

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tren perkembangan administrasi publik saat ini telah mencapai perspektif *good governance*. *Good governance* menjadi tuntutan masyarakat terhadap pemerintah untuk mengelola organisasi sektor publik dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisiensi dan efektif dengan menjaga sinergitas interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Hal ini diharapkan terimplementasikan dengan baik pada level pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Upaya perbaikan oleh organisasi sektor publik dalam penyelenggaraan administrasi sejalan dengan konsep bahwa setiap organisasi sektor publik dituntut untuk melakukan proses adaptasi dan adopsi sesuai dengan perubahan lingkungan. Perubahan lingkungan ini menuntut administrasi publik berada pada peran yang lebih substantif serta fokus administrasi publik berada pada agenda *interest* publik yang memang menjadi kebutuhan publik (*common interest*). Proses penyelenggaraan negara yang berfokus pada *common interest*, tidak menghendaki peran tunggal dari pemerintah. Tetapi membutuhkan aktor non pemerintah untuk ikut terlibat. Kehadiran aktor-aktor lain selain pemerintah menjadi sangat penting. Keterlibatan aktor lain selain pemerintah merupakan konsep dari *governance*. Aktor yang terlibat yaitu *state* (negara atau pemerintah),

private sector (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat). *State* (negara) didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. *Private sector* meliputi perusahaan swasta yang bergerak di berbagai sektor informal lain di pasar yang berbeda dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kewajiban sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pasar dan perusahaan itu sendiri. *Society* (masyarakat) terdiri dari individual maupun kelompok baik yang terorganisasi maupun tidak yang berinteraksi secara sosial politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal.

Governance saat ini terus didorong keberhasilan pelaksanaannya. Di tingkat daerah, pemerintah telah mendelegasikan kewenangan yang dikenal dalam terminologi otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dimana tujuannya untuk mewujudkan kemandirian daerah, mempercepat pembangunan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing daerah.

Diberlakukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tentang Pemerintahan Daerah memberikan lebih banyak kewenangan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, undang-undang tersebut merupakan landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah bertujuan memberi kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah

tangganya sendiri, guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik memiliki peranan yang sangat penting bagi penyelenggaraan pemenuhan kebutuhan publik. Dengan demikian sebagai bagian yang tidak terpisahkan, pemenuhan kebutuhan publik yang optimal harus terus dilakukan oleh Negara termasuk dalam hal ini Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah sebagai organisasi penyelenggara dan penanggung jawab pemenuhan kebutuhan publik tidak dapat berperan sebagai aktor yang mampu menyediakan semuanya sebagaimana peran yang organisasi sektor publik pada paradigma birokrasi klasik (Alford and Hughes, 2008). Proses penyelenggaraan negara dituntut untuk menghasilkan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah saat ini dituntut untuk melakukan pembaharuan diberbagai sektor sebagai suatu langkah untuk mengatasi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Inovasi menjadi urgen untuk dilaksanakan oleh pemerintah sebagai bentuk upaya perbaikan yang dilakukan. Inovasi tidak hanya penting untuk meningkatkan pelayanan tetapi juga untuk meningkatkan kapabilitas pemerintah (Miller and Friesen, 1983; Osborne, 1993; Nutt and Backoff, 1993).

Di Indonesia penerapan regulasi tentang inovasi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Disebutkan inovasi daerah

diperlukan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu Peraturan Pemerintah terkait Inovasi juga diatur dalam PP No 38 Tahun 2017 tentang Inovasi daerah di sebutkan bahwa tujuan inovasi daerah adalah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Inovasi publik sebagai upaya untuk merancang, mewujudkan, menggabungkan kebijakan publik baru, layanan organisasi dan prosedur untuk menggantikan pemikiran konvensional terhadap domain tertentu. Inovasi tidak selamanya baru atau penemuan yang sepenuhnya baru. Banyak inovasi yang dipinjam dari tempat lain atau merupakan hasil dari rekombinasi elemen lama, dengan penambahan beberapa yang baru masih memenuhi syarat inovasi. inovasi menandakan sesuatu yang baru bukan berarti bahwa itu merupakan penemuan yang sepenuhnya baru. Banyak inovasi dipinjam dari tempat lain atau hasil dari rekombinasi elemen lama, mungkin dengan penambahan beberapa yang baru. Untuk sesuatu yang dianggap sebagai inovasi, perlu hal baru dalam kontennya di mana itu diterapkan (Roberts, 1999).

Inovasi sektor publik yang ada selama ini masih cenderung bersifat parsial. Dimana dalam penerapannya, hanya berfokus pada satu institusi

saja. walaupun model inovasi tersebut memiliki kaitan erat dengan instansi di sektor lain. Layanan inovasi yang berkaitan dengan layanan lainnya pada institusi lain tidak terjadi koordinasi dan keterpaduan, sehingga menyebabkan banyaknya inovasi yang tidak efektif dalam pelaksanaannya.

Inovasi dalam penyelenggaraan negara yang kompleks memerlukan keahlian kepemimpinan dan koordinasi yang tangguh jika ingin berhasil dan tepat. Inovasi dapat di terjemahkan pemerintah melalui *public policy* karena *public policy* yang menentukan banyak lingkungan dimana perusahaan privat bisa menjadi inovatif yang akhirnya akan terakumulasi dalam perekonomian yang inovatif.

Kemampuan birokrasi dalam penyelenggaraan negara sebagai suatu pilar dalam pelaksanaan tata laksana pemerintahan. Olehnya itu diperlukan adanya langkah-langkah sebagai upaya pengembangan kapasitas birokrasi melalui peningkatan kompetensi sehingga aparatur birokrasi dapat berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi sendiri diartikan sebagai pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dari birokrasi (Albury, 2003). Sejalan dengan hal tersebut diatas, (Robbins, 2007) menyatakan bahwa kapasitas individu dalam menjalankan tugas pekerjaannya didasarkan pada kemampuan intelektual dan kemampuan fisik (*intellectual and physical abilities*).

Pelibatan berbagai *stakeholders* dalam konteks *governance network* diharapkan mampu mendorong lahirnya inovasi dalam sektor publik. Pada

literatur lain, istilah ini dikenal sebagai *collective innovation*, dimana organisasi sektor publik melahirkan inovasi berbasis tindakan kolektif secara bersama oleh berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan ini lahir dan berkembang dengan memadukan pendekatan *collective innovation* dari perspektif *governance network* dan pendekatan inovasi sektor publik, sehingga melahirkan pendekatan *collective innovation* sebagai strategi untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

Pandangan lain oleh Slawby dan Rivera (2007) menjelaskan bahwa munculnya penurunan biaya komunikasi memungkinkan organisasi untuk memanfaatkan kekuatan yang dikenal sebagai kecerdasan kolektif di seluruh proses inovasi, sehingga menghindari banyak tantangan yang biasanya dihadapi organisasi ketika mencoba berinovasi dengan sukses secara berulang. Adanya evolusi teknologi dan Internet kini memungkinkan untuk melengkapi kekuatan desentralisasi dengan kekuatan kolaborasi dan *tacit knowledge*. Mereka menyebut strategi ini sebagai terminologi Inovasi Kolektif. Saat ini, banyak organisasi yang menerapkan Inovasi Kolektif pada tahapan individual dalam proses inovasi, namun belum ada organisasi yang menerapkan Inovasi Kolektif di seluruh tahapan proses inovasinya.

Munculnya gagasan Graaf dan Duin (2013) mengenai *collective innovation* dipengaruhi oleh kompleksitas manajemen inovasi yang semakin meningkat baik dari aspek bisnis, ekonomi dan masyarakat. Selain itu, inovasi tradisional didominasi oleh inovasi yang berbasis teknologi sebagai sebuah faktor penting dan kurang memperhatikan faktor-faktor

lainnya. Selain cara-cara inovasi yang lebih tradisional yang dicirikan oleh dorongan teknologi, tarikan pasar, atau kombinasi keduanya, manajemen inovasi yang lebih bersifat jaringan (*networked innovation*) juga telah bermunculan. Pada tahun 1980an, muncul tren yang dimulai dengan upaya adanya standardisasi, seperti pada kasus standar *GSM Mobile Telephone* (Bekkers et. al, 2002). Selanjutnya pada tahun 1990an muncul *collaborative engineering* (Willaeart, et al. 1998), dimana kolaborasi yang berkaitan dengan inovasi terutama terjadi antara pemasok dan pelanggan, dengan tujuan untuk mengurangi biaya, meningkatkan kualitas dan mengurangi waktu tunggu. Sistem inovasi semakin terbuka sekitar tahun 2000, dengan munculnya Inovasi Kolaboratif dan perluasannya menjadi inovasi terbuka (Chesbrough, et al. 2006), yang berhasil diterapkan oleh perusahaan seperti intel dan IBM. Berdasarkan diskursus tersebut Graaf dan Duin (2013) kemudian menawarkan *collective innovation* untuk mengatasi permasalahan dan tujuan yang terdapat pada tingkat lintas industri, tingkat masyarakat yang melibatkan kemitraan publik-swasta.

Berdasarkan penjelasan diatas, gagasan *collective innovation* yang ditawarkan oleh Graaf dan Duin (2013) dianggap sebagai teori komprehensif dibanding teori *collective innovation* sejenis yang menawarkan inovasi kolektif dalam seluruh proses inovasi yang dilaksanakan oleh sektor publik dan melibatkan beragam aktor.

Graaf dan Duin (2013) menjelaskan bahwa *collective innovation* meliputi 4 (empat) dimensi yang harus dimiliki oleh organisasi, meliputi

standardisasi, rekayasa kolaboratif, inovasi jaringan dan keterbukaan inovasi. Keempat elemen *collective innovation* tersebut dalam konteks tata kelola pemerintahan dianggap relevan untuk meningkatkan kinerja pemerintah salah satunya dalam tata kelola Pendapatan Asli Daerah.

Pemilihan *collective innovation* yang ditawarkan oleh Graaf dan Duin (2013) sebagai *operational theory* dalam menganalisis fenomena tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar karena teori atau pendekatan tersebut dianggap relevan dengan tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar yang dalam prosesnya memiliki inovasi-inovasi yang melibatkan aktor non pemerintah seperti swasta dan masyarakat. Selain itu, pendekatan ini adalah pendekatan yang mampu menjembatani gap dalam studi inovasi dan jaringan dalam tata kelola pemerintahan yang tercermin dalam isu tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar.

Hakekat otonomi daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri. Dengan

diberlakukannya Undang-Undang tersebut kewenangan daerah menjadi lebih besar untuk mengelola dan untuk mengurus rumah tangganya sendiri termasuk mengelola sumber-sumber penerimaan daerah dengan melakukan berbagai strategi dan inovasi dalam rangka mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan tersebut salah satu upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah adalah mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (Halim, 2001). Tujuan Pendapatan Asli Daerah adalah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah agar mendanai otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Jadi, semakin tinggi penerimaan PAD yang diperoleh oleh daerah maka akan semakin tinggi kemampuan daerah untuk melaksanakan desentralisasi karena PAD merupakan salah satu sumber pendanaan yang penting bagi daerah.

