang fenomena data terbuka pada tingkat lokal. Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yaitu proyek implementasi data terbuka di Kota Stockholm. Penelitian ini menemukan fakta bahwa proyek data terbuka masih identik dengan platform data “tertutup” yang disediakan menggunakan API.

*Tabel 1. Matriks Persamaan dan Perbedaan Penelitian Terdahulu dan Penelitian ini.*

| **No** | **Penulis, Judul & tahun** | **Hasil Kajian** | **Permasamaan** | **Perbedaan** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | *Transparency and open government data, (Corrêa dkk., 2017)* | Menemukan bahwa mayoritas website belum memenuhi standar yang ditetapkan dalam aturan yang berlaku di negara tersebut. Hasil tersebut sekaligus menegaskan bahwa mayoritas website belum memenuhi prinsip-prinsip keterbukaan data secara umum | Melakukan kajian tentang inovasi layanan informasi publik melalui pemanfaatan media online. Indikator yang digunakan adalah prinsip-prinsip data terbuka. | Penelitian ini menggunakan perspektif teknis dimana unit analisisnya adalah website pemerintah di negara Brazil |
| 2. | A prioritization-based analysis of local open government data portals: A case study of Chinese (Di Wang dkk., 2018) | Hasil penelitian mengungkapkan bahwa kualitas dan aksesibilitas merupakan elemen penting diatas kuantitas data. | Menggunakan metode studi kasus dalam penelitian Data Terbuka. Lokus penelitian juga pada level pemerintah daerah. | Konteks penelitian berada pada negara berbeda. Teknik analisis menggunakan analytical hierarchy process (AHP). |
| 3. | Open Data of Indonesian *Tourism Based on Android (Amnur dan Meidelfi, 2018)* | Penelitian dilakukan untuk menggambarkan implementasi data terbuka tentang pariwisata Indonesia melalui aplikasi komputer | Menggunakan metode studi kasus dalam penelitian Data Terbuka pada konteks Indonesia | Penelitian fokus pada aspek teknis yaitu implementasi Data Terbuka melalui aplikasi komputer berbasis Android |
| 4. | *Aggregation of open data information using linked data: Case study education and job vacancy data in Jakarta (Hosen dan Alfina, 2016)* | Penelitian tentang inovasi melalui pemanfaatan data terbuka di bidang pendidikan dan bursa tenaga kerja. | Penelitian menggunakan metode studi kasus pada level pemerintah daerah di Indonesia | Penelitian lebih fokus pada aspek tertentu yaitu bursa tenaga kerja dan pendidikan. Sedangkan penelitian ini fokus pada pelayanan informasi. |
| 5. | *Open data strategy for enhancing the productivity and competitiveness of fishery SMEs in Indonesia (Husein dkk., 2015)* | Penelitian tentang pemanfaatan data terbuka dalam pengembangan sektor usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) di Indonesia | Penelitian menggunakan metode studi kasus dalam perspektif Data Terbuka pada konteks Indonesia. | Penelitian fokus pada penerapan Data Terbuka pada konteks UMKM, sedangkan penelitian ini pada konteks pemerintah daerah |
| 6. | *A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project (Kassen, 2013)* | Penelitian ini mengungkapkan bahwa implementasi data terbuka pada tingkat lokal sangat potensial dan mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam hal politik, sosial, maupun manajemen layanan publik. Melalui nilai-nilai pada kearifan lokal, pemerintah dapat membangun pengetahuan baru yang dihasilkan dari data untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat secara efektif dan efisien. | Melakukan penelitian dengan metode studi kasus pada proyek implementasi data terbuka pada tingkat lokal | Penelitian dilakukan pada konteks negara Amerika Serikat yang secara struktur kelembagaan berbeda dengan Indonesia. |
| 7. | *Open data work: understanding open data usage from a practice lens (Ruijer dkk., 2018)* | Penelitian menggukan metode action-based research dimana pemerintah dan masyarakat berkolaborasi menemukan solusi dalam pelayanan publik menggunakan platform data terbuka | Penelitian dilakukan menggunakan perspektif Data Terbuka. Penelitian ini juga merupakan bagian inovasi dalam pelayanan publik oleh pemerintah | Penelitian menggunakan metode Action Based Research dimana peran peneliti berbeda dengan penelitian yang dilaksanakan |
| 8. | *Applying Linked Data Technologies to Greek Open Government Data: A Case Study (Galiotou dan Fragkou, 2013)* | Melakukan penelitian mengenai implementasi data terbuka di negara Yunani dengan metode studi kasus. | Penelitian menggunakan metode studi kasus yaitu implementasi Data Terbuka di sebuah negara | Penelitian ini fokus pada hal teknis yaitu bagaimana melakukan transformasi data sehingga dapat dikaitkan dengan data lain. |
| 9. | *Open data in Kazakhstan: incentives, implementation and challenges (Kassen, 2017)* | Penelitian ini menjelaskan bahwa penerapan data terbuka dapat mendorong keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan walupun belum menunjukkan pengaruh signifikan secara politik. | Melakukan penelitian tentang implementasi data terbuka di Kazakhstan menggunakan metode studi kasus | Perbedaan pada konteks penelitian yaitu level pemerintah pusat. |
| 10. | *Open data project for e-government: case study of Stockholm open data project (Temiz dan Brown, 2017)* | melakukan penelitian tentang fenomena data terbuka pada tingkat lokal. Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yaitu proyek implementasi data terbuka di Kota Stockholm. | Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yaitu proyek implementasi data terbuka pada tingkat daerah | Penelitian ini dilakukan dari aspek teknis maupun aspek sosial. |

1. **Teori dan Konsep**
2. Teori dan Perkembangan Administrasi Publik

Salah satu asumsi dasar dalam mengkaji administrasi publik adalah ”*administration is a unitary process that can be studied uniformly, at the municipal administration, state administration, and federal administration”*. Asumsi dasar ini ditulis oleh Leonard D. White (1926) dalam artikelnya yang berjudul *”Introduction to the Study of Public Administration”* sebagaimana disunting oleh Shafritz dkk. (2016:21) Makna yang terkandung dalam asumsi dasar tersebut adalah bahwa mempelajari disiplin ilmu administrasi publik berarti mengkaji administrasi publik sebagai kesatuan proses, tidak hanya pada level federal dan level negara tetapi juga menyangkut administrasi pada level lokal (*municipal*). Oleh karena itu, dalam konteks kajian tentang inovasi pemerintahan daerah penting diawali dengan memahami perkembangan teori dan konsep administrasi publik dan pemerintahan daerah. Perkembangan pemikiran administrasi publik disajikan mulai dari pemahaman administrasi publik dalam berbagai perspektif, model, dan paradigma yang dikembangkan oleh para ilmuwan administrasi publik.

Menurut Shafritz dkk. (2016:6) dalam bukunya *”Introducing Public Administration”* bahwa memahami administrasi publik (*public administration*) tidak bisa hanya melalui satu definisi saja, karena masing-masing peminat administrasi publik memiliki perspektif yang berbeda sehingga menyimpulkan definisi yang berbeda pula. Oleh karena itu, Shafritz dkk. (2016:6–23) mengembangkan pemahaman terhadap administrasi publik dalam empat kategorisasi atau perspektif yang meliputi: *political, legal, managerial,* dan *occupational perspective*, seperti pada Tabel *2* bagian berikut ini.

*Tabel 2. Category of the definition of public administration*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***No.*** | ***Category/Perspective*** | ***Definitions of Public Administration*** |
| *1.* | *Political* | *What Government Does; Both Direct and Indirect; a Phase in the Public Policymaking Cycle; Implementing*  *the Public Interest; Doing Collectively*  *That Which Cannot Be So Well Done*  *Individually* |
| *2.* | *Legal* | *Law in action; Regulation; The King’s largesse; and Theft.* |
| *3.* | *Managerial* | *The executive function in government; Management specialty; Mickey mouse; Art, not science-or-Vice versa.* |
| *4.* | *Occupational* | *An occupational category; An essay contest; Idealism in action; An academic field; and a profession.* |

Sumber: adaptasi dari Shafritz dkk. (2016:6–23)

Pada Tabel *2* diperlihatkan kategorisasi definisi administrasi publik yang dapat dipahami dalam empat perspektif yakni: pertama, dari perspektif politik melihat administrasi publik sebagai *”what government does”* baik langsung maupun tidak langsung, suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individual.

Kedua, perspektif legal (hukum), administrasi publik dipandang sebagai penerapan hukum (*law in action*), regulasi, kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa atau ”raja” kepada rakyatnya (*King’s Largesse*), dan sebagai bentuk ”*theft*” yakni tindakan mengambil sebagian harta orang kaya untuk dibagikan ke yang miskin secara legal dalam bentuk UU perpajakan (*tax regulation*), dimana pihak-pihak yang dirugikan harus tunduk dan mentaatinya.

Ketiga, perspektif manajerial, administrasi publik adalah fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain), sebagai ”*mikey mouse*” simbol dari *mal-administrative* seperti perilaku *red tape, inefficiency*, korupsi, kolusi, dan lainnya. Sebagai seni misalnya *judgement* dan *common sense* seorang administrator kadang lebih menentukan dibanding ilmu yang dimilikinya.

Keempat, perspektif okupasi atau jabatan, bahwa administrasi publik dapat dipahami sebagai bentuk profesi tertentu, gambaran tentang program atau proyek tertentu yang dibiayai dan dilaksanakan pemerintah, sebagai penerapan idealisme dimana orang-orang ingin mewujudkan impiannya, dan sebagai bidang akademik yang akan terus mempelajari seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di sektor publik.

Tabel 3. Perspective on Public Administration

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Characteristic* |  | | *Perspective* | |
|  | *Management* | |  | |
|  | *Traditional* | *NPM Variant* | *Politics* | *Law* |
| *Values* | *Economy, efficiency, effectiveness* | *Cost-effectiveness, responsiveness to customers* | *Representation, responsiveness, accountability* | *Constitutional integrity, procedural due process, robust substantive rights, equal protection,*  *equity* |
| *Organizational structure* | *Ideal-typical bureaucracy* | *Competitive, firm-like* | *Organizational pluralism* | *Adjudicatory (adversary)* |
| *View of individual* | *Impersonal case, rational actor* | *Customer* | *Member of group* | *Individual and/or member of class, reasonable person* |
| *Cognitive approach* | *Rational-scientific* | *Theory, observation, measurement, experimentation* | *Agreement and public opinion, debate* | *Inductive case analysis, deductive legal analysis, normative*  *reasoning, adversary process* |
| *Budgeting* | *Rational (cost- benefit)* | *Performance- based market- driven* | *Incremental (distribution of benefit and burdens* | *Rights funding* |
| *Decision making* | *Rational- comprehensive* | *Decentralized, cost-minimizing* | *Incremental mudding trough* | *Precedential incrementalism* |
| *Govermental function characterized by* | *Execution* | *Execution* | *Legislation* | *Adjudication* |

Sumber: Rosenbloom dkk. (2015:14–35)

Sementara Rosenbloom dkk. (2015:14) memandang bahwa administrasi publik dapat dipahami dalam tiga pendekatan, sebagaimana tertera pada Tabel 2 mengenai tiga perspektif dalam memahami administrasi publik. Ketiga perspektif dan pendekatan tersebut adalah (a) pendekatan manajemen; (b) pendekatan politik; (c) pendekatan hukum. Masing-masing pendekatan ini memiliki karakteristik dan penekanan yang berbeda-beda berdasarkan aspek *values, organizational structure, view of individual, cognitive approach, budgeting, decision making,* dan *governmental function*.