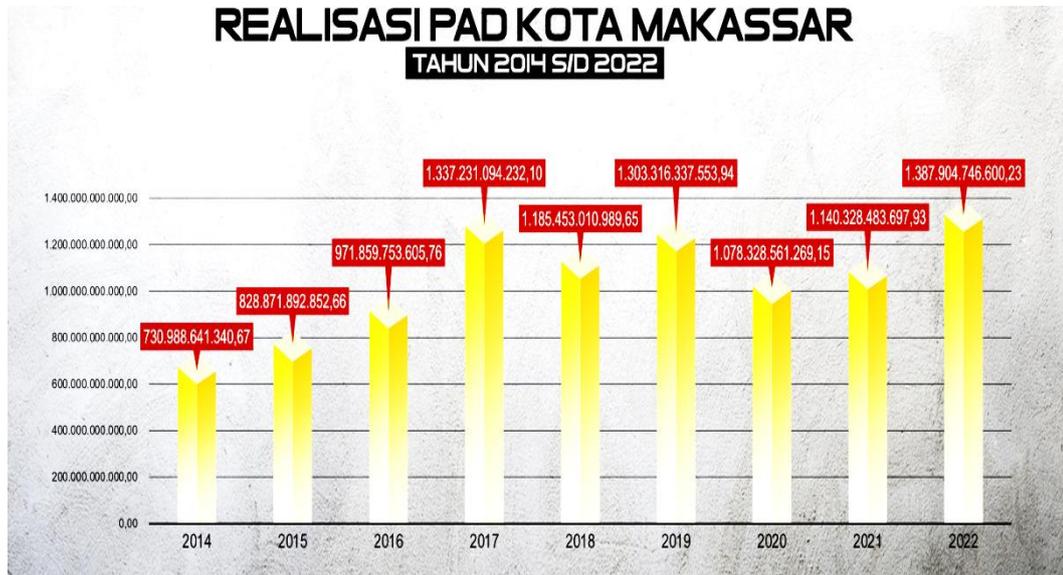
Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan Daerah terdiri dari: Pendapatan Asli Daerah Sendiri, yang terdiri dari: Hasil Pajak Daerah, Hasil Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah, dan Dana Perimbangan.

Pendapatan daerah merupakan salah satu sumber penerimaan daerah. Pada Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah wajib mendasari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh sebagian Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dewasa ini adalah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah yang penerimaannya seringkali rendah dan tidak mencapai target yang diharapkan. Hal tersebut menyebabkan pemerintah daerah seringkali bergantung pada bantuan pembiayaan atau subsidi dari Pemerintah Pusat dan mengakibatkan rendahnya kontribusi pendapatan asli Daerah terhadap pembiayaan Daerah.

Kota Makassar sebagai salah satu kota terbesar di Indonesia memiliki Pendapatan Asli Daerah yang cukup tinggi di Kawasan Timur Indonesia. Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) Kota Makassar menunjukkan realisasi Pendapatan Asli Daerah sebagai berikut :

Gambar 1.1
Realisasi PAD Kota Makassar 2014-2022



Sumber : Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar, 2023

Data diatas menunjukkan bahwa realisasi Pendapatan Asli Daerah di Kota Makassar mengalami fluktuasi dalam kurun waktu tahun 2014-2023. Disisi lain, pemerintah Kota Makassar melalui Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) menargetkan Pendapatan Asli Daerah sebesar 2 triliun sebagaimana yang tertuang dalam RPJMD 2021-2026 pada Misi 1 Sub Misi ke 6. Adapun pada tahun 2022, realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar sejauh ini mencapai sekitar 1,3 triliun sehingga target misi tersebut hingga pada tahun ini belum tercapai.

Pendapatan Asli Daerah tersebut bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan pendapatan lain. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu indikator yang menentukan derajat kemandirian suatu daerah. Semakin

besar penerimaan PAD suatu daerah maka semakin rendah tingkat ketergantungan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah pusat. Hal ini dikarenakan PAD merupakan sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari dalam daerah itu sendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 pasal 1 ayat 18 dijelaskan bahwa, “Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pemerintah Kota Makassar melalui Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar mengelola 11 jenis pajak daerah sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan diturunkan menjadi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pajak Daerah. Permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yakni belum optimalnya penerimaan pajak daerah hingga saat ini. Terjadinya pandemi Covid-19 memberikan dampak yang cukup signifikan pada pencapaian PAD selama tahun 2020, utamanya pada penarikan pajak-pajak daerah pada sektor yang terkena dampak langsung dari pembatasan mobilitas warga seperti pajak perhotelan dan pajak restoran. Sebagai gambaran, realisasi pajak daerah pada tahun 2020 adalah sebesar 864,31 miliar (80,15% dari target PAD 1,07 Triliun) atau menurun sebesar 19,02 persen dari tahun sebelumnya di 2019 yang mencapai 1,06 triliun (81,89% dari target PAD 1,31 triliun).

Selama ini, belum terdapat suatu sistem untuk seluruh jenis pajak daerah di mana wajib pajak bisa memeriksa jumlah pajak mereka secara *online* beserta besaran jumlah pajak yang harus dibayarkan. Wajib Pajak hanya dapat mengetahui jumlah besaran pajak mereka ketika diberikan Surat Ketetapan Pajak Daerah dari Bapenda Kota Makassar. Untuk layanan Sismiop yang digunakan saat ini hanya menyajikan informasi tentang pajak bagi para Wajib Pajak namun belum diintegrasikan dengan sistem pembayaran pajak secara *online*. Selanjutnya, masih terbatasnya loket pembayaran pajak daerah menjadi kendala tersendiri bagi Wajib Pajak Daerah di Kota Makassar. Saat ini, pembayaran pajak daerah hanya bisa diakses di Bank Sulselbar, Kantor Pos Indonesia, Kantor Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar, Alfamart, dan Alfamidi.

Pemerintah Daerah Kota Makassar telah berupaya untuk memaksimalkan Pendapatan Asli Daerah. Diantaranya adalah penguatan regulasi dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pajak Daerah. Selain itu, upaya dalam bentuk melahirkan inovasi seperti pengembangan aplikasi pajak terintegrasi dan terdigitalisasi (PAKINTA) dan pemutakhiran data digital PBB Kota Makassar.

PAKINTA sebagai sebuah inovasi, dimana pajak daerah dikelola dan digunakan dalam jaringan *online* sepenuhnya mulai dari pendaftaran, pengecekan, pelaporan, verifikasi, pengawasan, penetapan, sampai dengan pembayaran secara *online*. Dengan sistem integrasi dan digitalisasi pajak daerah melalui sistem informasi dan aplikasi perpajakan yang baru

akan mengurangi interaksi dengan Wajib Pajak, sehingga dapat mempermudah wajib pajak dalam membayar pajak dan mengurangi potensi kebocoran dalam pembayaran pajak.

PAKINTA adalah inovasi dari Badan Pendapatan Daerah Kota Makasar yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan pajak daerah berbasis digital dan *realtime* yang terintegrasi dan akuntabel mulai dari pendaftaran, pelaporan, verifikasi, pengawasan, penetapan hingga pembayaran. *Stakeholders* yang terlibat dalam inovasi PAKINTA terdiri dari Pemerintah Kota Makasar dalam hal ini Bapenda dan berbagai OPD lain, Perbankan, Media, LPM se Kota Makassar, Direktorat Pajak Wilayah Sulsebar serta masyarakat. Pelibatan berbagai *stakeholders* ini dilakukan agar mampu memaksimalkan keberhasilan inovasi PAKINTA dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Berbagai upaya pemerintah Kota Makassar dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah masih perlu ditingkatkan. Tuntutan inovasi dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah oleh organisasi publik dalam hal ini pemerintah daerah Kota Makassar melalui Badan Pendapatan Daerah (Bapenda) memerlukan perhatian yang lebih serius dan harus dilakukan secara terintegratif dan simultan. Hal ini disebabkan karena inovasi yang dilakukan secara terintegratif dan simultan memiliki daya sebar yang berpengaruh terhadap seluruh bagian dalam organisasi. Inovasi yang dilakukan secara parsial hanya akan berpengaruh

terhadap bagian tertentu dalam organisasi dan kurang memberikan efek dan *impact factor* terhadap visi dan misi organisasi.

Berdasarkan penjelasan diatas, penelitian mengenai *collective innovation* dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kota Makassar ini urgen untuk dilaksanakan. Hal ini mengingat pendekatan *collection innovation* dianggap komprehensif dan relevan dalam menganalisis fenomena tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah karena fenomena penelitian ini dalam penerapannya dituntut adanya tindakan kolektif para pemangku kepentingan dalam melahirkan dan mengimplementasikan inovasi pada sektor publik.

Pada konteks *collective innovation* dalam kaitannya dengan tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar menunjukkan adanya berbagai permasalahan. Pertama pada elemen standardisasi yang berkaitan dengan peraturan daerah menunjukkan bahwa di Kota Makassar belum ada suatu Peraturan Daerah yang mengatur secara bersama baik Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Saat ini kondisi *existing* Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdiri sendiri tidak tergabung dalam suatu kesatuan utuh dan masih terfragmentasi. Pengaturan pajak daerah dan retribusi dilakukan untuk meningkatkan *local taxing power* dengan tetap menjaga kemudahan berusaha di daerah. Oleh karena itu Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah seharusnya diatur dalam satu Peraturan Daerah setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan

Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (HKPD). Dimana Undang-Undang HKPD didesain untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah dan kualitas belanja daerah, serta harmonisasi kebijakan fiskal pusat dan daerah. Saat kapasitas fiskal daerah meningkat, maka pendapatan asli daerah pun akan meningkat.

Kondisi *existing* pada elemen rekayasa kolaboratif menunjukkan masih kurangnya tenaga auditor atau pemeriksa pajak di Kantor Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar. Setidaknya ada tiga tujuan pemeriksaan pajak daerah yang perlu dijadikan pedoman bagi setiap pemeriksa pajak. Pertama, pemeriksaan pajak itu bertujuan untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban pajak daerah. Kedua, menjalankan fungsi pengawasan yaitu kepada wajib pajak yang dalam laporannya belum sesuai ketentuan dan pembayarannya juga belum sesuai ketentuan. Ketiga, berkaitan dengan pendaftaran Nomor Pokok Wajib Pajak Daerah (NPWPD), penghapusan NPWPD, penentuan batas omzet, tindak lanjut aduan, keberatan dan soal penagihan pajak.

Kondisi *existing* pada elemen keterbukaan inovasi berkaitan dengan kerjasama yang dilakukan oleh Bapenda dengan pihak-pihak lain dalam kaitannya dengan kemudahan aksesibilitas pembayaran pajak. Temuan pada elemen ini menunjukkan temuan bahwa pengembangan inovasi jaringan sudah berjalan dengan sangat baik dan menunjukkan progres dengan adanya apresiasi dari Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Keuangan kepada Pemerintah Kota Makassar khususnya

Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar dalam penghargaan Program Unggulan Percepatan dan Perluasan Digitalisasi Daerah (P2DD) pada Oktober 2023.

Kondisi *existing* elemen keterbukaan inovasi berkaitan dengan terciptanya inovasi aplikasi perpajakan yaitu PAKINTA dan pemutakhiran data PBB-P2 yang menghasilkan data digital PBB-P2 dengan melibatkan pihak ketiga. Fakta di lapangan pada elemen ini menunjukkan bahwa pengembangan inovasi jaringan sudah berjalan dengan sangat baik dan menunjukkan progres dengan adanya apresiasi dari Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Keuangan kepada Pemerintah Kota Makassar khususnya Badan Pendapatan Daerah Kota Makassar dalam penghargaan Program Unggulan Percepatan dan Perluasan Digitalisasi Daerah (P2DD) pada Oktober 2023.

Penelitian mengenai *collective innovation* dalam konteks peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) di Kota Makassar sangat penting mengingat tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya dan meningkatkan kualitas layanan publik. *Collective innovation*, yang melibatkan kolaborasi antara berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, dapat menjadi pendekatan yang efektif untuk menciptakan solusi inovatif yang berkelanjutan. Pertama, *collective innovation* dapat meningkatkan kapasitas inovasi pemerintah daerah dengan melibatkan berbagai aktor dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan. Penelitian menunjukkan bahwa

keberhasilan inovasi di sektor publik sangat bergantung pada kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat, serta kemampuan untuk mengakses pengetahuan eksternal (Sutriadi et al., 2022). Dalam konteks ini, pendekatan *collective innovation* dapat membantu pemerintah daerah untuk mengidentifikasi dan memanfaatkan sumber daya lokal secara lebih efektif, yang pada gilirannya dapat meningkatkan PAD melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas layanan publik (Pratama, 2019; , Hayuningtyas et al., 2020).