Kajian dan pemahaman terhadap administrasi publik dapat pula dilihat dari eksistensi model yang dikembangkan oleh para ahli administrasi publik. Dalam konteks perkembangan administrasi publik, terdapat model ”administrasi publik baru” atau *”new public administration”* yang dikembangkan oleh Frederickson (1976:155). Kelima model administrasi publik baru menurut meliputi: *bureaucracy (classic), neo- bureaucracy, institution, human relation,* dan *public choice model,* yang dapat disimak pada Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Lima Model Administrasi Publik Baru

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Teori & Tokoh | Fokus Empiris (Unit Analisis) | Ciri-ciri | Nilai yang akan Dimaksimumkan |
| Model Birokrasi Klasik (Taylor, Wilson, Weber  Gulick, Urwick) | Organisasi  Kelompok Produksi Instansi Pemerintah  Biro (*bureau*) Kelompok Kerja | Struktur, hirarki, pengendalian, otoritas, dikotomi, kebijakan- administrasi, rantai perintah, kesatuan perintah, rentangan pengendalian, pengangkatan atas kemampuan, sentralisasi | Efisiensi Ekonomi Efektivitas |
| Model Neobirokrasi (Simon, Cyert, March, Gore) | Keputusan | Positivis-logis, penelitian operasi, analisa sistem, sibernetika, ilmu manajemen, produktivitas | Rasionalitas  Efisiensi  Ekonomi |
| Model Institusi  (Lindbloom, J. Thompson, Mosher, Blau, Riggs) | Keputusan (rasional) Keputusan (tambahan)  Perilaku organisasi (sistem terbuka) Perilaku organisasi Perilaku individu dan organisasi  Biro dan profesi Perbandingan perilaku organisasi (kekuasaan) Perilaku organisasi (pertukaran)  Organisasi dan kebudayaan Perilaku organisasi  Perilaku organisasi  (organismis) | Empiris, positivis, birokrasi adalah cerminan kebudayaan, pola-pola perilaku birokrasi yang memusatkan perhatian pada kelangsungan, kompetisi, teknologi, rasionalitas, inkrementalisme, kekuasaan | Ilmu  “Analisa yang netral tentang perilaku organisasi” Inkrementalisme Pluralisme  Kritik |
| Model Hubungan Kemanusiaan (Mcgregor, Argyris) | Individu dan kelompok kerja  Hubungan pengawas/pekerja Daya guna pengawas/pekerja Perubahan perilaku Perubahan perilaku | Hubungan antar pribadi dan antar kelompok, komunikasi, sanksi, motivasi, perubahan, latihan, pembagian otoritas, kebenaran prosedur, konsensus | Kepuasan pekerja  Perkembangan pribadi  Harga diri individu |
| Model Pilihan Publik(Ostrom, Buchanan, Olson, Oppenheimer) | Hubungan organisasi/klien dan distribusi barang-barang masyarakat umum  Desentralisasi struktur yang tumpang tindih  Sektor publik sebagai pasar  Besarnya kelompok klien dan distribusi pelayanan publik  Distribusi  Kepemimpinan dan distribusi barang  Perjanjian pelaksanaan | Antibirokrasi, penerapan logika ekonomi pada masalah-masalah distribusi pelayanan publik, amat analisis, pengibaratan pasar, kontrak- kontrak, kekecilan, desentralisasi, tawar-menawar | Pilihan atau kehendak warga negara Kesempatan mempergunakan pelayanan yang sama persaingan |

Sumber: Frederickson (1976:155)

Sementara itu Frederickson dkk. (2012:48) dalam bukunya yang berjudul: *The Public Administration Theory Primer* memperkenalkan paradigma terkait dengan teori politik birokrasi dalam kajian administrasi publik, yaitu *Allison’s Paradigm of Bureaucraticy Politics.* Paradigma Allison ini berangkat dari pemikiran bahwa teori politik birokrasi berusaha menjelaskan peranan dari administrasi dan birokrasi dalam pembuatan kebijakan. Kerangka ini secara khusus menolak adanya dikotomi politik-administrasi yang mendasari lahirnya teori kontrol birokrasi. Beragam studi telah menegaskan bahwa birokrasi dan para birokrat secara rutin mengalokasikan nilai-nilai dan memutuskan siapa memperoleh apa, bahwa birokrasi secara logis melakukan apa yang disebut Meier (1993) sebagai “*politics of the first order*”. Dengan demikian teori politik birokrasi jika diamati secara empiris (praktek) sebagaimana telah lama dikatakan oleh Dwight Waldo (1948) dalam karyanya “*The Administrative State”*, administrasi bukanlah aktivitas teknis semata dan netral nilai dimana dapat dipisahkan dari politik, namun administrasi adalah politik sebagaimana dikutip oleh Frederickson dkk. (2012:47).

Paradigma politik birokrasi dituangkan oleh Graham Allison (1971) dalam karyanya “*Essence of decision”*, yang direvisi bersama Morton Halperin (1972), fokusnya pada *essence of decision* yang menjadi usaha pertama secara serius dan komprehensif membangun kerangka kerja tawar-menawar dan negosiasi dalam pengambilan keputusan. Melalui pertanyaan besar tentang pemicu utama dari kebijakan demokratis yakni w*hy do governments do what they do? In other words, how is policy made, and who determines or influence it?* Allison memberikan jawaban melalui tiga model teoritisasi sebagaimana dikutip oleh Frederickson dkk. (2012:48). Ketiga model teoritisasi Allison meliputi: *pertama*, model *the actor rational* (model aktor rasional) atau Model I (*the classical model*). Model I ini menjelaskan bahwa keputusan pemerintah dipahami sebagai hasil dari *single actor* dalam membuat keputusan untuk kepentingan strategis mereka sendiri.

Kedua, model yang didasari oleh paradigma proses organisasional (*the organizational process paradigm*) atau Model II. Model II ini mengakui bahwa terdapat berbagai aktor yang harus terlibat dalam pengambilan keputusan, dan proses pengambilan keputusan sangat terstrukutur melalui *standart operational procedural* (SOP) yang disepakati.

Ketiga, model politik birokrasi *(the bureaucratic politics paradigm)* atau Model III. Model politik birokrasi atau paradigma politik birokrasi Allison ini didasari oleh beberapa asumsi, antara lain: (1) Cabang eksekutif terbentuk dari bermacam-macam organisasi dan individu, yang masing-masing memiliki sasaran dan agenda yang berbeda-beda, serta aktor-aktor tersebut membawa isu-isu tertentu yang menarik perhatian dengan motivasi dan kepentingan masing-masing; (2) Tidak ada aktor dalam cabang eksekutif tersebut yang mampu bertindak sendiri-sendiri atau sepihak; (3) Keputusan akhir adalah akibat dari politik *(political resultant)* dengan kata lain apa yang diputuskan pemerintah adalah hasil dari proses tawar-menawar atau kompromi dari proses politik; (4) Terdapat perbedaan antara *policy-making* dengan pelaksanaannya.

Perkembangan pemikiran administrasi publik dapat juga dipahami melalui berbagai paradigma yang dipelopori oleh para ahli administrasi publik. Misalnya Barzelay dan Armajani (2004:533) mengungkapkan mengenai paradigma *post-bureaucratic* sebagai antitesa dari paradigma *bureaucratic* (Tabel 4). Pada paradigma birokrasi menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol, sementara paradigma post-birokratik menekankan hasil yang berguna pada masyarakat, kualitas dan nilai, produk, keterikatan terhadap norma. Jika paradigma birokratik mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur, maka paradigma post-birokratik menekankan pada misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*). Bila paradigma birokratik menilai biaya, menekankan tanggungjawab (*reponsibility*), maka paradigma post-birokratik menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akutabilitas dan memperkuat hubungan kerja. Jika paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma post-birokratik menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan.

Terakhir, apabila paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma post-birokratik menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik.

Tabel 5. Perbandingan Paradigma Bureaucratic dan Post-Bureaucratic

|  |  |
| --- | --- |
| ***Bureaucratic Paradigm*** | ***Post-Bureaucratic Paradigm*** |
| *Public interest* | *Results citizens value* |
| *Efficiency* | *Quality and value* |
| *Administration* | *Product* |
| *Control* | *Winning adherence to norms* |
| *Specify functions, authority, and structure* | *Identify mission, services, customers, and outcomes* |
| *Justify costs* | *Deliver value* |
| *Enforce responsibility* | *Building accountability Strengthen working relationship* |
| *Follow rules and procedures* | *Understand and apply norms Identify and solve problems Continuously improve processes* |
| *Operate administrative systems* | *Separate service from control Built support for norms Expand customer’s choice Encourage collective action Provide incentives*  *Measure and analysis results Enrich feedback* |

Sumber: Barzelay dan Armajani (2004:538)

Jika paradigma birokratik mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, maka paradigma post-birokratik menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Terakhir, apabila paradigma birokratik mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi, maka paradigma post- birokratik menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik.

Pandangan Denhardt dan Denhardt (2007:3–42) dalam bukunya *”The New Public Services: Serving Not Steering”* mengungkapkan bahwa terdapat tiga paradigma atau perspektif dalam memahami pemikiran administrasi publik. Ketiga perspektif yang dimaksud yakni *old public administration, new public management,* dan *new public services*. Demikian halnya Bovaird dan Löffler (2003:3) juga mengemukakan pandangan yang mirip dengan padangan Denhardt dan Denhardt tersebut. Oleh Bovaird dan Loffler menyimpulkan *bahwa public administration, public management,* dan *public governance* adalah tiga pendekatan yang dapat digunakan dalam kajian-kajian administrasi publik (Tabel 5).

Menurut Denhardt dan Denhardt (2007:5) bahwa perspektif awal adalah *old public administration* merupakan perspektif klasik yang berkembang sejak munculnya tulisan Wilson (1887) yang berjudul “*the study of administration*”. Perspektif klasik atau tradisional tersebut bisa dilihat dalam Saleh dan Muluk (2006:231), yang mengemukakan adanya beberapa pakar yang termasuk proponen pandangan dalam tradisional ini. Di mana pada prinsipnya terdapat dua gagasan utama perspektif ini, yakni (1) menyangkut pemisahan politik dan administrasi, dan (2) administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti (Taylor, 1923) dengan “scientific management”, White (1926) dan (Willoughby,1927) yang mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan terakhir adalah pandangan (Gullick & Urwick, 1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB.

Dengan mengacu pada dua gagasan utama tersebut, perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Perspektif ini berpandangan pula bahwa peran utama administrator publik dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

Perspektif administrasi publik kedua adalah *new public management*, yang pada dasarnya berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik. Perspektif *new public management* sering disingkat dengan NPM ini, berbasis pada teori pilihan publik (*public choice theory*), dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari aliran kebijakan publik (*public policy schools*) dan gerakan manajerialis (*managerialism movement*). Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics, costs and be*nefit, dan *rational models of choice.* Selanjutnya aliran ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut *public management*, yang sebenarnya sinonim dengan *public administration* (Denhardt dan Denhardt, 2007:20).

Tabel 6. Matriks Paradigma Administrasi Publik Menurut Denhardt dan Denhardt

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *Aspek* | *Old Public Administration* | *New Public Management* | *New Public Service* |
| Dasar teoritis & fondasi epistimologi | Teori politik | Teori ekonomi | Teori demokrasi |
| Rasionalitas & model perilaku manusia | Rasionalitas synoptic (administrative man) | Teknis & rasionalitas ekonomi (economic man) | Rasionalitas strategis atau rasional formal (politik, ekonomi, & organisasi) |
| Konsep kepentingan publik | Kepentingan publik secara politis dijelaskan & diekspresikan dalam aturan hukum | Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu | Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai |
| Responsivitas birokrasi publik | *Clients & constituents* | *Customer* | *Citizen’s* |
| Peran pemerintah | *Rowing* | *Steering* | *Serving* |
| Pencapaian tujuan | Badan pemerintah | Organisasi privat & nonprofit | Koalisi antarorganisasi publik, nonprofit & privat |
| Akuntabilitas | Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas | Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan) | Multiaspek akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional |
| Diskresi | Diskresi terbatas | Diskresi diberikan secara luas | Diskresi dibutuhkan tapi dibatasi & bertanggungjawab |
| Struktur organisasi | Birokratik yang ditandai dengan otoritas top-down | Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal & eksternal |
| Asumsi terhadap motivasi pegawai & administrator | Gaji & keuntungan, proteksi | Semangat entrepreneur | Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat |

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2007:28)

Perspektif NPM menekankan pada penggunaan mekanisme dan terminologi pasar (*market based*) yang memandang hubungan antara badan- badan publik (pusat dan daerah) dengan pelanggannya (masyarakat) sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Warga masyarakata sebagai penerima manfaat ditempatkan sebagai *costumer* atau *consumen*. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara- cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah termasuk penyediaan barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public services*).

Fungsi manajer publik untuk mengarahkan bukannya mengayuh (*steering not rowing*), yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas pada pelanggan dan kinerja tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisi ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasi pembuatan keputusan.

Pemahaman yang lebih utuh tentang perspektif NPM ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government*, karya Osborne dan Gaebler (1992). Inti dari prinsip- prinsip tersebut sebagai berikut:

1. *Catalystic government*: *steering rather than rowing*. Pemerintahan entrepreneur berfungsi memisahkan pembuatan/penetapan keputusan (*steering*) dengan peran pemberian pelayanan (*rowing*). Tugas-tugas operasional harus dilakukan oleh staf pelaksana yang diberi kewenangan untuk itu dan para pimpinan yang tidak dibebani tugas-tugas operasional agar mereka dapat menjalankan tugas utamanya membuat keputusan.
2. *Community-owned government: empowering rather than serving*. Pemeritahan entrepreneur harus bekerjasama dengan atau melalui masyarakat yaitu dengan memberdayakan masyarakat untuk mengendalikan lingkungan dan kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dan tidak lagi menggantungkan pemberian pelayanan kepada birokrat atau petugas profesional.
3. *Competitive government: injecting competition into service delivery*. Pemerintahan entrepreneur didalam berperan sebagai penyedia pelayanan harus dilakukan secara kompetitif misalnya harus lebih murah dan lebih cepat agar pelanggan merasa puas. Monopoli pemerintah tidak lagi tepat dan hanya dengan pemberian pelayanan yang kompetetif maka pemerintahan akan lebih efisien, mendorong inovasi (*innovation*) dan merevitalisasi lembaga-lembaga publik.
4. *Mission-driven government: transforming rule-driven organizatitions*. Pemerintah lebih mengutamakan perwujudan misi atau tujuan daripada peran pengaturan, yang memiliki beberapa keunggulan yaitu lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel dan lebih bersemangat tinggi untuk mewujudkan misi dan tujuannya.
5. *Result oriented government: funding outcome, not inputs.* Pemerintahan lebih berorientasi pada hasil. Semua peningkatan dan penambahan sumber-sumber harus diperhitungkan lebih matang agar hasil benar-benar dapat dicapai, tidak sekedar memboroskan sumber-sumber secara membabi buta.
6. *Customer-driven: meeting the needs of customer, not the bureaucracy*. Pemerintahan menciptakan sistem pelayanan yang ”ramah pelanggan” dan sesuai dengan sebesar mungkin keinginan pelanggan secara holistik. Sehingga pemerintah sebagai pemberi pelayanan selalu peka terhadap kebutuhan dan keinginan pengguna pelayanan.
7. *Enterprising government: earning rather than spending.* Pemerintahan didorong untuk menggunakan prinsip-prinsip kewirausahawan yang condong berusaha meningkatkan terus pendapatan yang kemudian bisa ditabung untuk menambah investasi dengan cara lebih berorintasi pada keuntungan melalui penggunaan teknik-teknik manajemen yang lebih rasional.
8. *Anticipatory government: prevention rather than cure*. Pemerintahan diharuskan lebih preventif daripada kuratif antisipatif dan proaktif daripada reaktif, berpandangan kedepan dalam proses pembuatan keputusan, mengembangkan arah dan tujuan yang lebih strategis dan dinilai sangat urgen.
9. *Decentralized government: from hierarchy to participation and team work*. Pemerintahan lebih mengedepankan desentralisasi karena lebih memberikan kesempatan atau pemberdayaan yang dibawah untuk mengembangkan kemampuannya, meningkatkan semangat kerja, lebih mempunyai komitmen yang tinggi terhadap tugas dan organisasinya daripada pemerintahan yang sentralistik.
10. *Market oriented government: leveraging change through the market*. Pemerintahan entrepreneur lebih berorientasi pada pasar daripada strategi birokrasi yang bergaya komando. Sasarannya adalah menyusun dan menstruktur pasar sedemikian rupa dengan mendesain ulang peraturan- peraturan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik.

Mengacu pada sepuluh prinsip tersebut, dimana diantaranya adalah bahwa dalam perspektif *new public management* dianjurkan agar mengadopsi nilai kompetisi dari sektor bisnis ke dalam manajemen sektor publik. Salah satu konsep yang berbasis keunggulan berkompetisi adalah konsep inovasi, di mana konsep ini lebih akrab dibahas dan dikembangkan di sektor bisnis.

Perspektif NPM, seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, rasionalitas, produktivitas dan bisnis karena dapat bertentangan dengan nilai- nilai kepentingan publik dan demokrasi. Jika pemerintahan dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt dan Denhardt memberikan kritik terhadap perspektif *new public management* sebagaimana yang tertuang dalam kalimat “*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat*.” (Denhardt dan Denhardt, 2007:23).

Selanjutnya, dijelaskan pula bahwa pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka para administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *new public service*. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh tetapi lebih pada bagaiamana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas. Pada intinya, perspektif baru ini merupakan “*a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center*.” (Denhardt dan Denhardt, 2007:24).

Pemahaman lebih jauh mengenai perspektif *new public service* ini dapat disimak dari tujuh dasar pengembangan pelayanan publik (Denhardt dan Denhardt, 2007:42–43), yakni:

1. *Serve rather than steer.* Meningkatnya peran birokrat yang dapat membantu dan mengarahkan masyarakat untuk mengartikulasikan dan saling membagi nilai daripada melakukan kontrol terhadap masyarakat. Peran pemerintah bukan hanya sekedar membuat ketentuan dan kebijakan, lebih dari itu bertindak dan melakukan negosiasi, fasilitasi dan menjadi jembatan dalam mengatasi masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat (jika perlu bahkan melalui kerjasama antara sektor privat, masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat).
2. Kepentingan publik adalah tujuan, bukan hanya sekedar produk. Administrator publik harus dapat membangun kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat melalui pilihan dan preferensi individu, tetapi lebih dari itu harus menghasilkan *shared interest* dan *shared responsibility* dalam masyarakat.
3. Berfikir strategik dan bertindak demokratik. Kebijakan dan program akan mencapai hasil yang efektif dan bertanggung jawab apabila dilakukan melalui usaha-usaha kolektif dan proses yang kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat.
4. Melayani masyarakat bukan pelanggan. Kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang *shared values*, bukan hanya merupakan agregasi kepentingan individu. Karena itu, administrator publik bukan hanya bekerja dalam rangka memberikan pelayanan kepada pelanggan, tetapi lebih banyak berfokus pada upaya untuk membangun kepercayaan dan relasi yang kolaboratif dengan dan diantara masyarakat.
5. Akuntabilitas tidaklah sederhana. Administrator publik haruslah memberikan perhatian lebih kepada masyarakat bukan hanya sebagai pelanggan dalam sebuah pasar. Administrator publik harus berorientasi pada hukum dan konstitusi, nilai-nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan masyarakat.
6. Menghargai masyarakat dan bukan hanya produktivitas. Organisasi publik dan jaringannya akan bekerja dalam jangka waktu yang panjang, jika ada penghargaan yang tinggi terhadap proses yang kolaboratif dan nilai kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.
7. Menghargai masyarakat dan pelayanan publik yang lebih tinggi daripada kewirausahaan. Kepentingan publik dapat dikembangkan secara lebih baik oleh administrator publik dan masyarakat daripada dilakukan oleh seorang wirausaha. Karena sesungguhnya uang publik yang digunakan untuk melayani masyarakat berasal dari uang yang dipungut dari masyarakat.

Pemahaman administrasi publik melalui citizen-centered model lebih khusus dapat dipahami melalui kajian teori governance. Menurut Gerry Stoker pemikir administrasi publik, dalam salah satu papernya yang dipublikasi oleh Unesco berjudul ”*Governance as Theory: Five Propositions*” (1998) menguraikan lima proposisi governance sebagai sebuah teori yaitu:

1. *Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond governance;*
2. *Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues;*
3. *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action;*
4. *Governance is about autonomus self-governing networks of actors;*
5. *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.*

Melalui proposisi tersebut dapat dipahami bahwa makna *governance*itu merujuk pada institusi dan aktor yang tidak hanya pemerintah, kaburnya batas-batas dan tanggung jawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi, dan adanya ketergantungan dalam hubungan antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif. *Governance* juga berkaitan dengan *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor lainnya dan memperbaiki sesuatu tidak perlu tergantung kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenangannya (Stoker, 1998:18).