Kedua, pentingnya pendekatan *collective innovation* juga terlihat dari bagaimana inovasi dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan. Penelitian menunjukkan bahwa inovasi yang inklusif, terutama dalam sektor layanan publik, dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan mendorong partisipasi aktif dalam pengembangan kebijakan (Muluk et al., 2021). Dengan melibatkan masyarakat dalam proses inovasi, pemerintah daerah dapat menciptakan solusi yang lebih relevan dan responsif terhadap kebutuhan lokal, yang pada akhirnya dapat berkontribusi pada peningkatan PAD. Selanjutnya, *collective innovation* juga dapat berfungsi sebagai mekanisme untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam hal keterbatasan sumber daya dan kapasitas. Inovasi kolektif memungkinkan pemerintah untuk berbagi pengetahuan dan sumber daya dengan pemangku kepentingan lain, sehingga menciptakan sinergi yang dapat meningkatkan hasil inovasi (Wellbrock et al., 2013).

Dalam konteks ini, penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan inovasi di sektor publik sering kali dipengaruhi oleh kepemimpinan yang transformasional dan budaya inovasi yang kuat dalam organisasi pemerintah (Kim & Yoon, 2015). Selain itu dari berbagai hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa belum ada penelitian yang menggunakan pendekatan *collective innovation* dalam menganalisa fenomena tatakelola peningkatan PAD, padahal dalam upaya peningkatan tatakelola PAD, sangat penting untuk menggunakan pendekatan ini.

Pada akhirnya, *collective innovation* dapat berperan penting dalam menciptakan lingkungan yang mendukung inovasi berkelanjutan. Penelitian menunjukkan bahwa lingkungan institusional yang mendukung, termasuk regulasi yang memadai dan partisipasi aktif dari berbagai sektor, sangat penting untuk mendorong inovasi di tingkat lokal (Hutagalung dan Hermawan, 2018). Dengan menciptakan *framework* yang memfasilitasi kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, pemerintah daerah dapat mengembangkan strategi inovasi yang lebih efektif dan berkelanjutan, yang pada gilirannya dapat meningkatkan PAD. Secara keseluruhan, penelitian mengenai *collective innovation* dalam konteks peningkatan PAD sangat penting untuk mengidentifikasi dan mengatasi tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Pendekatan ini tidak hanya dapat meningkatkan kapasitas inovasi pemerintah, tetapi juga mendorong partisipasi masyarakat dan menciptakan lingkungan yang mendukung inovasi berkelanjutan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul “**Model Collective Innovation Dalam Tata Kelola Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar**”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang, maka rumusan masalah dari penelitian ini:

1. Bagaimana standardisasi dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar ?
2. Bagaimana rekayasa kolaboratif dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar ?
3. Bagaimana inovasi jaringan dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar ?
4. Bagaimana keterbukaan inovasi dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar ?
5. Bagaimana model *collective innovation* tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis standardisasi inovasi dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar.
2. Menganalisis rekayasa kolaboratif dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar

3. Menganalisis inovasi jaringan dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar
4. Menganalisis keterbukaan inovasi dalam *collective innovation* pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar
5. Melahirkan model *collective innovation* dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Dari sisi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *collective innovation*, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.

1.4.2. Manfaat Praktis

Dari sisi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui *collective innovation*. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pemerintah pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah demi tercapainya penyelenggaraan negara yang efektif dan pembangunan daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Perspektif Ilmu Administrasi Publik

Sejak berkembangnya studi administrasi publik dari klasik hingga kontemporer, telah mengalami beberapa fase perkembangan perspektif. Perkembangan perspektif administrasi publik dimulai pada perspektif *The Old Public Administration*, *The New Public Management*, *The New Public Service* (Bovaird dan Loffler, 2003; Denhardt dan Denhardt, 2000, dan *The New Public Governance*) (Osborne, 2010).

2.1.1 Old Public Administration

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2000). Paradigma ini pertama kali dikemukakan oleh Woodrow Wilson. Dia menyatakan bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Dalam memahami paradigma ini, ada kunci yang digunakan yaitu pertama adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Maka, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis, sedangkan politik menjadi bidangnya politisi.

Paradigma administrasi publik model klasik juga dapat dilihat melalui model "*oldchessnuts*" dari Peters (1996), dimana administrasi publik berdasarkan pada pegawai negeri yang politis dan terinstitusionalisasi; organisasi yang hierarkis dan berdasarkan peraturan; penugasan yang permanen dan stabil; banyaknya pengaturan internal; serta menghasilkan keluaran yang seragam (Frederickson, 2004). Kelebihan dari administrasi publik klasik adalah politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik. Administrasi publik klasik juga memungkinkan

birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karier maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara. Administrasi publik klasik ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan. Selanjutnya, sifat netral dari administrasi publik klasik ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam hal ini karakter *Old Public Administration* dicirikan oleh kegiatan pemerintah yang terfokus pada pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh administrator publik yang akuntabel dan bertanggung jawab secara demokratis kepada *elected official*. Nilai dasar utama yang diperjuangkan dalam *Old Public Administration* adalah efisiensi dan rasionalitas sebagai sebuah sistem tertutup. Fungsi administrator publik didefinisikan sebagai *planning, organizing, staffing, directing, coordinating* dan *budgeting*.

Menurut Wilson (1887) bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, dimana dalam pelaksanaannya ini dilakukan dengan netral, profesional, dan lurus mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Ada dua kunci

dalam memahami OPA ini, pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Kedua, perhatian untuk membuat struktur dan strategi pengelolaannya hak organisasi publik diberikan kepada manajernya (pemimpin), agar tugas-tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Paradigma OPA memiliki tiga pemikiran, yaitu :

Pertama, paradigma dikotomi yang dikemukakan oleh Henry, memiliki dua kunci pokok yaitu: politik berbeda (*distinct*) dengan administrasi. Politik adalah arena dimana kebijakan (*policy*) diambil sehingga administrasi tidak berhak berada dalam arena tersebut. Administrasi hanya bertugas mengimplementasikan (*administered*) kebijakan tersebut.

OPA juga tidak bisa dilepaskan dari prinsip-prinsip manajemen ilmiah (*scientific management*) Frederick W. Taylor dan manajemen klasik POSDCORB ciptaan Luther Gullick. Administrasi negara harus berorientasi secara ketat kepada efisiensi. Semua sumber daya (*man, material, machine, money, method, market*) digunakan sebaik-baiknya untuk mencapai prinsip efisiensi.

Kedua, manusia rasional (administratif) Herbert Simon (1945) juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya. Rasionalitas yang dimaksud di sini hampir sama dengan efisiensi yang dikemukakan oleh aliran *scientific management*. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut dengan manusia administratif (*administrative*

man). Ketiga, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Menurut teori pilihan publik manusia akan selalu mencari keuntungan atau manfaat yang paling tinggi pada setiap situasi dalam setiap pengambilan keputusan. Manusia diasumsikan sebagai makhluk ekonomi yang selalu mencari keuntungan pribadi melalui serangkaian keputusan yang mampu memberikan manfaat yang paling tinggi.

Denhart dan Denhart (2000) menguraikan karakteristik dari *Old Public Administration* yaitu bahwa *Pertama* fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah. *Kedua* kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik. *Ketiga* administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik. *Keempat* pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab, dan *Kelima* kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas, serta *Keenam* nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Herbert Simon (1945), menjelaskan bahwa dimana munculnya konsep rasional model. *Mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, diantaranya :

1. Pemerintah memberikan perhatian langsung dalam pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang berwenang.
2. Kebijakan publik dan administrasi saling berkaitan dengan merancang serta melaksanakan kebijakan untuk tujuan politik.
3. Administrasi publik hanya berperan kecil dalam pembuatan kebijakan dibandingkan dalam pengimplementasian kebijakan publik.
4. Para administrator berupaya memberikan pelayanan yang bertanggungjawab.
5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
6. Program kegiatan di administrasikan dengan baik dan dikontrol oleh para pejabat publik yang memiliki hierarki dalam organisasi.
7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
8. Administrasi publik dilakukan secara efisien dan tertutup.
9. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti POSDCRB.

2.1.2 *New Public Management*

Perspektif selanjutnya adalah *The New Public Management*. Secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern. NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*.

Bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. *New Public Management* (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara industri. Sistem ini dikembangkan di wilayah Anglo Amerika sejak paruh kedua tahun 80-an dan telah mencapai status sangat tinggi khususnya di Selandia Baru. Perusahaan-perusahaan umum diprivatisasi, pasar tenaga kerja umum dan swasta dideregulasi, dan dilakukan pemisahan yang jelas antara penetapan strategis wewenang negara oleh lembaga-lembaga politik (apa yang dilakukan negara) dan pelaksanaan operasional wewenang oleh administrasi (pemerintah) dan oleh badan penanggung jawab yang independen atau swasta. Administrasi publik mulai mengenalkan *New Public Management* (NPM) yang merupakan paradigma baru pada tahun 1990-an. Istilah NPM pertama kali dikemukakan Crishtopher Hood (1991) dalam artikelnya "*All Public Management of All Seasons*". Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureucratis Paradigm* (Barzelay, 1992), dan *Reinventing Government* (Osborne dan Gaebler, 1992).

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM biasanya dihubungkan dengan *Old Public Management* (OPM). Konsep NPM muncul pada tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan ada kontrol atas *output* kebijakan pemerintah,

desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. Asal NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat dan berkaitan dengan keengganan untuk maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.

Paradigma NPM memiliki konsep yang terkait dengan manajemen kinerja sektor publik, yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. NPM mengacu kepada sekelompok ide dan praktik kontemporer untuk menggunakan pendekatan-pendekatan dalam sektor privat (bisnis) pada organisasi sektor publik. Pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA harus diganti dengan pemerintahan yang berjiwa wirausaha. NPM menganjurkan pelepasan fungsi-fungsi pemerintah kepada sektor swasta. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.

2. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
3. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
4. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.
5. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
6. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

2.1.3 New Public Service

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart dan Denhart (2000). Paradigma ini secara umum alur pikirnya menentang perspektif-perspektif sebelumnya yaitu perspektif *The Old Public Administration* dan perspektif *The New Public Management*. Akar dari perspektif ini dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang Demokrasi. Paradigma *The New Public Service* berakar dari beberapa teori meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya diawasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.

2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Dibawah ini dijelaskan mengenai karakteristik NPS. adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM.

Tabel 2.1
Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM, dan NPS

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas <i>synoptic</i> (<i>administrative man</i>)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (<i>economic man</i>)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agresi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog dari berbagai nilai
Responsivitas pelayanan publik	<i>Client</i> dan <i>constituen</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Untuk badan pemerintah	Untuk organisasi privat dan non profit	Koalisi atau organisasi publik, non profit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multi spek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung-jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai Dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai dan <i>administrated</i>	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29)

2.1.4 Governance

Paradigma yang terakhir adalah *The New Public Governance* dimana penekanan paradigma ini ada pada pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik pada masyarakat. Sebagaimana dikutip dalam tulisan Nanang (2012) bahwa lahirnya paradigma ini adalah sebuah konsep yang mengkritik pada *The New Public Management* bahwa diantaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *cluster* beberapa negara saja,

penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Terminologi atau konsep *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dimaknai atau diinterpretasikan juga dengan konsep atau terminologi yang mirip pemahamannya. Mulyadi dan Gedeona (2017) menjelaskan konsep *governance* acapkali digunakan dengan pemahaman yang sama untuk menjelaskan konsep: jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes, 1997), manajemen publik (*public management*, Hood, 1991), kemitraan publik-privat (Pierre, 1998), *corporate governance* (Williamson, 1996) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Leftwich, 1994).

Konsep *governance* dalam Webster's Third New International Dictionary (dalam Frederickson, 1997) diartikan sebagai "*function of governing*", "*the state of being governed*", "*the manner or method of governing*", "*a system of governing*". Pengertian *governance* mengacu pada suatu metode, cara, strategi, sistem yang digunakan untuk melakukan proses pemerintahan, proses mengatur dalam suatu kantor (*office*). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, *office* tidak hanya dipandang sempit secara harafiah. Namun dipandang secara luas yakni masyarakat dimana pemerintahan berada di situlah *office* berada. Sehingga *governance* dapat diterapkan dalam konteks internasional (*international governance*), nasional (*national governance*), korporasi

(*corporation governance*) ataupun di tingkat lokal (*local governance*). *Office* dari masing-masing *governance* tersebut menyesuaikan konteks yang melingkupi pelaksanaan *governance*.