Pandangan *governance* dari Stoker memiliki substansi yang relatif sama dengan pendapat Rhodes (2007:1246), bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* yang mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya sebagaimana akan dijelaskan berikut ini. Lebih lanjut diuraikan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain:

1. Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*);
2. Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam networks dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya;
3. Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi;
4. Tidak ada kewenangan yang mutlak, networks mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. Networks tidak bertanggung jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka mengatur dirinya sendiri tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya.
5. Konsep dan Posisi Inovasi dalam Administrasi Publik

Dalam salah satu rilis *United Nations* melalui *Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) pada tahun 2006, menyatakan bahwa umumnya inovasi dalam pemerintahan adalah ide kreatif yang di mana jika dilaksanakan dengan sukses akan membantu memecahkan masalah publik yang bersifat mendesak. Inovasi adalah pelaksanaan ide baru dan cara baru untuk mencapai suatu hasil dalam melakukan pekerjaan. Inovasi dapat juga sebagai penggabungan elemen-elemen baru sehingga terjadi kombinasi baru dari unsur yang sudah ada atau mengubah secara signifikan atau meninggalkan cara-cara tradisional dalam melakukan sesuatu. Prinsipnya inovasi dalam konteks ini terdiri atas *new products, new policies and programs, new approaches,* dan *new processes* (UNDESA, 2006:5).

Selanjutnya, ditegaskan pula bahwa inovasi manajemen di sektor publik dapat didefinisikan sebagai pengembangan desain baru suatu kebijakan dan SOP yang baru oleh organisasi publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah kebijakan publik. Sehingga suatu inovasi dalam administrasi negara merupakan jawaban atau solusi yang efektif, kreatif dan unik untuk menjawab masalah- masalah baru atau solusi baru untuk masalah-masalah lama. UNDESA (2006:6) mengungkapkan dalam kalimat sebagai berikut:

*“An innovation in public administration is an effective, creative and unique answer to new problems or a new answer to old problems”.*

Menurut UNDESA (2006:6) inovasi dalam kajian administrasi publik dapat dibedakan dalam beberapa tipe atau jenis, meliputi:

1. *Institutional innovations*, yaitu inovasi kelembagaan yang fokus pada pembaruan lembaga-lembaga yang sudah dibangun atau menciptakan lembaga-lembaga yang benar-benar baru (*focus on the renewal of established institutions and/or the creation of new institutions*);
2. *Organizational innovation*, yakni inovasi organisasi berkaitan dengan memperkernalkan prosedur atau teknik-teknik manajemen yang baru dalam administrasi publik (*the introduction of new working procedures or management techniques in public administration*);
3. *Process innovation*, yaitu inovasi proses di mana fokus pada peningkatan kualitas penyediaan pelayanan publik (*focuses on the improvement of the quality of public service delivery*); dan
4. *Conceptual innovation*, yaitu inovasi konseptual yang diarahkan pada pengenalan bentuk-bentuk baru pemerintahan (*the introduction of new forms of governance*) misalnya *interactive policy-making, engaged governance, people’s budget reforms, horizontal networks.*

Konsep inovasi dalam sektor publik rupanya belum sepopuler di sektor bisnis. Padahal kajian inovasi dikembangkan seiring dengan upaya menjaga dan bahkan mengembangkan kemampuan berkompetisi (bersaing) atau *competitive advantage* sebuah organisasi. Kemampuan ini dianggap penting untuk menjaga kelangsungan hidup organisasi. Dalam situasi organisasi yang hidup dengan mengandalkan semata *comparative advantage* dan pada saat yang sama situasi kompetisi kurang tampak maka konsep inovasi kurang berkembang dengan baik. Hal yang sama juga terjadi pada organisasi publik yang tidak mengkhawatirkan sama sekali masalah kelangsungan hidupnya (Muluk, 2008:37). Kebanyakan organisasi sektor publik kurang tertantang karena berada dalam iklim yang nonkompetitif dan bahkan tidak merasa bermasalah dalam hal kelangsungan hidupnya. Maka wajar jika konsep inovasi kurang berkembang dalam sektor administrasi publik.

Walaupun konsep inovasi belum lama populer dikalangan ilmuwan maupun dalam prakteknya di organisasi sektor publik, namun dapat dilacak posisi dan relevansi konsep inovasi, baik sebagai nilai maupun sebagai strategi dalam evolusi pemikiran adminisrasi publik. Salah satu sumber dari artikel yang ditulis bersama oleh Vigoda-Gadot dkk. (2005:57–81), berjudul *Public Sector Innovation for the Managerial and Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration.* Artikel ini mengulas dan menganalisis bagaimana keterkaitan inovasi (*innovation*) dengan evolusi pemikiran administrasi publik.

Dalam artikel tersebut, Vigoda-Gadot dkk. (2005:70) menganalisis kerterkaitan inovasi dan pemikiran administrasi publik. Ada sepuluh pertanyaan diajukan yang mencerminkan posisi konsep inovasi dalam perkembangan pemikiran administrasi publik. Kesepuluh pertanyaan mendasar tersebut dapat dilihat pada Tabel 7 yang disajikan pada halaman berikut. Kemudian Vigoda-Gadot dkk. (2005:70) membagi tiga perspektif evolusi perkembangan pemikiran administrasi publik yakni (1) *classic public administration canon; (2) new public management doctrine;* dan *(3) post-managerial avenues*.

Tabel 7. An Evolutionary Analysis of Innovation in Public Administration

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ***Essential Questions*** | ***Evolution*** | | |
| ***Classic Public Administration Canons*** | ***New Public Management Doctrine*** | ***Post-managerial Avenues*** |
| *Q1. What is innovation?* | *A threat to old, reliable mechanisms* | *New ways to respond to citizens as client and produce public goods* | *New ways to create social and psychological well-being, economic surpluses, and political stability combined* |
| *Q2. Why do we need innovation?* | *Do we need at all?* | *Improving managerial qualities in state-owned bureaucracies to stabilize the welfare state* | *A good combination of managerial, social, and democratic values* |
| *Q3. What are the disciplinary origins of innovation?* | *Engineering/law/political sciences* | *Organizational and managerial sciences/economic and business* | *A holistic view: organizational and managerial sciences/ political sciences/ social welfare/information and technology system* |
| *Q4. What are the primary goals of innovation?* | *Maintaining the power of bureaucracy and its centrality in policymaking and implementing process* | *Improving the operative power of bureaucracy through better managerial skills and the triumph of professionalism over politicization* | *Transforming the cultural sphere of public organizations, increasing global policy and management learning and emulation* |
| *Q5. Who are the key beneficiaries of innovation?* | *The private sector and social elites* | *Citizens as clients/customers* | *Citizens as owners and the global bank of policy and managerial knowledge, the community as a whole* |
| *Q6. How to portray the flow of innovation ideas?* | *Ultimately top down, and only when innovation serves political interests* | *First, top down by professional managers who the empower a bottom-up channel* | *Top down, bottom-up, and reliance on extra- organizational source, learning, and emulation process* |
| *Q7. Primary players in the innovation process?* | *Top managers, if at all* | *Managers and employees who improve their understanding of the needs of citizens as clients* | *Managers, employees, and extra-organizational players (i.e., the private sector, the third sector, transnational policy makers and academics)* |
| *Q8. How to achieve innovation?* | *Almost no need; classic- style bureaucracies don’t really need innovation and see themselves as islands of stability and conservatism* | *Intensive contacts whit the private sector and improved learning from successful innovators in business firms (PPPs- public private partnership)* | *Intensive global contacts whit international innovators, benchmarking, learning and emulation of policy programs* |
| *Q9. How the evaluate innovation?* | *Lack of formal tools and absence of standard criteria* | *Output and outcome measure and the development of performance indicators (PIs)* | *Output and outcome measures as well as input and process measures in a comparative international view* |
| *Q10. What are the moral justifications for innovation?* | *Higher standard of living to vast population and better services to the less able* | *Encouraging competition according to liberal ideological economy, increased efficiency and the saving of public money* | *Global human progress, policy learning, and more equal distribution of knowledge, practices, and goods across nations* |

Sumber: Diadaptasi dari Vigoda-Gadot dkk. (2005:70–71)

Apa yang digambarkan oleh Vigoda-Gadot dkk. (2005:70–71) sebagaimana tercermin pada di atas menunjukkan bahwa pada dasarnya konsep inovasi sudah ada di era berkembangnya pemikiran *classic public administration*. Pemahaman inovasi di era administrasi publik klasik tersebut masih dalam pengertian yang terbatas. Inovasi hanya dipahami sebatas mekanisme internal organisasi. Inovasi didominasi oleh top menajer sehingga inovasi lebih bersifat *top down* dan hanya bertujuan mempertahankan kekuasan.

Sumber lainnya yang juga membahas bagaimana keterkaitan inovasi dengan perkembangan pemikiran administrasi publik, dapat ditemukan pada artikel yang ditulis oleh Hartley (2005:27–34) berjudul *“Innovation in Governance and Public Services: Past and Present”*. Dalam tulisan ini Hartley (2005) menggambarkan hubungan inovasi (*innovation*) dan perbaikan (*improvement*) proses pelayanan publik dengan konsep *governance* dan *public management* dalam pendekatan administrasi publik sebagaimana digambarkan pada Tabel 8.

Tabel 8. Innovation dan Improvement in Different Conceptions of Governance and Public Management

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ***Traditional Public Administration*** | ***New Public Management*** | ***Networked Governance*** |
| *Innovation* | *Some large-scale, national and universal innovations* | *Innovations in organizational form more than content* | *Innovation at both central and local levels* |
| *Improvement* | *Large step-change improvements initially, but less capability for continuous improvement* | *Improvement in managerial process and system.*  *Customer focus produces quality improvement in some services* | *Aiming for both transformational and continuous improvement in front-line services* |
| *Role of policymakers* | *Commanders* | *Announcers/commissioners* | *Leaders and interpreters* |
| *Role of public managers* | *“Clerks and martyrs”* | *Efficiency and market maximizes* | *“Explorers”* |
| *Role of the population* | *Client* | *Customers* | *Co-producers* |

Sumber: Hartley (2005:29)

1. Inovasi Dalam Perspektif Teori Organisasi

Kajian inovasi pemerintahan daerah berada dalam lingkup organisasi. Oleh karena itu penting untuk memahami hubungan antara inovasi dan perspektif teori organisasi. Van de Van et al (1999) seperti dikutip oleh Lam (2004) mengungkapkan bahwa *”organizational creation is fundamental to the process of innovation”*. Penciptaan organisasi merupakan dasar utama bagi proses inovasi. Kemampuan dari suatu organisasi untuk berinovasi adalah pra-kondisi keberhasilan dalam memanfaatkan penemuan sumberdaya dan teknologi baru. Sebaliknya, pengenalan teknologi baru sering menyajikan peluang yang kompleks dan tantangan bagi organisasi, yang mengarah ke perubahan dalam praktek manajerial dan munculnya bentuk-bentuk organisasi baru (Lam, 2004:3).

Tabel 9. Mintzberg's Structural Archetypes and Their Innovative Potentials

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ***Organization Archetype*** | ***Key Features*** | ***Innovative Potential*** |
| *Simple structure* | *An organic type centrally controlled by one person but can respond quickly to changes in the environment, e.g. small start-ups in high-technology.* | *Entrepreneurial and often highly innovative, continually searching for high-risk environments.*  *Weaknesses are the vulnerability to individual misjudgment and resource limits on growth.* |
| *Machine bureaucracy* | *A mechanistic organization characterized by high level of specialization, standardization and centralized control. A continuous effort to routinize tasks through formalization of worker skills and experiences,*  *e.g. mass production firms.* | *Designed for efficiency and stability. Good at dealing with routine problems, but highly rigid and unable to cope with novelty and change.* |
| *Professional bureaucracy* | *A decentralized mechanistic form which accords a high degree of autonomy to individual professionals Characterized by individual and functional specialization, with a concentration of power and status in the 'authorized experts'.*  *Universities, hospitals, law and accounting firms are typical examples* | *The individual experts may be highly innovative within a specialist domain, but the difficulties of coordination across functions and disciplines impose severe limits on the innovative capability of the organization as a whole* |
| *Divisionalized form* | *A decentralized organic form in which quasi-autonomous entities are loosely coupled together by a central administrative structure. Typically associated with larger organizations designed to meet local environmental challenges.* | *An ability to concentrate on developing competency in specific niches. Weaknesses include the 'centrifugal pull' away from central R&D towards local efforts, and competition between divisions which inhibit knowledge sharing.* |
| *Adhocracy* | *A highly flexible project-based organization designed to deal with instability and complexity. Problem-solving teams can be rapidly reconfigured in response to external changes and market demands. Typical examples are professional partnerships and software engineering firms.* | *Capable of fast learning and unlearning; highly adaptive and innovative. However, the unstable structure is prone to short life, and may be driven over time toward the bureaucracy.*  *.* |

Sumber : Mintzberg (1979); Tidd, et al (1997) dikutip oleh Lam (2004:9)

Teori desain organisasi seharusnya fokus pada bentuk struktural organisasi dan kecenderungan untuk berinovasi. Burns dan Stalker (1961) dan Mintzberg (1979) seperti dikutip Lam (2004:3) mengungkapkan bahwa *”organizational design theories focus predominantly on the link between structural forms and the propensity of an organization to innovation”.* Dalam pandangan Mintzberg, sebagaimana disajikan pada Tabel 9, bahwa model struktur suatu organisasi dapat dibedakan dalam lima tipe organisasi. Kelima tipe organisasi tersebut meliputi; *(1) simple structure; (2) machine bureaucracy; (3) proffesional bureaucracy; (4) devisionalized form;* dan *(5) adhocracy*. Untuk memahami lebih komprehensif keterkaitan potensi melakukan inovasi dan bentuk atau jenis organisasi (*organization archetypes*).

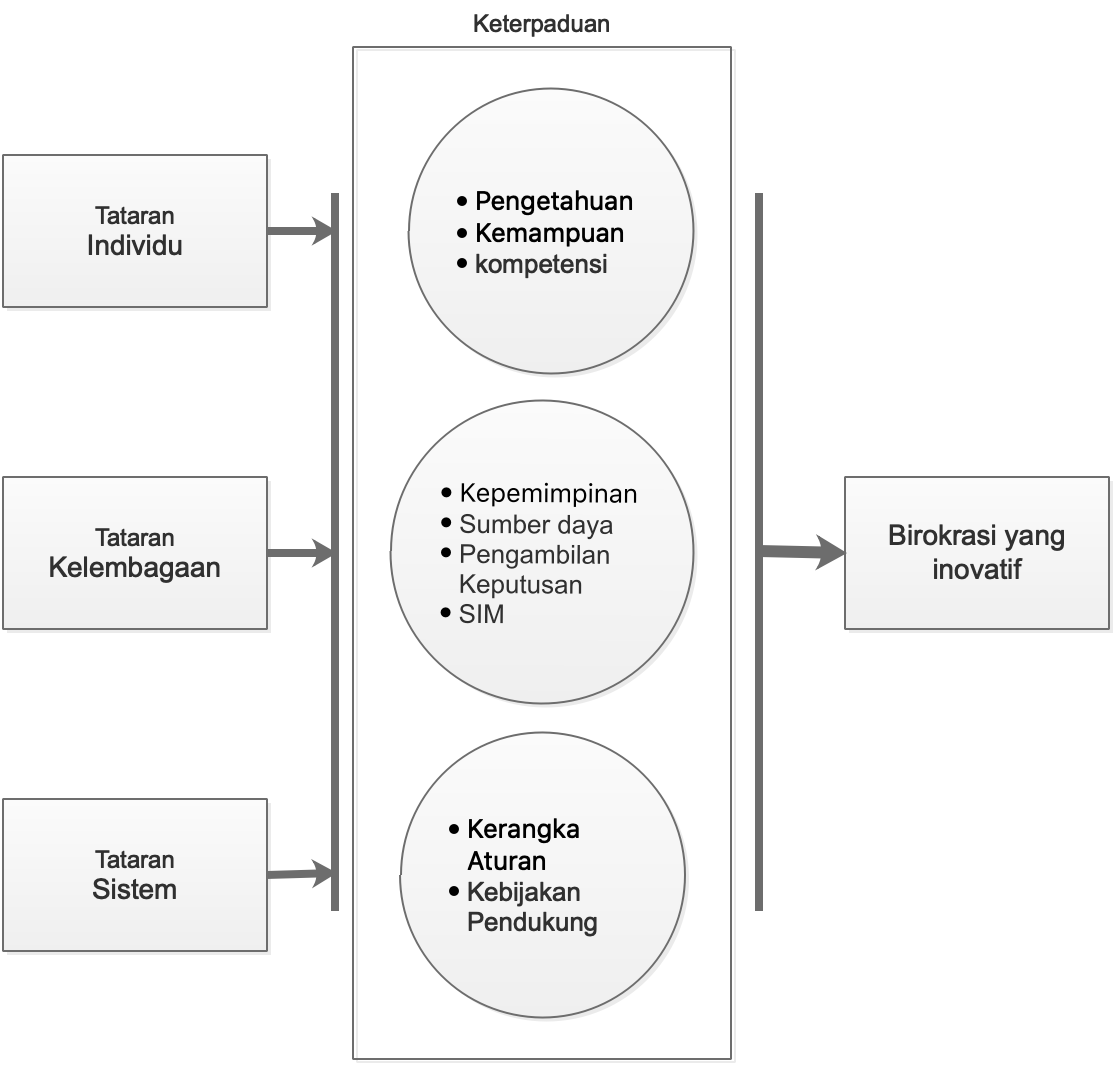
Perspektif inovasi dalam organisasi salah satunya dapat dipahami melalui artikel yang dibuat oleh Slappendel (1996:107–129) yang berjudul *Perspectives on Innovation in Organizations*. Dalam pandangan Slappendel (1996:109) kajian inovasi dalam teori organisasi dapat dilihat dalam tiga perspektif yaitu *the individualist perspective, the structuralist perspective, dan the interactive process perspective*. Perspektif individu, inovasi dikaitkan dengan individu dan aktor-aktor yang terkait dengan pelaksanaan tugas organisasi. Perspektif struktural, inovasi bertumpu pada pandangan bahwa inovasi hanya bisa dilakukan jika organisasinya berubah, baik prosedur, struktur dan kulturnya. Sedangkan pada perspektif adalah perpaduan antara perspektif individu dan struktural yang bersifat interaktif. Pemahaman yang lebih lengkap dapat disimak pada Tabel 10 pada halaman selanjutnya.

Tabel 10. The Main Feature of the Three Perspectives of Innovation

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ***Individualist*** | ***Structuralist*** | ***Interactive process*** |
| *Basic assumption* | *Individuals cause innovation* | *Innovation determined by structural characteristics* | *Innovation produced by the interaction of structural influences and the actions of individuals* |
| *Conceptualization of an innovation* | *State and objectively defined objects of practices* | *State and objectively defined objects of practices* | *Innovations are subject to reinventions and reconfigurations.*  *Innovations are perceived* |
| *Conceptualization of the innovative process* | *Simple linear with focus on the adoptions stage* | *Simple linear with focus on the adoptions stage* | *Complex process* |
| *Core concepts* | *Champions Leader Entrepreneurs* | *Environment Size Complexity Differentiation Formalization Centralization Strategic type* | *Shocks Proliferation*  *Innovative capability Context* |
| *Research methodology* | *Cross-sectional survey* | *Cross-sectional survey* | *Case studies Case histories* |
| *Main authors* | *Rogers*  *March and Simon* | *Zaltman, et al.* | *Van de Ven, et al.* |

Sumber: Slappendel (1996:109)

Menurut Said (2010) bahwa secara operasional, ketiga perspektif inovasi dalam organisasi yakni individu, struktural dan interaktif sebagaimana yang digambarkan pada Tabel 10 dapat diuraikan kedalam beberapa komponen. Beberapa komponen yang berhubungan dengan ketiga perspektif tersebut dapat dilihat pada Gambar 1 bagian ini.



Gambar 1. Wilayah Inovasi Birokrasi Pemerintah

Sumber: Slappendel (1996) dimodifikasi oleh Said (2010)

Pada tataran individu, komponen yang harus dimiliki meliputi pengetahuan (*knowledge*), kemampuan (*ability*), dan kompetensi (*competence*). Pada tataran kelembagaan, komponennya meliputi kepemimpinan (*leadership*), sumberdaya (*resource*), pengambilan keputusan (*decision making*), dan sistem informasi manajemen (SIM). Pada tataran proses interaktif (sistem), yang harus dipahami adalah mengenai kerangka aturan yang tersedia dan kebijakan pendukung lainnya.