Governance sebagaimana yang diungkapkan oleh Chhotray dan Stoker (2008) adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi. UNESCAP (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific*) mendefinisikan *governance* sebagai *the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*. *Governance* didefinisikan sebagai suatu proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan tersebut diimplementasikan. Proses pengambilan keputusan dan implementasi suatu keputusan melibatkan domain utama dari *governance*, yaitu negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).

Dalam domain *governance* selanjutnya sebagaimana diungkapkan oleh Rhodes (1997) dijelaskan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political*

governance adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) menginterpretasikan konsep *governance* dalam empat istilah: Pertama, *governance* menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi *governance* pada pengertian pertama menunjuk pada konsep *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara kekuasaan otonom, atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang mandiri mempunyai delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.

Kedua, *governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai *hiper* pluralitas (partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan dan masyarakat), untuk membangun sebuah kolaborasi yang baik dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Pusat kekuasaan tidak terfokus lagi pada satu aktor, yakni pemerintah tetapi sudah menyebar kepada aktor-

aktor atau pelaku-pelaku lainnya. Hal tersebut ditandai dengan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan dan makin mandiri, serta proses pengawasan atau kontrol dapat dilakukan antar aktor yang ada, sehingga dapat menghasilkan sebuah kebijakan yang baik dan berkualitas. Dengan demikian terminologi kedua menekankan *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting: Seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut? Seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi? Seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan? Seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut? Seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan? Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, *governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam pengelolaan berbagai urusan publik, dimana terdapat jejaring kerjasama antar beberapa organisasi yang terikat secara organisasional dalam implementasi kebijakan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kunci

dalam terminologi ini adalah jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal untuk mengatasi masalah publik tertentu.

Keempat, terminologi *governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan suatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat dan positif untuk mencapai tujuan publik, Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi relatif direndahkan, disepelekan dan cenderung mencerminkan sesuatu yang lamban serta kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Mempertimbangkan pemahaman terhadap keempat terminologi yang diulas sebelumnya, dapat disimpulkan tentang pemikiran Frederickson (1997) bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh berbagai aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif, dan dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara dari perspektif strukturalis, menurut pemikiran Lynn (2015) menjelaskan bahwa *governance* dibangun di atas fondasi teori

kelembagaan (*institutionalism theory*) dan teori jaringan (*network theory*). Pertama, *governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*), konsep ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat kelembagaan yang mantap. Berbagai pertanyaan yang muncul antara lain: Bagaimana hirarki ditata? Sejauh mana batasannya disepakati? Bagaimana prosedurnya? Apa nilai-nilai kolektif yang dianut rezim penguasa? Termasuk dalam konsepsi ini antara lain hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori ekonomi politik, serta teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting menyangkut teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan teori tujuan serta filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran sistem nilai (*value*).

Kedua, pada level organisasi dan manajerial *governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda seperti kebebasan dan kemandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting. Teori-teori signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua *governance* diproyeksikan pada peran

mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi. Ketiga, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalisasikan dalam tindakan-tindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efisiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran, Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*). Adapun dimensi-dimensi *governance* tersebut meliputi:

1. *Articulating a common set of priorities for societies*

Tugas pertama dan utama *governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus, atau minimal, suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga, jaringan antar organisasi memiliki tujuan

bersama di antara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

2. Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya yang sangat besar.

Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam pemerintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat pemerintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan dari pada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi pemerintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Dalam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (Pierre and Peters, 2005).

3. Steering

Dimensi ketiga *governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung, dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat.

4. Accountability

Dimensi keempat *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat.

Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik. Pierre and Peters (2005) menegaskan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian, konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor nonpemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses

governance cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas .

2.2 Manajemen Publik

Konsep manajemen publik sesungguhnya merupakan studi yang terbangun dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini mengandung arti bahwa kehadiran manajemen publik secara keilmuan ditopang oleh disiplin ilmu lain, seperti ilmu manajemen, administrasi publik, kebijakan publik, ilmu politik dan lain-lain. Gabungan dari berbagai disiplin ilmu itulah yang kemudian menginspirasi lahirnya kajian manajemen publik.

Penguatan atas pernyataan di atas, dapat dicermati dari pandangan Overman (1984) yang pada intinya mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*policy analysis*", bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen, seperti *planning*, *organizing* dan *controlling* satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.

Manajemen publik dapat diartikan sebagai Pengelolaan sektor-sektor publik yang dilakukan oleh institusi publik (pemerintah), baik terkait dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, strategi maupun

evaluasi terhadap sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, teknologi serta sumber daya lainnya yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pandangan di atas, mencerminkan bahwa manajemen publik akan berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan yang sangat kompleks dan rumit. Pandangan tersebut dilandasi oleh argumentasi bahwa manajemen publik tidak saja bersentuhan dengan masalah kebijakan publik, politik, dan keuangan semata, tetapi juga akan bersentuhan dengan aspek lainnya. Itulah sebabnya, kemudian manajemen publik banyak mengilhami kegiatan administrasi publik yang menjadi *leading sector* dalam menjalankan sistem pemerintahan.

Adapun prinsip-prinsip dasar yang dimaksud, antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Akuntabel, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan program yang telah direncanakan.
2. Transparan, dimana pelaksanaan manajemen publik harus bersifat terbuka dan dapat diakses serta dikontrol oleh berbagai pemangku kepentingan termasuk masyarakat
3. Responsif, berarti bahwa pelaksanaan manajemen publik sudah seharusnya mempertimbangkan aspirasi, keinginan dan harapan masyarakat. Dengan kata lain, sejauh mana manajemen publik mampu menangkap pesan dan harapan publik sehingga mampu menangkap

pesan dan harapan publik sehingga *output* yang dihasilkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

4. Efektif, dimana manajemen publik harus memperhatikan prinsip efektivitas yang tercermin dari pencapaian target atau sasaran serta tujuan yang telah ditetapkan.
5. Efisien dalam artian bahwa pelaksanaan manajemen publik harus memperhatikan nilai efisiensi. Dimana manajemen publik mampu mengelola sumberdaya yang dimiliki secara tepat.
6. Adaptif yang dimaknai bahwa manajemen publik sudah selayaknya mampu beradaptasi dengan pergeseran dan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan sistem informasi sehingga mampu mengantisipasi dinamika yang terjadi.
7. Rasional, mengandung arti bahwa program dan pelaksanaan manajemen publik harus dapat dicerna secara logis (baca: masuk akal). Dengan perkataan lain, program dan pelaksanaan manajemen publik tidak boleh mengada-ada, tanpa ada sasaran yang jelas. Rasionalitas dalam program dan pelaksanaan manajemen publik harus sistematis dan terukur, sehingga setiap orang (baca: pemangku kepentingan) dengan mudah dapat memahami dan mengerti mengapa program atau kegiatan tersebut harus dilaksanakan.
8. Profesional, mengandung arti bahwa pelaksanaan manajemen publik harus dilaksanakan oleh aparat atau para pelaksana yang memiliki kemampuan, keahlian serta kompetensi yang memadai sesuai dengan

program/ rencana yang telah ditetapkan. Sikap profesional ini akan tercermin dari kemampuan intelektual (kecerdasan), fisik (kekuatan secara fisik) serta kemampuan psikologis (kecerdasan emosional).

Melalui penggunaan prinsip-prinsip di atas, manajemen publik yang dilaksanakan oleh institusi publik diharapkan terlaksana secara efektif. Berbagai aspek krusial dalam manajemen publik diantaranya adalah pelayanan publik, kinerja sektor publik, *good governance*, akuntabilitas, reformasi birokrasi dan kelembagaan.

2.3 Governance Network

Jaringan pemerintahan (*governance network*) adalah hubungan interdependensi para aktor yang memiliki kewenangan (*autonomy*) pada sektor publik, privat, dan sosial yang berkerja bersama dalam pencapaian tujuan dari organisasi jaringan. Jaringan (*networks*) adalah sebuah instrumen menggabungkan beberapa aktor untuk bekerja bersama dan berinteraksi untuk mencapai tujuan bersama (Kickert dkk, 1997; Koiman 1993; Rhodes 1997; Klijn & Koppenjan (2016:22). Teori jaringan pemerintahan dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi dan administrasi publik yang menjelaskan tentang bagaimana pola ide interpendensi dari jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan.

Jones, dkk. (1997) mengatakan bahwa berbagai ilmuwan telah memberikan definisi jaringan pemerintahan dengan istilah yang berbeda dan definisi yang parsial, sebagaimana yang terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2**Perbedaan Istilah Dan Definisi Untuk Jaringan Pemerintahan**

Referensi	Istilah	Definisi Jaringan Pemerintahan
Alter & Hage, 1993	Jaringan interorganisasional	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif non hierarkis dari unit yang terpisah secara hukum.
Dubini & Aldrich, 1991	Jaringan	Pola hubungan antara Individu, kelompok, dan organisasi.
Kreiner & Schultz, 1993	Jaringan	Kolaborasi Interorganisasional informal.
Larson, 1992	Bentuk Jaringan Organisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan bersama.
Liebeskind, Oliver, Zucker, & Brewer, 1996	Jaringan Sosial	Kolektifitas individu di antaranya pertukaran berlangsung yang didukung hanya oleh norma-norma perilaku yang dapat dipercaya
Miles & Snow, 1986, 1992	Jaringan Organisasi	Kelompok perusahaan atau unit khusus dikoordinasikan oleh mekanisme pasar
Powell, 1990	Bentuk dari jaringan Organisasi	Pola pertukaran lateral atau horizontal, arus sumber daya independen, jalur komunikasi timbal balik

Sumber: Jones, dkk. (1997)

2.3.1 Kompleksitas Dalam Governance Network

Kompleksitas merupakan ciri yang melekat dalam *governance network*. Teori kompleksitas yang dimaksud dalam *governance network* adalah sebuah proses yang terdiri dari beberapa aktor yang saling berinteraksi, bertukar informasi, dan sumberdaya dalam implementasi kebijakan publik (Holland, 2004). tiga jenis utama dari kompleksitas dalam *governance network* yaitu kompleksitas substantif, kompleksitas strategis, dan kompleksitas kelembagaan.

1. Kompleksitas Substantif: kompleksitas substantif dalam *governance network* tidak disebabkan oleh kompleksnya masalah dan kurangnya informasi serta pengetahuan. Akan tetapi juga disebabkan oleh ketidakpastian dan kurangnya konsensus atas masalah, penyebab dan solusi terhadap permasalahan, pemecahan masalah, pembuatan kebijakan, dan pelayanan publik bagi dalam sektor publik melibatkan serangkaian aktor. Aktor-aktor ini memiliki persepsi yang berbeda dari situasi berbeda pula. Dengan demikian, mengumpulkan informasi dan memanfaatkan pengetahuan tidak dapat memecahkan kompleksitas substantif masalah selama makna informasi ditafsirkan dengan cara yang berbeda (Sabatier 1988).
2. Kompleksitas Strategis: kompleksitas strategis dalam *governance network* berkaitan dengan strategis aktor yang berkenaan dengan masalah dan kebijakan (Ostrom, 1990; Klijn dan Koppenjan, 2016).

kompleksitas strategis menyangkut sifat dasarnya tidak menentu dan tak terduga dari proses interaksi dalam jaringan *governance*

3. Kompleksitas Kelembagaan: *Governance Network* yang ditandai dengan kompleksitas kelembagaan. Penanganan masalah yang kompleks, kebijakan, dan pelayanan memerlukan keterlibatan berbagai aktor, namun aktor yang terlibat pada dasarnya berasal dari kelembagaan yang berbeda. (Burns dan Flam 1987; March dan Olsen 1996) dalam Klijn & Koppenjan (2016:40). pandangan, pengaturan organisasi, prosedur, dan aturan organisasi yang berbeda menyebabkan interaksi dalam jaringan pemerintahan ditandai dengan bentrokan antara aktor sehingga menampilkan kompleksitas kelembagaan. Akibatnya, untuk semua aktor, menyebabkan tingkat ketidakpastian tentang bagaimana proses dan apa aturan akan memandu interaksi dengan aktor-aktor lain.