1. Karakteristik dan Tipologi Inovasi

Secara historis sebetulnya, konsep inovasi (*innovation*) sebagai strategi untuk meningkatkan keunggulan dalam bersaing, telah ada kajian yang cukup panjang yang dimulai sejak berdirinya administrasi sebagai ilmu. Hal ini telah diungkap oleh Muluk (2008), bahwa era 1990-2000an ditandai dengan berkembangnya kajian *knowledge management* yang mengedepankan pengelolaan pengetahuan sebagai dasar pembentukan *core competence* (kompetensi inti) sehingga organisasi dapat mengembangkan daya inovasinya yang sulit ditiru oleh organisasi lainnya. Jika ini terjadi maka bisa dipastikan bahwa organisasi tersebut memiliki keunggulan bersaing. Tokoh-tokoh utama dalam gerakan ini adalah Peter M. Senge (1990) dengan bukunya (*the fifth discipline*), Ikujiro Nonaka dan Hirotaka Takeuchi (1995) dengan bukunya (*knowledge creating company*), dan masih banyak lainnya.

Konsep inovasi secara umum dapat dipahami dalam konteks perubahan perilaku. Inovasi biasanya erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang. Pengertian inovasi sendiri sangat beragam, dan dari banyak perspektif. Menurut Rogers (2003:77) salah satu penulis buku inovasi terkemuka, menjelaskan bahwa inovasi adalah sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu (satu unit) tertentu dan diadopsi oleh yang lainnya.

Sementara itu, harus pula dipahami bahwa terdapat perbedaan- perbedaan antara inovasi di sektor publik dan di sektor swasta. Perbedaan ini dikarenakan adanya nilia-nilai yang dimiliki oleh masing-masing sektor. Nilai-nilai yang dimiliki oleh sebuah organisasi dan dapat dibandingkan meliputi dimensi prinsip keorganisasian, struktur organisasi, ukuran kinerja, isu manajemen, hubungan dengan pengguna akhir, sumber daya manusia, sumber pengetahuan dan horizon waktu masing-masing organisasi.

Pada dimensi prinsip pengorganisasian sektor bisnis, berupaya untuk dalam rangka memperoleh profit dan pertumbuhan pendapatan sebanyak- banyaknya, sementara sektor publik lebih pada upaya penegakan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Sektor bisnis pada dimensi struktur organisasi lebih bervariasi, sementara sektor publik memiliki struktur yang kompleks dan seringkali terjadi konflik. Dari aspek isu manajemen, pada sektor bisnis beberapa manajer mempunyai otonomi dan beberapa lainnya dibatasi oleh *shareholder, corporate goverance* dan atau keuangan. Sedangkan pada sektor publik kebanyakan manajer berada pada posisi tertekan secara politik.

Tabel 11. Karakteristik Inovasi Sektor Bisnis dan Sektor Publik

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Dimensi** | **Inovasi Sektor Bisnis** | **Inovasi Sektor Publik** |
| Prinsip Pengorganisasian | Upaya memperoleh profit, stabilitas atau pertumbuhan pendapatan  Pasar yang terus berubah | Penegakan kebijakan publik  Kebijakan baru dan atau yang berubah karena siklus politik |
| Struktur Pengorganisasian | Ukuran organisasi yang Bervariasi | Sistem organisasi yang kompleks, kadang konflik satu sama lain |
|  | Perubahan besar biasanya mengalokasikan dana khusus untuk inovasi | Inovasi harus disesuaikan dengan situasi kompleks, termasuk isu social equity dan efisiensi ekonomi |
| Ukuran kinerja | *Return of Investment (RoI)*  Inovasi memakan biaya besar, dihitung dari selisih keuntungan penjualan | Indikator dan target kinerja yang banyak  Keuntungan dari inovasi sangat sulit diukur |
| Isu manajemen | Beberapa manajer mempunyai otonomi, beberapa lainnya dibatasi oleh shareholder, corporate goverance  dan atau keuangan  Inovasi berhubungan dengan pengambilan resiko | Kebanyakan manajer berada dalam situasi tekanan politik  Inovasi memerlukan persetujuan politik |
| Hubungan dengan *end-users* | Pasar adalah sebagai konsumen dan juga industri. *Feedback* dari pasar mendorong ide/inovasi  Inovasi dimotivasi oleh kebutuhan menjaga hubungan dengan pasar | End-users adalah masyarakat, secara tradisional adalah warga negara  *Customer relation* tidak terbangun dengan baik. Inovasi biasanya tidak didorong oleh faktor end-users |
| Rantai suplai | Kebanyakan perusahaan merupakan bagian dari rantai *supply* yang lebih besar  Inovasi yang dihasilkan perusahaan kecil biasanyakalah oleh perusahaan besar, karena kalah dalam hal dukungan dana | Sektor publik tergantung pada sektor bisnis dalam pengadaan barang dan jasa  Sektor publik menentukan standar, sektor bisnis menawarkan inovasi |
| SDM | Motif ekonomi  Pegawai didorong untuk membuat perbaikan atas produk yang dihasilkan | Motif idealis  Inovasi kadang dilihat sebagai ancaman, juga sebagai diadopsi untuk perbaikan pelayanan publik |
| Sumber pengetahuan | Fleksibel dan luas mulai dari konsultan, asosiasi perdagangan, dan peneliti sektor publik | Sumber pengetahuan sangat banyak. Relatif kaku, hanya beberapa bagian dari sektor publik yang emanfaatkan universitas  Jenis inovasi di beberapa bagian berbeda |
|  | Inovasi bervariasi |
| Horizon waktu | Kebanyakan *Short-term*  Inovasi memerlukan pembayaran secepatnya | Kebanyakan *Long-term*  Kesulitan dalam mengetahui konsekuensi dari sebuah inovasi |

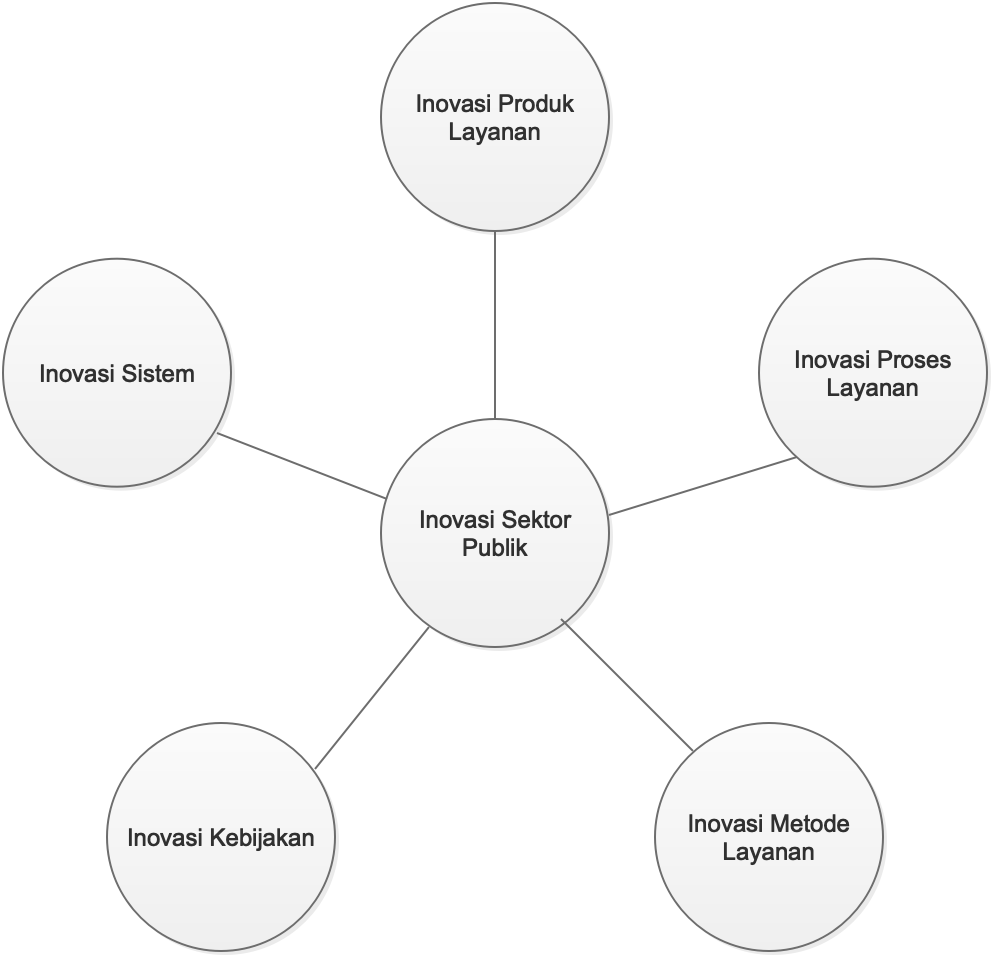
Sumber: dimodifikasi dari Koch dan Hauknes (2005:24)

Jenis inovasi di sektor publik dapat juga dilihat menurut Halvorsen dkk. (2005:5), yang membagi tipologi inovasi di sektor publik seperti berikut ini:

1. *A new or improved service* (pelayanan baru atau pelayanan yang diperbaiki), misalnya pelayanan kesehatan di rumah.
2. *Process innovation* (inovasi proses), misalnya perubahan dalam proses penyediaan pelayanan atau produk.
3. *Administrative innovation* (inovasi bersifat administratif), misalnya penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari perubahan kebijakan.
4. *System innovation* (inovasi sistem), adalah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan mendirikan organisasi baru atau bentuk baru kerjasama dan interaksi.
5. *Conceptual innovation* (inovasi konseptual), adalah perubahan dalam outlook, seperti misalnya manajemen air terpadu atau mobility leasing.
6. *Radical change of rationality* (perubahan radikal), yang dimaksud adalah pergeseran pandangan umum atau mental matriks dari pegawai instansi pemerintah.

Lebih lanjut Halvorsen dkk. (2005:5) menjelaskan pula bahwa inovasi itu sendiri dapat dikategorikan menjadi seperti berikut ini:

1. *Incremental innovations and radical innovations.* Inovasi ini berhubungan dengan tingkat keaslian (novelty) dari inovasi itu sendiri. Khususnya di sektor industri, kebanyakan inovasi bersifat perbaikan secara inkremental
2. *Top-down innovations and bottom-up innovations.* Ini untuk menjelaskan siapa yang memimpin proses perubahan perilaku. Makan top-down berarti manajemen atau organisasi atau hirarkhi yang lebih tinggi, sedangkan *bottom-up* merujuk pada pekerja atau pegawai pemerintah dan pengambil keputusan pada tingkat unit (*mid-level policy makers*).
3. *Needs-led innovations and efficiency-led innovation.* Proses inovasi yang diinisiasi telah menyelesaikan permasalahan dalam rangka untuk meningkatkan efisiensi pelayanan, produk dan prosedur.



Gambar 2. Tipologi Inovasi Sektor Publik  
Sumber: Muluk (2008)

Mulgan dan Albury (2003:3) menyatakan bahwa inovasi yang sukses adalah merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil. Oleh karena itu inovasi telah berkembang jauh dari pemahaman awal yang hanya mencakup inovasi dalam produk (*products & services*) dan proses semata. Inovasi produk atau layanan berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan, sementara inovasi proses berasal dari gerakan pembaruan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi.