2.3.2 Interaksi Aktor Dalam *Governance Network*

Pendekatan *governance network* berfokus pada interaksi dan negosiasi untuk menyelesaikan konflik, dan strategi pemerintahan untuk menjembatani perbedaan antara aktor dalam penyelesaian kebijakan publik, program dan pelayanan publik. Konsep *governance network* melihat konflik sebagai urutan interaksi antara beberapa aktor yang bertujuan untuk mempengaruhi proses pemecahan masalah publik dan pelayanan publik, yang melibatkan berbagai kepentingan yang saling bersaing, persepsi, dan nilai-nilai (Sørensen dan Torfing 2007; Klijn dan Koppenjan 2016: 19). Hal ini menunjukkan bahwa proses interaksi tersebut terjadi antar Aktor

individu, kelompok, atau (kelompok) organisasi dari masyarakat, semi publik, dan / atau sektor swasta yang memiliki kemampuan untuk bertindak: untuk otonom berpartisipasi dalam proses interaksi. Mereka bergantung satu sama lain untuk mencapai tujuan mereka karena sumber daya (misalnya uang, tenaga, informasi, keterampilan, dan otoritas) tidak terkonsentrasi di tangan satu aktor, tetapi tersebar di berbagai aktor (Mandell, 2001:29).

Jaringan dalam *governance network* dianggap berhasil ketika proses interaksi antar pelaku atau aktor saling beradaptasi dan memunculkan strategi sehingga sampai pada solusi bersama yang dapat memenuhi syarat dari segi permainan-teoritis sebagai situasi *win-win solution*. Solusi tersebut menyiratkan perbaikan untuk semua pihak yang terlibat dibandingkan dengan situasi yang ada sebelumnya (Vis et al 2003; Klijn & Koppenjan, 2016:19.).

Governance networks di konseptualisasikan dalam berbagai cara yaitu:

- a. Jaringan ditandai dengan masalah kebijakan yang kompleks yang tidak bisa diselesaikan oleh satu pelaku saja, tetapi membutuhkan tindakan kolektif beberapa aktor (Mandell 2001; Agranoff dan McGuire 2003; Koppenjan dan Klijn 2004; Klijn & Koppenjan, 2016:10).
- b. Jaringan memiliki saling ketergantungan yang relatif tinggi antara aktor karena sumber daya yang diperlukan untuk memecahkan masalah dimiliki oleh aktor yang berbeda (Klijn & Koppenjan, 2016:10).

- c. Saling ketergantungan ini menyebabkan kompleksitas, strategis dan tindakan tak terduga (Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Koppenjan; 2016: 11) sebagai tindakan salah satu aktor mempengaruhi kepentingan dan strategi aktor lainnya.
- d. Jaringan memiliki interaksi yang kompleks karena masing-masing aktor adalah otonom dan memiliki persepsi sendiri masalah, solusi, dan strategi (Agranoff dan McGuire 2003; McGuire dan Agranoff 2011, Klijn & Koppenjan, 2016:11). Hal ini menyebabkan perbedaan substansial dalam persepsi, konflik nilai, dan kesepakatan tentang kebijakan yang akan dilaksanakan dan layanan yang akan disampaikan.

Governance network sebagai upaya untuk mencapai tujuan dimana proses pengaturan yang tidak lagi sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah, tetapi ikut pada negosiasi antara berbagai publik, aktor semi-publik dan swasta, dalam proses interaksinya menimbulkan pola koordinasi dan menghasilkan regulasi. (Mayntz, 2003). Ketergantungan pada *governance network* dalam pembangunan bukanlah hal yang baru. Dibanyak negara dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan adalah merupakan tradisi untuk melibatkan *corporate* dan mitra sosial terutama pada level pembuatan kebijakan nasional.

Terlibatnya kelompok dan organisasi yang relevan berpengaruh di jaringan pemerintahan membantu mengatasi masalah fragmentasi dalam masyarakat dan resistensi terhadap perubahan kebijakan, sehingga cenderung terjadi proses pemerintahan lebih efektif (Mayntz, 1993). Pada

saat yang sama, partisipasi dari sejumlah pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan cenderung meningkatkan legitimasi demokratis publik dalam pemerintahan (Klijn & Koppenjan ,2016:19).

Semakin terkenal riset tentang *governance network* berakar wawasan sentral yang dikembangkan dalam teori organisasi dan teori politik (Klijn & Koppenjan 2016:19). Konsep organisasi sebagai sistem terbuka yang beradaptasi pada perubahan lingkungan (Klijn & Koppenjan 2016:19), dan pengakuan bahwa lingkungan ini terdiri dari organisasi lain yang membuka jalan bagi yang baru fokus pada pertukaran informasi dan sumber daya antar organisasi yang terjadi di dalam melalui bentuk-bentuk interorganisasi yang relatif stabil (Klijn & Koppenjan 2016:19).

Pertama, *governance network* mengartikulasikan sejumlah pribadi, semi publik dan aktor publik yang bergantung satu sama lain dalam hal sumber daya dan kapasitas organisasi. secara operasional mereka tidak diperintahkan oleh atasan berpikir atau bertindak dengan cara tertentu (Marin dan Mayntz, 1991; Klijn dan Koppenjan, 2016:19). Untuk menjadi bagian dari jaringan pemerintahan tertentu para aktor politik harus menunjukkan bahwa mereka memiliki andil dalam masalah kebijakan yang ada di tangan dan bahwa mereka dapat menyumbangkan sumber daya dan kapasitas nilai tertentu terhadap aktor lain. Hubungan interdependensi berarti bahwa aktor jaringan secara horizontal daripada hubungan vertikal. Namun, hubungan horizontal antara para aktor tidak menyiratkan bahwa mereka sama dalam hal otoritas dan sumber daya (Mayntz, 2003). alokasi

sumber daya material dan non material di antara aktor jaringan, partisipasi bersifat sukarela dan para aktor bebas meninggalkan jaringan, saling tergantung satu sama lain, tidak ada yang bisa menggunakan kekuatan mereka untuk melakukan hierarkis mengendalikan siapa pun dan berisiko merusak jaringan.

Kedua, anggota *governance network* saling berinteraksi dan bernegosiasi, tawar menawar dengan unsur musyawarah. Para pelaku atau aktor jaringan dapat menawar atas sumbangan sumber daya untuk memaksimalkan hasil. Dalam pengembangan koordinasi negatif dan positif (Klijn & Koppenjan 2016: 19), tawar-menawar ini harus tertanam dalam kerangka musyawarah yang lebih luas itu memfasilitasi pembelajaran dan pemahaman bersama. Namun, musyawarah dalam jaringan pemerintahan jarang akan menghasilkan konsensus dengan suara bulat (Klijn & Koppenjan, 2016). Karena ini terjadi dalam konteks perebutan kekuasaan yang intens yang cenderung membiakkan konflik dan pertentangan sosial. Dengan demikian, aksi bersama sering bersandar pada konsensus kasar di mana ada proposal diterima meskipun perselisihan persisten.

Ketiga, interaksi negosiasi antara aktor jaringan tidak berlangsung di ruang hampa institusional. Sebaliknya, ia melanjutkan dalam kerangka kerja yang relatif dilembagakan, yang lebih dari jumlah nya bagian, tetapi tidak merupakan homogen dan sepenuhnya terintegrasi utuh (March dan Olsen, 1996). Yang dilembagakan kerangka kerja adalah campuran dari gagasan yang diartikulasikan secara kontinyu, konsepsi dan aturan.

Dengan demikian, ia memiliki aspek regulatif karena ia menyediakan aturan, peran dan prosedur; aspek normatif karena mengandung norma, nilai dan standar; elemen kognitif karena menghasilkan kode, konsep dan pengetahuan khusus; dan aspek imajiner karena menghasilkan identitas, ideologi, dan harapan bersama.

Keempat, jaringan pemerintahan relatif mandiri karena mereka bukan bagian dari rantai komando hierarkis dan tidak tunduk diri pada hukum pasar (Scharpf, 1994). Sebaliknya, mereka bertujuan untuk mengatur bidang kebijakan tertentu atas dasar ide mereka sendiri, sumber daya dan interaksi dinamis, dan melakukannya dalam suatu regulatif, normatif, kerangka kognitif dan imajiner yang disesuaikan negosiasi antara aktor yang berpartisipasi. Namun demikian, pemerintahan jaringan selalu beroperasi dalam lingkungan politik dan kelembagaan tertentu yang harus diperhitungkan, karena keduanya memfasilitasi dan membatasi kapasitas mereka untuk pengaturan diri.

Kelima, jaringan pemerintahan berkontribusi pada produksi publik tujuan dalam area tertentu (Marsh, 1998). Tujuan publik adalah ekspresi visi, nilai, rencana, kebijakan, dan peraturan yang berlaku untuk dan diarahkan ke masyarakat umum. Dengan demikian, para aktor jaringan terlibat dalam negosiasi politik tentang bagaimana mengidentifikasi dan menyelesaikannya masalah kebijakan yang muncul atau memanfaatkan peluang baru. Jaringan itu tidak berkontribusi pada produksi tujuan umum dalam hal luas ini akal tidak dapat dihitung sebagai jaringan pemerintahan.

Governance network berkembang pesat lintas disiplin, *problem-driven*, multi-level, komparatif, dan merangsang penelitian interaktif. Studi politik lembaga, kekuasaan dan pengambilan keputusan diartikulasikan dengan studi sosiologis budaya, komunikasi dan kontrol sosial dan studi organisasi kognitif bingkai, pembelajaran dan pertukaran sumber daya. Pendekatan teoritis yang berbeda diambil dalam upaya untuk mengatasi masalah-masalah penelitian yang berasal dari studi konkret, kasus empiris tata kelola jaringan.

Saat sekarang, *governance network* dianggap sebagai solusi yang tepat untuk menangani permasalahan yang kompleks, tidak pasti dan masalah kebijakan yang penuh konflik. **Pertama**, *governance network* diklaim memiliki potensi besar untuk pemerintahan yang proaktif sebagai aktor jaringan yang dapat mengidentifikasi masalah kebijakan dan peluang baru dalam penyelesaian sebuah kebijakan (Klijn & Koppenjan 2000: 114; Kooiman, 1993). **Kedua**, *governance network* dipandang sebagai instrumen penting untuk mengumpulkan informasi, pengetahuan, dan penilaian yang bisa membantu keputusan politik yang memenuhi syarat. Aktor jaringan sering memiliki kedalaman pengetahuan yang relevan untuk pembuatan kebijakan dan pemerintahan umum, dan ketika pengetahuan dari semua aktor ditambahkan, itu mewakili sebuah dasar penting untuk membuat pilihan cerdas dari opsi yang layak (Kooiman 1993: 4; Scharpf 1994). **Ketiga**, *governance network* dikatakan membangun kerangka kerja untuk membangun konsensus, atau, setidaknya, untuk membudayakan

konflik di antara pemangku kepentingan. Jaringan pemerintahan cenderung mengembangkan logika mereka sendiri kesesuaian yang mengatur proses negosiasi, formasi konsensus kasar, dan resolusi konflik endemik (Mayntz 2003; March dan Olsen 1996). Akhirnya, *governance network* seharusnya mengurangi risiko resistensi implementasi. Jika aktor yang relevan dan terpengaruh terlibat dalam proses pengambilan keputusan mereka akan cenderung mengembangkan rasa tanggung jawab bersama dan kepemilikan atas keputusan dan ini akan mengharuskan mereka untuk mendukung, bukannya menghambat, pelaksanaannya proses (Sørensen dan Torfing, 2003: 614).

Munculnya Konflik dalam *governance network* yang didukung oleh perbedaan budaya, sosial dan politik antara aktor otonom mencegah *governance network* dari transformasi ke dalam lembaga politik yang stabil. Namun, pelembagaan *governance network* ini yang memfasilitasi dan membatasi interaksi, koordinasi dan proses negosiasi antar aktor yang terlibat. Hal ini menjadi dasar dalam menggunakan teori institusional untuk dapat memahami dinamika *governance network* dengan memperhatikan hubungan timbal balik antara interaksi aktor dalam jaringan dan aturan, norma dan prosedur yang dikembangkan dalam proses tindakan. Teori institusional juga sangat diperlukan untuk memahami fungsi dan pengembangan *governance network* karena dengan teori institusi bisa membantu memahami proses interaksi yang rumit antara agensi politik dan struktur yang muncul dari interaksi para aktor dalam jaringan. *Governance*

network menyarankan lima kelompok faktor yang mempengaruhi aktor dalam jaringan yaitu: kognitif, sosial, kelembagaan, manajerial, dan kontekstual (Klijn dan Koppenjan 2016:19).

1. *faktor kognitif*. faktor kognitif berhubungan dengan persepsi divergen atau pertentangan antar pelaku, yang membuat sulit untuk sampai pada solusi bersama. Proses *framing* penting dalam hal ini. *Framing* mengacu pada upaya aktor untuk memaksakan persepsi mereka tentang masalah pada orang lain untuk mempengaruhi perdebatan kebijakan dan solusi yang dianggap (Klijn & Koppenjan: 2016).
2. *Faktor sosial*. faktor sosial mengacu pada karakteristik interaksi di mana aktor bertemu dan memberlakukan strategi mereka. Faktor-faktor seperti jumlah, karakteristik, strategi aktor, kolaboratif tekanan waktu dan risiko yang dirasakan menghasilkan proses dinamis tertentu yang mempengaruhi kemampuan pelaku untuk menyelaraskan strategi mereka (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993; Ostrom 2007, Klijn & Kppenjan:19).
3. *Faktor kelembagaan*. Lembaga seperti organisasi pengaturan, aturan, norma-norma dan nilai-nilai, dan tingkat kepercayaan, membentuk dan membatasi perilaku aktor (Ostrom 1990, Klijn dan Koppenjan: 2016). Jaringan dapat dilihat sebagai lembaga formal dan informal yang mendukung interaksi antara aktor dalam pengaturan multi-aktor (Blom-Hansen 1997, Klijn dan Kooppenjan, 2016). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa, jika jaringan dan lembaga mereka

dikembangkan, akan lebih mudah bagi aktor untuk tiba di hasil yang diinginkan. Jika lembaga dikembangkan lemah, atau aktor dari jaringan yang berbeda harus berkolaborasi, lembaga dapat menghalangi adanya interaksi dan resolusi konflik.

4. *Tata Kelola*. Aktor merasa sulit untuk mengatasi konflik kepentingan, ketidakpastian, dan hambatan institusional. Strategi pihak yang ditujukan untuk fasilitasi, mediasi, dan resolusi konflik dapat berkontribusi untuk mencegah dan mengatasi konflik dan tiba di hasil yang diinginkan (Susskind 1987). Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa ada atau tidak adanya jenis strategi pemerintahan merupakan faktor penting proses dan hasil mereka mempengaruhi (Mandell 2001; Sørensen dan Torfing 2007, Klijn & Koppenjan, 2016).
5. *Peristiwa Eksternal*. Proses interaksi dan hasil mereka dalam pengaturan multi-aktor mungkin dipengaruhi oleh perkembangan atau peristiwa di lingkungan eksternalnya. Proposisi berdasarkan faktor ini mengasumsikan bahwa peristiwa, seperti insiden, bencana, urusan, krisis ekonomi atau politik, dan perubahan rezim politik, dapat mendukung pencapaian hasil dengan menciptakan rasa bersama, urgensi antara para pelaku, atau, negosiasi, dan membangun konsensus (Klijn & Koppenjan, 2016).

Governance network merupakan interaksi antar aktor dalam pelaksanaan pelayanan publik, program dan kebijakan publik. Interaksi yang terjadi melibatkan *multi-actor* yang sarat akan kepentingan yang

berbeda beda, pengetahuan yang berbeda serta persepsi terhadap permasalahan yang berbeda. Perbedaan dalam interaksi antar aktor merupakan kompleksitas dalam pelaksanaan jaringan atau *governance network*. Pendekatan *social network theory* merupakan konsep penting dalam memahami kompleksitas dalam jaringan implementasi kebijakan publik. Pendekatan *social network theory* menjelaskan tentang adanya struktur dan relasi serta koordinasi antar aktor dalam pelaksanaan jaringan kebijakan publik yang kompleks.

Governance network menjelaskan tentang pola hubungan yang di lihat dari posisi masing-masing aktor dalam bekerja dan berinteraksi. Sedangkan relasi dimaksudkan untuk melihat hubungan relasional masing-masing aktor yang terlibat, bekerja dan berinteraksi dalam proses jaringan kebijakan publik. Dalam teori jaringan sosial, struktur sistem sosial dikonseptualisasikan dan diukur sebagai pola hubungan antar aktor (Scott 1991; Klijn & Koppenjan 2016:24). Pola-pola ini, yang tidak hanya mencirikan jaringan tetapi juga mempengaruhi cara mereka bekerja dan berinteraksi, sehingga dengan pola hubungan ini dapat melihat struktur dan relasi antar aktor dalam jaringan. Pola ikatan pada prinsipnya dapat menjadi karakteristik dari struktur dan relasi dalam jaringan adalah seperti (jumlah) kontak, kepercayaan, berbagi informasi, pertukaran sumber daya, dan sebagainya.

2.3.3 Koordinasi Dalam *Governance Network*

Proses interaksi antara aktor dalam organisasi jaringan sangat dipengaruhi oleh elemen koordinasi. Proses interaksi dalam organisasi jaringan salah satunya adalah pertukaran sumberdaya dalam jaringan yang dibentuk atau didasari oleh kedalaman koordinasi antara para aktor yang saling berinteraksi dalam organisasi jaringan (Mandell dan Steelman, 2003). Gage dan Mandell (1990), menjelaskan jaringan organisasi dicirikan dengan adanya koordinasi yang terjalin baik secara langsung maupun tidak langsung antar setiap aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan. Organisasi jaringan dapat diatur melalui koordinasi yang rutin antara para aktor yang terlibat dalam organisasi jaringan.

Koordinasi dalam organisasi jaringan sebagai elemen yang urgen karena frekuensi koordinasi dalam organisasi jaringan tidak bisa digantikan dengan adanya aturan, norma dan prosedur yang mengatur aktor dalam proses interaksi jaringan (Koppenjan dan Koliba, 2013). Pada dasarnya tindakan koordinasi dalam organisasi jaringan digambarkan melalui serangkaian tindakan bersama yaitu *mutual adjustment* yang dikoordinasikan (Mintzberg, 1979, Coliba et.al 2010; 118) Thompson melihat koordinasi sebagai elemen dalam sistem yang dijadikan sebagai dasar untuk bertindak bersama.

Koordinasi dalam jaringan kebijakan publik merupakan salah satu faktor yang menentukan pencapaian tujuan organisasi jaringan. Aktor individu maupun aktor kelompok dalam jaringan kebijakan harus

berinteraksi dan berkoordinasi untuk menyelesaikan masalah kebijakan publik. Proses interaksi yang dijelaskan dalam *social network theory* yaitu struktur yang meliputi *contact*, kepercayaan, pertukaran informasi dan pertukaran sumberdaya yang menentukan keberlangsungan dan efektifitas dalam jaringan organisasi. Koordinasi merupakan dimensi penting (*urgent*) dalam organisasi jaringan. Koordinasi dalam jaringan kebijakan publik belum menjadi fokus dalam *social network theory* sehingga menjadi kebaruan atau *novelty* dalam penelitian Disertasi ini.

Merujuk jurnal Henrikus (2010) (tinjauan teoritis pengelolaan jaringan (*networking management*) dalam studi kebijakan publik) Pendekatan pengelolaan jaringan terdapat juga strategi yang mengarah pada pengelolaan interaksi antar aktor (Kickert, 1997) disebut juga sebagai strategi yang secara tidak langsung bertujuan untuk mengelola kesamaan persepsi. Strategi ini bila diselami secara mendalam maka ada kecenderungan menyerupai sebuah aktivitas koordinasi antar aktor yang terlibat dalam jaringan kebijakan.

Adapun koordinasi yang dimaksud di sini sebetulnya memiliki makna yang lebih luas bila dibandingkan dengan konsep koordinasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli seperti Gordon dan White (1957) serta Hicks dan Goronzy (1967), dan sebagainya. Koordinasi yang dijelaskan oleh mereka lebih mengarah pada makna koordinasi yang sempit yaitu koordinasi internal yang merupakan salah satu asas dari pada organisasi (Sutarto:1995). Sedangkan koordinasi yang dimaksudkan dalam

pengelolaan jaringan ini berkaitan dengan pengaturan interaksi antar aktor (*stakeholders*) yang berbeda-beda dalam jaringan kebijakan untuk memecahkan suatu persoalan atau hambatan demi tercapainya tujuan tertentu secara bersama-sama.

Jadi koordinasi yang dimaksud lebih bersifat koordinasi eksternal atau horisontal. Dalam kaitan dengan ini, meminjam kategorisasi yang dikemukakan oleh (Kickert, 1997), bahwa ada 3 macam koordinasi strategis di dalam jaringan yaitu: (1) strategi-strategi kerjasama (*corporate strategies*) yang melihat koordinasi terealisasi dalam bentuk aturan-aturan formal, kewenangan terpusat dan tujuan kolektif; (2) aliansi (*alliances*) yang melihat koordinasi sebagai penerapan negosiasi untuk mendapatkan kesesuaian bersama dalam memecahkan masalah; dan (3) *mutual adjustment*, koordinasi dimana penekanannya pada saling melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan dari masing-masing aktor agar tercipta satu pusat perhatian bersama.

Pandangan lain tentang jenis koordinasi dikemukakan oleh Gage dan Mandell (1990). Mereka mengategorisasikan mekanisme koordinasi dalam jaringan kebijakan ke dalam 2 bentuk yaitu pertama, koordinasi tak termediasi (*unmediated coordination*) dan kedua, koordinasi termediasi (*mediated coordination*).

Bentuk pertama, koordinasi tersebut berkenaan dengan koordinasi yang muncul melalui partisipasi/peranserta aktor. Hal ini karena ada kesadaran bersama (*collective consciuosness*) dari aktor yang terlibat,

sehingga tidak perlu ada mediator. Bentuk yang kedua, menekankan pada peran mediator dan/atau prakarsa koordinasi (pihak ketiga). Bentuk koordinasi ini di bagi lagi ke dalam 2 macam yaitu koordinasi vertikal dan koordinasi horisontal. Koordinasi vertikal merupakan koordinasi formal dan hierarkis, sedangkan koordinasi horisontal bersifat informal dan sukarela/longgar (*loose*) antara satu dengan yang lainnya.

Kickert dkk (1997) membedakan empat macam koordinasi yaitu :*polyarcy*, hirarki, negosiasi dan pasar. *Polyarcy* merujuk pada bentuk demokrasi perwakilan di mana orang- orang menitipkan perilakunya pada pimpinan politik yang dipercaya oleh mereka; hirarki merupakan bentuk koordinasi yang bersifat terpusat seperti dalam organisasi birokrasi, penyesuaian perilaku karena kepatuhan; adapun pasar adalah bentuk koordinasi di mana perilaku aktor diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga individu menyesuaikan perilakunya dengan yang lain; sedangkan negosiasi merupakan bentuk koordinasi di mana perilaku aktor-aktor disesuaikan secara bersama melalui interaksi dalam bentuk negosiasi dan konsultasi di antara mereka.

Dari berbagai pandangan tersebut, koordinasi dalam pendekatan pengelolaan jaringan lebih mengarah pada bentuk koordinasi yang negosiatif dan konsultatif, yang mana koordinasi tersebut merupakan suatu usaha untuk saling melakukan penyesuaian perilaku antar aktor (*mutual adjustment of behaviour of actors*) yang berinteraksi dengan saling memberi/menukar informasi tertentu demi tercapainya kesatuan strategi

tindakan atau program yang sinergi, dalam upaya untuk memecahkan masalah (*problem solving*). Oleh karena itu, komunikasi horisontal antar aktor merupakan prasyarat penting dalam kegiatan ini. Pandangan itu diperkuat oleh pendapat Miftah Thoha (2000) sebagai berikut: “...komunikasi antar-pribadi berorientasi pada perilaku, sehingga penekanannya pada proses penyampaian informasi dari satu orang ke orang lain. Dalam hal ini komunikasi dipandang sebagai cara dasar untuk mempengaruhi perubahan perilaku...”.