Selain itu Windrum dan Koch (2008:8) juga dalam karyanya berjudul: *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, mengungkapkan adanya taksonomi inovasi yang terdiri dari enam jenis inovasi. Keenam inovasi sektor publik menurut Windrum yaitu:

1. *Service innovation is the introduction of a new service product or an improvement in the quality of an existing service product.*
2. *Service delivery innovation involves new or altered ways of delivering to clients or otherwise interacting with them, for the purpose of supplying specific public services.*
3. *Administrative and organizational innovation changes the organizational structures and routines by which front office staff produces services in a particular way and/or back office staff support front office services.*
4. *Conceptual innovation is the development of new world views that challenge assumptions that underpin existing service products, processes and organizational. It can occur at all levels and involve the introduction of new missions, new world views, objectives, strategies and rationales.*
5. *Policy innovations change the thought or behavioural intentions associated with a policy belief system (Sabatier, 1987, 1999). Policy innovations are associated with three types of learning (Glasbergen, 1994). First, there is learning of how policy instruments can be improved to achieve a set of goals. Second, there is conceptual learning that follows changes in shared understanding of a problem and appropriate courses of action. Third, there is social learning based on shared understanding of the appropriate roles of policy actors.*
6. *Systemic innovation involves new or improved ways of interacting withother organizations and knowledge bases. As a consequence of deregulation and increasing competition, partly as the result of budgetary constraints in public administration and the increasing role of service outsourcing.*

Berdasarkan pembagian jenis inovasi tersebut, oleh Windrum dalam buku yang sama, memberi penjelasan bahwa jenis inovasi yang pertama sampai dengan ketiga yakni *service innovation* (inovasi pelayanan), *delivery innovation* (inovasi pemberian pelayanan), dan *organizational innovation* (inovasi organisasi), merupakan jenis inovasi yang telah lama dikenal dan diujikan pada studi-studi sektor swasta. Namun selanjutnya dalam rangka pengembangan analisis terhadap inovasi dalam suatu organisasi, terutama organisasi sektor publik, maka digunakan jenis atau kategori berikutnya, yakni *conceptual innovation* (inovasi konseptual), *policy innovation* (inovasi kebijakan), dan *systemic innovation* (inovasi sistemik).

1. Strategi dan Faktor-faktor Berpengaruh terhadap Inovasi

Strategi dalam proses inovasi menjadi amat penting untuk memastikan kesuksesan suatu inovasi dijalankan dalam organisasi publik. Untuk itulah, pada bagian ini diuraikan beberapa pandangan tentang strategi dan faktor-faktor yang menghambat dalam proses inovasi. Terkait dengan proses inovasi ini, Behn (2008:142) menyatakan bahwa terdapat empat jenis proses yang berbeda dalam penerapan inovasi yang kerap dikembangkan, antara lain:

1. *Diffusion*, yakni proses inovasi yang sifatnya tidak disengaja (*unintentional*), berlangsung spontan (*spontaneous*), proses yang tidak tampak (*hidden-hand*) dilakukan oleh seseorang ketika mendengar tentang inovasi dan menyimpulkan bermanfaat untuk di coba. Sering disebut dengan *“the somehow people will learn how to get better approach”.*
2. *Transfer*, yakni pertukaran ide-ide secara informal dan diparaktekkan oleh suatu jaringan antara individu-individu, biasanya jaringan pertemanan dan kolega dalam suatu profesi (pekerjaan) yang sama atau area kebijakan, meskipun berbeda organisasi atau wilayah kerja. Biasanya disebut *“the friends will tell friends about how they are getting better approach”*.
3. *Propagation*, yakni suatu upaya berupa pemikiran atau perencanaan yang telah disiapkan terlebih dahulu (mungkin oleh inovator-inovator, individu diluar organisasi, atau level pemerintahan yang lebih tinggi) untuk membuat strategi dialog terhadap pendidikan dan bantuan untuk mentransfer inovasi dari orang (pihak) lain. Hal ini seringkali disebut sebagai *“the we ought to help people learn how to get better approach”.*
4. *Replication*, yakni suatu usaha sadar yang dilakukan oleh organisasi (individu di dalam organisasi) yang bekerja keras untuk memperbaiki, dengan mencari secara aktif terhadap ide-ide, kebijakan, program, dan praktek yang telah sukses dan dapat diadopsi. Jenis sering disebut dengan ungkapan *“the we want to learn from others who know how to get better approach”*.

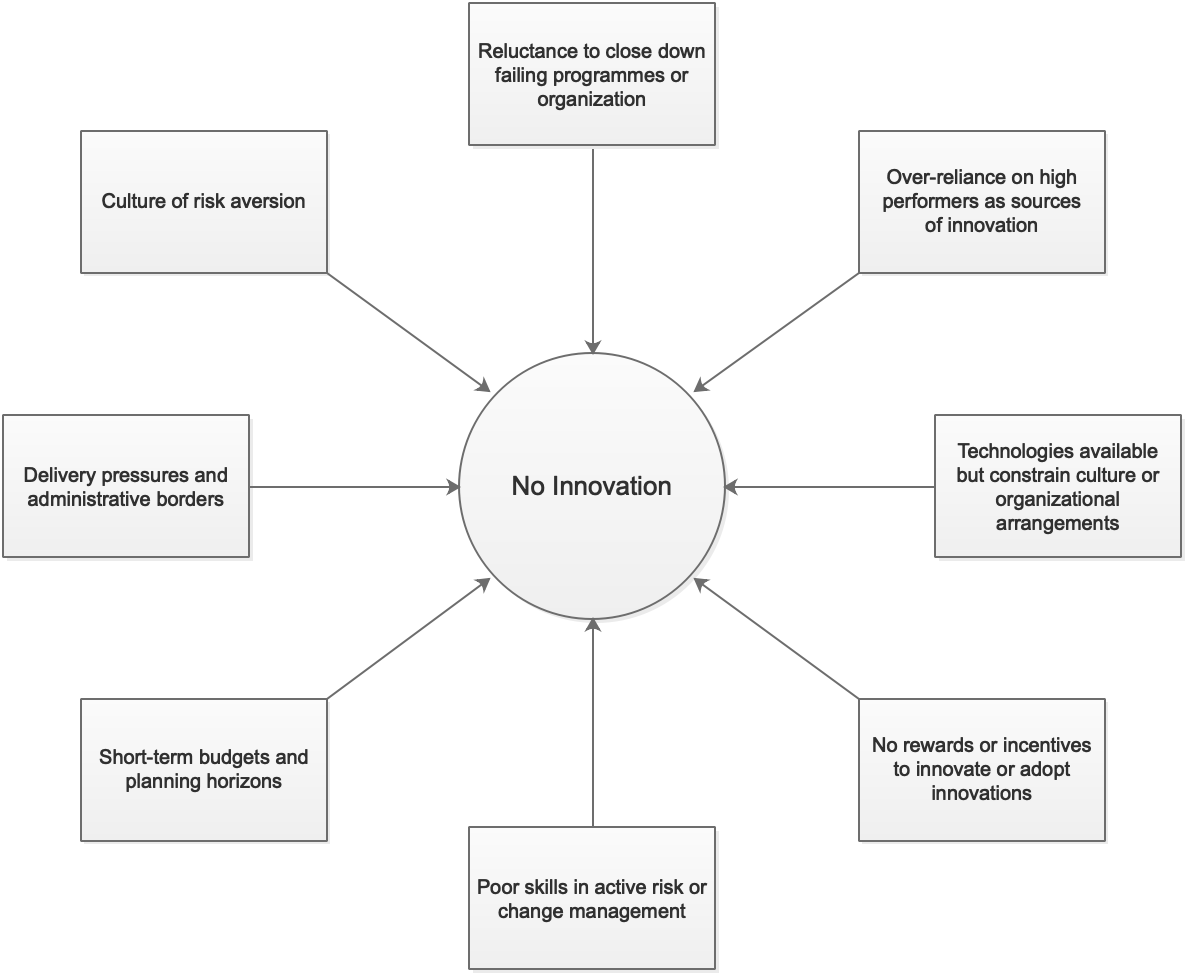
Dalam salah satu makalah yang diliris oleh Nesta (2008:5) mereviu faktor-faktor kunci yang dapat mempengaruhi sejauh mana pemerintah dan organisasi sektor publik lainnya, secara mandiri menghasilkan inovasi. Faktor- faktor kunci tersebut mencakup:

1. Jenis organisasi atau rantai penyediaan pelayanan (*the type of agency or service delivery chain*);
2. Misi utama organisasi (*the agency’s fundamental mission*);
3. Cakupan fungsional di mana organisasi beroperasi (*the functional area in which the organization operates*);
4. Ukuran dan hirarki organisasi (*the size and hierarchy of the organization*);
5. Lingkup organisasi (*the organization’s national, regional, urban or rural location*);
6. Kebijakan organsasi yang berkaiatn dengan manusia secara umum (*the organization’s general human relations policies*);
7. Apakah organisasi memiliki kebijakan khusus dan program yang mendorong inovasi (*whether the organization has specific policies and programmes encouraging innovation*).

Dalam proses implementasi inovasi terdapat tiga perspektif yang saling melengkapi, yakni (1) *the individual perspective*, menekankan pada aktor individu sebagai pihak utama dengan prinsip the principal agents dalam melakukan inovasi; (2) *the structural perspective*, menganggap bahwa inovasi sangat tententukan oleh karakteristik organisasi Slappendel (1996); dan (3) *the interactive perspective*, keberhasilan suatu inovasi merupakan dampak dari kolaborasi antara kelompok individu, organisasi dan sumber daya yang relevan (Styhre, 2007:14).

Inovasi tidak terjadi secara mulus atau tanpa resistensi. Banyak dari kasus inovasi diantaranya justru terkendala oleh berbagai faktor. Biasanya budaya organisasi menjadi faktor penghambat terbesar dalam mempromosikan sebuah inovasi. Selain faktor budaya organisasi, banyak lagi faktor yang dapat menghambat tumbuhnya inovasi dalam suatu organisasi.

Gambar 3 pada bagian berikut ini memberikan ilustrasi sejumlah hambatan dalam pengembangan inovasi yang dapat diidentifkasi menjadi delapan jenis penghambat. Diantaranya yang disebut dengan budaya risk aversion adalah budaya yang tidak menyukai resiko. Hal ini berkenaan dengan sifat inovasi yang memiliki segala resiko, termasuk resiko kegagalan. Sektor publik, khususnya pegawai cenderung enggan berhubungan dengan resiko, dan memilih untuk melaksanakan pekerjaan secara prosedural-administratif dengan resiko minimal. Selain itu, secara kelembagaan pun, biasanya karakter unit kerja di sektor publik pada umumnya tidak memiliki kemampuan dalam menangani resiko yang muncul sebagai akibat dari pekerjaanya.



Gambar 3. Faktor-faktor Penghambat Inovasi

Sumber: dimodifikasi dari Mulgan dan Albury (2003:31)

Hambatan-hambatan lainnya yang dapat ditemukan pada Gambar 3 adalah adanya ketergantungan terhadap figur atau pemimpin tertentu yang memiliki kinerja tinggi, sehingga kecenderungan kebanyakan pegawai di sektor publik hanya menjadi pengikut (*followers*). Ketika figur atau pemimpin tersebut hilang dan digantikan oleh figur lainnya, maka yang terjadi adalah stagnasi dan kemacetan kerja. Selain itu, hambatan anggaran yang periodenya terlalu pendek, serta hambatan administratif yang membuat sistem dalam berinovasi menjadi tidak fleksibel. Sejalan dengan itu juga, biasanya penghargaan atas karya-karya inovatif masih sangat sedikit. Sangat disayangkan hanya sedikit apresiasi yang layak atas prestasi pegawai atau unit yang berinovasi.

Faktor-faktor inovasi yang disampaikan oleh Mulgan dan Albury padaGambar 3, pada dasarnya menyangkut dua hal, yakni (1) faktor-faktor inovasi yang bersumber dari individu, baik pegawai maupun pemimpinnya; dan (2) faktor-faktor inovasi yang bersumber atau berkaitan dengan karakter organisasi. Terkait dengan faktor-faktor inovasi ini, pengembangan inovasi sektor publik perlu pula dipahami bahwasanya terdapat faktor-faktor kritis yang lain. Faktor- faktor kritis pengembangan inovasi tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Muluk (2008) bahwa inovasi sektor publik bukanlah sebuah kondisi yang dapat sukses dijalankan dengan sebatas niat saja apalagi terjadi dengan sendirinya.

Oleh sebab itu dibutuhkan beberapa faktor untuk menjamin keberhasilan pengembangan sebuah inovasi pemerintahan daerah. Beberapa faktor kritis tersebut antara lain: (1) kepemimpinan yang mendukung inovasi; (2) pegawai yang terdidik dan terlatih; (3) budaya organisasi; (4) pengembangan tim dan kemitraan; dan (5) orientasi kinerja yang terukur. Tanpa kehadiran faktor-faktor ini maka terjadinya inovasi pemerintahan akan menjadi sulit terealisasi. Dengan demikian, perlu terus diidentifikasi faktor-faktor kritis tersebut tersebut dan perlu pula dijamin ketersediaannya.

1. **Kerangka Pemikiran**
2. METODE PENELITIAN

Publication bibliography

Altayar, Mohammed Saleh (2018): Motivations for open data adoption: An institutional theory perspective. In *Government Information Quarterly* 35 (4). DOI: 10.1016/j.giq.2018.09.006.

Amnur, Hidra; Meidelfi, Dwiny (2018): Open Data of Indonesian Tourism Based on Android. In *International Conference on Applied Information Technology and Innovation (ICAITI)*.

Attard, Judie; Orlandi, Fabrizio; Scerri, Simon; Auer, Sören (2015): A systematic review of open government data initiatives. In *Government Information Quarterly* 32 (4). DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.006.

Barry, Emily; Bannister, Frank (2014): Barriers to open data release: A view from the top. In *IP* 19 (1,2), pp. 129–152. DOI: 10.3233/IP-140327.

Barzelay, Michael; Armajani, Babak J. (2004): Breaking through Bureaucracy. In Jay M. Shafritz, Albert C.Hyde., Sandra J.Parkes (Eds.): Classics of Public Administration. Fifth edition.: Thomson & Wadsworth.

Behn, Robert D. (2008): The Adoption of Innovation: The Challenge of Learning to Adapt Tacit Knowledge. In Sandford F. Borins (Ed.): Innovations in government. Research, recognition, and replication. Washington D.C.: Brookings Institution Press (Innovative governance in the 21st century).

Bovaird, A. G.; Löffler, Elke (2003): Public management and governance. London: Routledge. Available online at http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=111317.

Cinthya Bittencourt; Jacinto Estima; Gabriel Pestana (2019): Open Data Initiatives in Brazil. In *Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*.

Corrêa, Andreiwid Sh.; Paula, Evandro Couto de; Corrêa, Pedro Luiz Pizzigatti; Silva, Flávio Soares Corrêa da (2017): Transparency and open government data. In *Transforming Government* 11 (1), pp. 58–78. DOI: 10.1108/TG-12-2015-0052.

Denhardt, Janet Vinzant; Denhardt, Robert B. (2007): The new public service. Serving, not steering. Expanded ed. Armonk N.Y.: M.E. Sharpe.

Di Wang; Chen, Chuanfu; Richards, Deborah (2018): A prioritization-based analysis of local open government data portals: A case study of Chinese province-level governments. In *Government Information Quarterly* 35 (4), pp. 644–656. DOI: 10.1016/j.giq.2018.10.006.

Frederickson, H. George (1976): The Lineage of New Public Administration. In *Administration & Society* 8 (2), pp. 149–174. DOI: 10.1177/009539977600800202.

Frederickson, H. George; Smith, Kevin B.; Larimer, Christopher W.; Licari, Michael J. (2012): The public administration theory primer. 2nd ed. Boulder CO: Westview Press.

Galiotou, Eleni; Fragkou, Pavlina (2013): Applying Linked Data Technologies to Greek Open Government Data: A Case Study. In *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 73, pp. 479–486. DOI: 10.1016/j.sbspro.2013.02.080.

Halvorsen, Thomas; Hauknes, Johan; Miles, Ian; Røste, Rannveig (2005): Innovation in the Public Sector. On the differences between public and private sector innovation. Publin.

Hartley, Jean (2005): Innovation in Governance and Public Services. Past and Present. In *Public Money & Management* 25 (1). DOI: 10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x.

Hosen, Ardian; Alfina, Ika (2016): Aggregation of open data information using linked data: Case study education and job vacancy data in Jakarta. In *ICACSIS*, pp. 579–584. DOI: 10.1109/ICACSIS.2016.7872725.

Husein, Inne Gartina; Danar Sunindyo, Wikan; Bahawares, Rizal; Nainggolan, Yulius; Akbar, Saiful (2015): Open data strategy for enhancing the productivity and competitiveness of fishery SMEs in Indonesia. 10-11 Aug. 2015. Piscataway, NJ: IEEE. Available online at http://ieeexplore.ieee.org/servlet/opac?punumber=7337353.

Kassen, Maxat (2013): A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. In *Government Information Quarterly* 30 (4), pp. 508–513. DOI: 10.1016/j.giq.2013.05.012.

Kassen, Maxat (2017): Open data in Kazakhstan: incentives, implementation and challenges. In *Info Technology & People* 30 (2), pp. 301–323. DOI: 10.1108/ITP-10-2015-0243.

Koch, Per; Hauknes, Johan (2005): On Innovation in The Public Sector. Today And Beyond. Dublin.

Kristiyanto, Eko Noer (2016): Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. In *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16 (2).

Lam, Alice (2004): Organizational Innovation, Working Paper No. 1: Brunel University Brunel Research in Enterprise, Innovation, Sustainability, and Ethics Uxbridge, West London.

Mulgan, Geoff; Albury, David (2003): Innovation in Public Sector.

Muluk, Mujiburrahman Khairul (2008): Knowledge Management. Kunci Sukses Inovasi Pemerintahan Daerah: Bayumedia Publishing.

Nesta (2008): Innovation in Government Organizations, Public Sector. Agencies and Public Service NGOs. Nesta -National Endowment for Science Technology and the Arts.

OGI (2016): Laporan Pelaksanaan Rencana Aksi 2016 Open Government Indonesia. Open Government Indoneisa.

Osborne, David; Gaebler, Ted (1992): Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is tansforming the public sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.

Rhodes, R.A.W. (2007): Understanding Governance: Ten Years On. In *Organization Studies* 28 (8), pp. 1243–1264. DOI: 10.1177/0170840607076586.

Rogers, Everett M. (2003): Diffusion of innovations. 5th ed. New York, N.Y.: Simon & Schuster.

Rosenbloom, David H.; Kravchuck, Robert; Clerkin, Richard M. (2015): Public administration. Understanding management, politics, and law in the public sector. Eight edition. New York NY: McGraw-Hill.

Ruijer, Erna; Grimmelikhuijsen, Stephan; Meijer, Albert (2017): Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. In *Government Information Quarterly* 34 (1). DOI: 10.1016/j.giq.2017.01.001.

Ruijer, Erna; Grimmelikhuijsen, Stephan; van den Berg, Jochem; Meijer, Albert (2018): Open data work: understanding open data usage from a practice lens. In *International Review of Administrative Sciences* (1), 002085231775306. DOI: 10.1177/0020852317753068.

Said, M. Mas‟ud (2010): Innovative Bureaucracy: Ingredients, Contents dan Kelembagaan. Malang: Averroes Community.

Shafritz, Jay M.; Russell, E. W.; Borick, Christopher P.; Hyde, Albert C. (2016): Introducing public administration. Ninth edition. London: Routledge.

Slappendel, Carol (1996): Perspectives on Innovation in Organizations. In *Organization Studies* 17 (1), pp. 107–129. DOI: 10.1177/017084069601700105.

Stagars, Manuel (2016): Open Data in Southeast Asia. Cham: Springer International Publishing.

Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. Five Propositions. In *International Social Science Journal* 50 (155). DOI: 10.1111/1468-2451.00106.

Styhre, Alexander (2007): The innovative bureaucracy. Bureaucracy in an age of fluidity. London, New York: Routledge (Routledge studies in innovation, organization and technology, 3).

Temiz, Serdar; Brown, Terrence (2017): Open data project for e-government: case study of Stockholm open data project. In *IJEG* 9 (1/2), p. 55. DOI: 10.1504/IJEG.2017.084652.

Toots, Maarja; McBride, Keegan; Kalvet, Tarmo; Krimmer, Robert (2017): Open Data as Enabler of Public Service Co-creation: Exploring the Drivers and Barriers. In : Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM). 2017 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM). Krems, Austria, 5/17/2017: IEEE, pp. 102–112.

Ubaldi, Barbara (2013): Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. OECD Working Papers on Public Governance. 22nd ed. OECD.

UNDESA (2006): Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works: UNDESA.

Vigoda-Gadot, Eran; Shoham, Aviv; Schwabsky, Nitza; Ruvio, Ayalla A. (2005): Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era. Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. In *International Public Management Journal*.

Windrum, Paul; Koch, Per M. (2008): Innovation in public sector services. Entrepreneurship, creativity and management. Cheltenham: Edward Elgar.