Sejalan dengan pendapat itu Goldhaber (1990;121) menyatakan bahwa ada 4 fungsi penting dari komunikasi horisontal yakni (1) koordinasi tugas. Para pimpinan departemen atau institusi melakukan pertemuan untuk mendiskusikan kontribusi tiap-tiap departemen atau institusi terhadap tujuan sistem; (2) penyelesaian masalah; (3) berbagi informasi. Bertemu untuk menginformasikan data-data yang dimiliki; dan (4) penyelesaian konflik. Dengan bercermin pada fungsi koordinasi tersebut dapat disarikan bahwa tujuan penting dilakukannya koordinasi antar aktor dalam jaringan kebijakan adalah agar aktor-aktor yang terlibat dapat dengan kondusif melakukan kerjasama atau menciptakan kesatuan strategi tindakan dan/atau program yang sinergi. Atau bisa berjalan dalam suatu “gerbong kereta dengan rel yang sama” untuk mencapai tujuan secara bersama-sama.

Oleh karena itu di dalam pengelolaan jaringan, ada beberapa strategi atau aktivitas untuk memfasilitasi interaksi antar aktor tersebut yaitu:

Pertama, strategi '*selective (de)activation*'. Suatu strategi yang bertujuan untuk mengidentifikasi serta memilih secara selektif aktor-aktor yang penting atau relevan, aktor-aktor yang sumber dayanya sangat diperlukan, untuk terlibat dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Atau sebaliknya dapat dikatakan menonaktifkan aktor-aktor yang dianggap tidak penting/belum dibutuhkan dalam jaringan untuk memecahkan masalah tertentu. Strategi ini boleh dikatakan sebagai strategi yang penting pada dua peristiwa yaitu ketika hendak melakukan jaringan kerjasama dan setelah terbentuknya jaringan. Karena berbagai pengalaman menunjukkan bahwa banyak perumusan kebijakan yang gagal karena inisiator mengabaikan strategi ini (Kickert,1997). Adapun kesuksesan strategi ini sangat bergantung pada kemauan aktor-aktor yang dilibatkan, untuk memberikan waktu dan sumber daya yang dimilikinya. Serta kemauan dari aktor-aktor yang tidak dilibatkan untuk mendukung.

Kedua, Strategi '*arranging interaction*'. Perhatian dari strategi ini adalah menciptakan elemen-elemen atau syarat-syarat organisasional untuk mendukung interaksi antar aktor yang efektif. Sehingga tujuan dari strategi ini adalah membentuk mekanisme pengaturan antar aktor. Pengaturan konflik ini, ditegaskan, tidak dilakukan dengan suatu kontrol yang hierarkis seperti yang dianjurkan oleh perspektif manajemen klasik. Tetapi dilakukan dengan menyediakan syarat-syarat organisasional yang khusus ('*ad hoc organizational arrangements*') yang dapat diterima oleh seluruh aktor yang terlibat seperti pengertian bersama (*a gentlemen's*

agreement), persetujuan atau perjanjian kerjasama (*a cooperative agreement*), prosedur konsultasi (*consultation procedure*), aturan-aturan dan prosedur-prosedur (*rules and procedures*), struktur organisasi yang longgar, dan lain- lainnya (Kickert; 1997). Pilihan terhadap instrumen pendukung interaksi ini harus disesuaikan dengan lingkungan permainan (*game*) dan kemauan aktor sendiri.

Ketiga, Strategi memasukan fasilitasi atau pihak ketiga (*furtherance of facilitation strategic*) termasuk dalam strategi ini adalah *brokerage*, *mediation* dan *arbitration*. Pada intinya strategi- strategi ini berguna untuk memfasilitasi interaksi dalam situasi yang penuh dengan konflik yang kuat di antara aktor, kelompok yang satu dengan kelompok yang lainnya. Tujuan dari strategi-strategi ini adalah membentuk (sekurang-kurangnya) solusi dan/atau tindakan bersama yang bisa merangkul kepentingan dari aktor-aktor yang saling bersitegang. Biasanya broker, mediator, ataupun arbiter adalah aktor yang tidak terlibat dalam konflik: bisa pemerintah atau kelompok masyarakat tertentu. Mereka umumnya selalu mengambil keputusan setelah mendengarkan kedua belah pihak yang bersitegang. Sehingga 'pihak ketiga' ini harus berperan seperti "pemimpin orkestra yang dapat memimpin orkestra secara harmonis dan indah terdengar". Artinya *broker*, *mediator* ataupun *arbiter* harus berada pada posisi yang tidak berat sebelah, harus dapat merangkul kepentingan semua pihak yang terlibat atau bersitegang khususnya pada Inovasi Tata Kelola Sektor Publik.

2.4 Inovasi Sektor Publik

Inovasi dalam perkembangannya lebih banyak digunakan dalam organisasi bisnis maupun dalam teknologi informasi. Sebab persaingan sangat ketat. Namun dalam perkembangannya, inovasi kemudian digunakan pula dalam organisasi publik. Untuk memahami konsep inovasi dalam administrasi publik, maka perlu kiranya memahami bagaimana perkembangan administrasi publik itu sendiri.

Dalam esai yang ditulis oleh Woodrow Wilson (1887), *The Study of Administration*, yang kemudian menimbulkan berbagai penafsiran bagi sarjana administrasi publik berikutnya, adalah konsep Wilson yang memosisikan administrasi negara yang dipisahkan oleh politik. Dalam tulisannya Woodrow Wilson (1887) menginginkan agar studi administrasi negara (publik) tidak hanya difokuskan pada masalah-masalah kepegawaian semata, tetapi juga mengkaji juga organisasi dan manajemen secara umum. Ada 4 konsep yang menjadi perhatian Wilson (1887) yaitu :

- a) *Separation between politics and the public administration*
- b) *Consideration of the government from a commercial perspective*
- c) *Comparative analysis between political and private organizations and political schemes*
- d) *Reaching effective management by training civil servants and assess their quality*

Dikotomi administrasi publik juga dijelaskan dalam tulisan Frank J. Goodnow (1900) yang mengungkapkan bahwa dalam administrasi modern

merupakan suatu hal yang dilematis menggabungkan antara kegiatan-kegiatan politik dengan bekerjanya fungsi-fungsi administrasi. Dalam artian bahwa politik membahas kebijakannya sedangkan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Pada tahun itu pula, Fredrick W. Taylor (1856-1956) yang merupakan bapak manajemen ilmiah diundang oleh Wilson untuk memaparkan hasil kajiannya di pabrik baja Philadelphia, khususnya berkenaan dengan *time and motion studi*. Walaupun Wiloughby dianggap memiliki sumbangsih besar dalam kajian administrasi publik.

Administrasi publik mengalami perkembangan pesat pasca perang dunia I khususnya pada pergeseran masyarakat Amerika dari pertanian ke Industri. Pergeseran ini menimbulkan konsekuensi di dalam bidang pemerintahan. Dari pergeseran inilah muncul kajian yang mengarah pada peran pemerintah khususnya birokrasi.

Max Weber (1978) mempopulerkan birokrasi dilatarbelakangi oleh merajalelanya patrimoni, dimana tidak ada hubungan impersonal dalam organisasi. Semua keputusan organisasi diputuskan oleh patron sebagai pemilik organisasi. Secara ringkas dapat diungkapkan bahwa teori birokrasi Weber di tandai dengan ciri-ciri:

1. Adanya peraturan tertulis
2. Hirarki kewenangan
3. Pertanggung jawaban administrator
4. Pelaksanaan organisasi yang didasarkan pada dokumen tertulis.

Pemikiran awal administrasi publik banyak menekankan pada sisi *scientific* dan prinsip-prinsip universal untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Hal ini tidak lepas dari pengaruh ilmu manajemen dan administrasi publik yang dapat diterapkan di semua jenis organisasi. Prinsip-prinsip awal inilah yang dikenal dengan istilah *old public administration*. Dalam perspektif ini, birokrasi yang terwakili oleh para administrator publik memiliki peran sentral dalam kemajuan pemerintah. Sehingga lebih banyak berperan dalam wujud raja-raja kecil yang mengarah. Idiom ini oleh Nicholas Henry (2004) seakan menjadi pembenaran masyarakat demokratis, yaitu dengan istilahnya *big democracy, big bureacracy*. Nicholas Henry dalam awal tulisannya pada buku *Public Administration and Public Affrais* (2004), mengatakan:

Kendati data secara kuantitatif menunjukkan bahwa birokrasi menjadi (1) bagian yang tidak disukai di Amerika Serikat, (2) banyak warga yang anti terhadap kinerja birokrat, tapi anehnya pertumbuhan birokrasi sangat mengagungkan, baik kuantitasnya maupun anggaran yang dihabiskan. Selain itu birokrasi memiliki kekuatan yang sangat besar (Henry, 2004).

Dalam tataran ini model *administrasi negara baru* yaitu pilihan publik berkembang. Fredericson (1997) mengungkapkan bahwa sistem pemerintahan pelayanan kepada publik (*delivery service system*) merupakan salah satu pusat perhatian dan menjadi nilai yang akan dimaksimalkan.

Berangkat dari perkembangan keilmuan tersebut, muncullah berbagai kajian akademik untuk mereformasi sektor publik dengan menggunakan pendekatan *New Public Management*. Dalam perspektif *New Public Management*, oleh Osborne dan Gaebler (1992) melalui gagasan dan konseptualnya yang sangat populer yakni tentang *reinventing government* untuk mendukung tumbuhnya model pemerintahan baru yang disebut dengan *entrepreneurial government*, menjadikan peran birokrasi menjadi pelayanan kebutuhan publik. Tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government*, karya Osborne dan Gaebler (1992). Inti dari prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

- 1) *Catalytic 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*. Pemerintahan *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* di dalam 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 kompetitif maka pemerintahan akan lebih efisien, mendorong inovasi (*innovation*) dan merevitalisasi lembaga-lembaga publik.
- 4) *Mission-driven government: transforming rule-driven organizations.*
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 kewirausahaan yang condong berusaha meningkatkan terus pendapatan yang kemudian bisa ditabung untuk menambah investasi dengan cara lebih berorientasi 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 ke depan 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 peraturanperaturan 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.

Irwan Noor (2013) dalam studinya menyimpulkan bahwa baik di negara maju maupun negara berkembang, doktrin NPM diusulkan sebagai respon yang tepat ditujukan untuk membuat administrasi sektor publik lebih efisien efektif dan responsif.

Norton (2007) mengembangkan kajiannya terkait pantas tidaknya praktik NPM model Aglo Amerika dalam mereformasi sektor publik di Jepang. Dengan membandingkan praktik reformasi sektor publik di Inggris dan Amerika (Anglo-American model) pada reformasi sektor publik di Jepang. Simon berkesimpulan bahwa praktik NPM pada reformasi sektor publik perlu mempertimbangkan nilai-nilai kompetitif.

Munculnya inovasi tidak terlepas dari pergeseran paradigma administrasi publik. Pada generasi pertama kajian administrasi publik menekankan efisiensi guna mencapai tujuan organisasi. Kondisi ini menciptakan menggelembungnya peran birokrasi dalam bidang pemerintahan. Namun dalam berjalannya waktu, capaian efisiensi, efektivitas, tidak cukup dalam mempertahankan organisasi publik. Perlu meningkatkan produktivitas yang diiringi pula dengan munculnya

perkembangan pesat capaian dalam organisasi bisnis. Berkenaan dengan ini tahun 1960 an berkembang dengan pesat studi tentang produktivitas.

Lalu tahun 1970-1980 an, efisiensi dan efektivitas dengan arah produktivitas tidak cukup *survival* terhadap sebuah organisasi. Ada satu sisi yang dibutuhkan, yaitu kualitas produktivitas itu sendiri. Lalu dilahirkan gerakan ke arah kualitas prima. Tahun 1980-1990 an dikenal sebagai era adaptasi. Asumsi yang dibangun yaitu perlunya adaptasi bagi organisasi dalam kegiatannya. Kendati demikian, era ini pun tidak bertahan lama. Berkembangnya kajian-kajian *knowledge management* yang memunculkan konsep inovasi juga dipengaruhi perkembangan dalam teori-teori administrasi publik.

Hal ini sejalan dengan rancangan resolusi A/60/L.24 Majelis umum PBB dimana perserikatan bangsa-bangsa sepakat:

The united nations should promote innovation in goverment and public administration and stressed the importance of making more effektive use of united nations public service day and the UNPSA in the process of revitalizing public administration by building a culture of innovation, partnership, and responsiviness.

Penjelasan ini menunjukkan adanya penekanan yang penting bagi administrasi publik untuk mengembangkan konsepsi inovasi pada pemerintahan. Sebagaimana dinyatakan Kim et al (2005) yaitu:

“Innovation in government has been major areas of study as a plausible venue for performance improvement”

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 program, new approaches, and new processes*.

Selanjutnya ditegaskan pula bahwa inovasi manajemen di sektor publik dapat didefinisikan sebagai pengembangan desain baru suatu kebijakan dan standar operasional prosedur (SOP) yang baru oleh organisasi publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah kebijakan publik. Sehingga suatu inovasi dalam administrasi publik merupakan jawaban atau solusi yang efektif, kreatif dan unik untuk menjawab masalah-masalah baru atau solusi baru untuk masalah-masalah lama.

Menurut UNDESA 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 memperkenalkan 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*.

2.4.1 Jenis-Jenis Inovasi Dalam Sektor Publik

Halsorven et. al, (2005) membagi tiga spektrum inovasi dalam sektor publik yaitu:

1. *Incremental innovation to radical innovation* yaitu ditandai oleh tingkat perubahan, perbaikan *incremental* terhadap produk, proses layanan yang sudah ada;
2. *Top-down innovation to bottom up innovation* yaitu oleh mereka yang mengawali proses dan mengarah kepada perubahan perilaku dari top manajemen atau organisasi atau institusi di dalam hirarki bermakna dari para pekerja ditingkat bawah seperti pegawai negeri, pelayan masyarakat, dan pembuat kebijakan dilevel menengah;
3. *Need ied innovation and efficiency ied innovation* yaitu ditandai apakah inovasi proses telah diawali untuk menyelesaikan masalah spesifik atau pagar produk, layanan atau prosedur yang sudah ada lebih efisien.

Dalam administrasi publik terdapat beberapa perbedaan tipe inovasi dan perbedaan cara pengelompokan di dalam literatur inovasi pemerintahan. Penggunaan tipologi untuk tujuan sebagai berikut:

1. Inovasi institusional, dimana fokus pada pembaharuan institusi yang sudah ada dan/atau pembentukan institusi baru;
2. Inovasi organisasi, termasuk pengenalan cara kerja baru, prosedur atau teknik manajemen baru di dalam administrasi publik;
3. Inovasi proses, dimana fokus pada perbaikan kualitas cara pemberian layanan publik;
4. Inovasi konseptual, dimana fokus pada pengenalan bentuk pemerintahan baru.

Lebih lanjut Sangkala (2013) mengemukakan mengenai pembagian tipe-tipe inovasi dalam sektor publik sebagai berikut:

Tabel 2.3
Tipe-Tipe Inovasi

No.	Tipe Inovasi	Contoh
1.	Layanan baru atau perbaikan layanan	Perawatan kesehatan di rumah
2.	Inovasi proses	Perubahan dalam bentuk pelayanan atau produk
3.	Inovasi Administrasi	Penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari sebuah perubahan kebijakan
4.	Inovasi sistem	Sistem baru atau perubahan fundamental dari sistem yang ada dengan menetapkan organisasi baru atau pola kerjasama atau interaksi baru

No.	Tipe Inovasi	Contoh
5.	Inovasi konseptual	Perubahan di dalam memandang aktor seperti perubahan dicapai dengan menggunakan konsep baru, misalnya pengintegrasian pengelolaan sumber daya
6.	Perubahan radikal yang bersifat rasional	Cara pandang atau pergeseran matriks mental pegawai dari sebuah organisasi

Sumber: Sangkala (2013)

2.4.2 Atribut Inovasi

Inovasi mempunyai satu sifat mendasar yaitu sifat kebaruan. Sifat kebaruan ini merupakan ciri dasar inovasi dalam menggantikan pengetahuan, cara, objek, teknologi atau penemuan yang lama, yang sudah tidak efektif dalam menyelesaikan suatu masalah. Secara umum dapat disimpulkan bahwa inovasi mempunyai atribut yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai pelaksanaan inovasi menurut Rogers (2003) yaitu:

1) *Relative advantage* atau keuntungan yang relatif.

Sebuah inovasi harus mempunyai keuntungan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Selalu ada sebuah nilai kebaruan yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakan dengan yang lain.

2) *Compatibility* atau kesesuaian.

Inovasi juga sebaliknya mempunyai sifat kompatibel atau kesesuaian dengan inovasi yang diganti. Hal ini dimaksudkan agar inovasi yang lama tidak serta merta dibuang begitu saja selain karena alasan faktor biaya yang sedikit namun juga inovasi yang lama menjadi bagian dari proses

transisi ke inovasi baru. Selain itu dapat memudahkan proses adaptasi dan proses pembelajaran terhadap inovasi secara lebih cepat.

3) *Complexity* atau kerumitan.

Dengan sifatnya yang baru maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan yang lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Namun demikian karena sebuah inovasi menawarkan cara yang lebih baru dan lebih baik maka tingkat kerumitan ini pada umumnya tidak menjadi masalah yang penting.

4) *Triability* atau kemungkinan dicoba.

Inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan atau nilai lebih dibandingkan dengan inovasi yang lama. Sehingga sebuah produk inovasi harus melewati fase uji publik dimana setiap orang atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi.

5) *Observability* atau kemudahan diamati.

Sebuah inovasi harus diamati dari segi bagaimana ia bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik.

2.4.3 Tujuan Inovasi

Inovasi merupakan upaya mempertahankan keberadaan organisasi dalam lingkungan. Adanya inovasi organisasi ini diharapkan dapat menanggapi kompleksitas lingkungan terutama dalam persaingan yang ketat dan menciptakan sumber-sumber bagi keunggulan bersaing. Hal tersebut dapat dicapai melalui:

1. Pengenalan teknologi baru
2. Aplikasi baru dalam produk layanan
3. Penyumbangan pasar baru
4. Pengenalan bentuk bagi organisasi

2.4.4 Sumber Inovasi

Menurut West (2000), inovasi berasal dari kreatifitas ide-ide baru. Inovasi adalah penerapan ide-ide tersebut secara aktual dan praktek. Hal-hal yang dapat merangsang inovasi adalah:

1. Tantangan dalam lingkungan organisasi
2. Tekanan yang kuat pada kualitas baik dalam proses maupun akhir suatu layanan
3. Perusahaan yang telah memperkenalkan dan mengembangkan kerja tim yang efektif lebih besar kemungkinan untuk berinovasi
4. Adanya tuntutan kebutuhan prosedur yang dirancang secara cermat untuk memastikan kerja gabungan yang efektif
5. Adanya komunikasi dan koordinasi antar departemen
6. Dukungan manajerial yang berupa keinginan personil untuk mengembangkan dan mengimplementasikan ide-ide di mulai dari cara baru yang lebih baik
7. Adanya asumsi dasar organisasi yang terbuka untuk dikritisi
8. Partisipasi dan hubungan antar anggota organisasi

Coyne (2004) mengatakan bahwa inovasi dilakukan dengan tujuan menurunkan tingkat biaya, meningkatkan efisiensi, menyampaikan kualitas

yang baik pada harga yang sesuai, kemungkinan memperoleh profit dan pertumbuhan. Sumber-sumber inovasi menurut Coyne dapat diciptakan melalui:

1. Penciptaan iklim yang kondusif, apabila ide karyawan disambut, kontribusinya dihargai, maka hal ini akan memicu organisasi untuk kreatif.
2. Menerima kesalahan, apabila ide kreatif dan pemikiran yang berani merupakan elemen yang penuh resiko, jangan menghukum sebuah kesalahan dari ide kreatif, hal ini menghilangkan kreatifitas, seperti yang dikatakan William Mc Knight dari 3M, *“management that’s destructive critical when mistakes are made kills initiative”* (manajemen merusak secara kritis apabila kesalahan yang dibuat membunuh inisiatif).
3. *Set goal than stand a side* (menyusun tujuan, mematuhiinya).

Dalam pandangan Coyne ini, inovasi bersumber dari iklim keterbukaan baik itu ide kreatif, tidak menghukum suatu kesalahan dari ide kreatif, mengkomunikasikan komitmen dan penyusunan tujuan.

2.4.5 Prinsip Inovasi

Pelaksanaan inovasi yang baik dan terarah adalah inovasi yang dihasilkan dari suatu yang kecil dan terfokus. Prinsip inovasi yang dikemukakan oleh Drucker (1985) meliputi apa yang harus dilakukan, hal-hal yang harus dilakukan dan tiga persyaratan dalam melakukan inovasi. Hal-hal yang harus dilakukan dalam berinovasi adalah:

1. Inovasi yang terarah dan sistematis, inovasi yang terarah mempertimbangkan area yang berbeda, sumber yang berbeda, kepentingan yang berbeda. Inovasi yang sistematis diawali dengan analisis peluang dan langkah-langkah dari sederhana ke kompleks.
2. Inovasi meliputi hal yang konseptual maupun perseptual. Konseptual dimana perubahan terbaik bagi organisasi. Perseptual yakni fokus pada hasil evaluasi perusahaan, analisis sumber daya internal, pelanggan dan pengguna, agar pelaku inovasi mengetahui kepuasan, peluang harapan, nilai dan kebutuhan.

Adapun hal-hal yang harus dihindari dari praktek inovasi menurut Peter Drucker (1990) yaitu:

1. Jangan melakukan banyak hal dalam waktu yang bersamaan
2. Jangan berinovasi untuk masa depan
3. Berinovasilah untuk masa sekarang

Persyaratan yang harus dipenuhi untuk melakukan inovasi:

1. Inovasi adalah kerja, maka hal ini membutuhkan pengetahuan dan keahlian yang tinggi;
2. Inovator harus membangun inovasi berdasarkan kekuatan sendiri;
3. Inovasi adalah dampak dari perubahan ekonomi dan kemasyarakatan.

Prinsip inovasi yang dikemukakan Drucker ini menekankan bahwa inovasi dilakukan mulai dari sesuatu yang sederhana, kecil, terfokus, memenuhi kebutuhan sekarang yang dijalankan dengan didasari pengetahuan, mempertimbangkan berbagai aspek dan perlu komitmen.

Dalam perkembangannya inovasi melahirkan dua konsep baru seiringan dengan fenomena yang berkembang dalam lembaga pemerintahan, yaitu implementasi inovasi dan evaluasi inovasi.

2.4.6 Tahapan Inovasi

Proses inovasi yang dialami oleh organisasi berbeda dengan proses yang terjadi secara individu. Menurut Rogers (2003) organisasi sektor publik dalam mengadopsi produk inovasi akan melalui tahapan sebagai berikut:

1. *Initiation* atau perintisan

Tahapan perintisan terdiri atas fase agenda *setting* dan *matching*. Ini merupakan tahapan awal pengenalan situasi dan pemahaman permasalahan yang terjadi dalam organisasi. Pada tahapan agenda *setting* ini dilakukan proses identifikasi dan penetapan prioritas kebutuhan dan masalah. Selanjutnya dilakukan pencarian dalam lingkungan organisasi untuk menentukan tempat di mana inovasi tersebut akan diaplikasikan. Tahapan ini seringkali memakan waktu yang sangat lama. Pada tahapan ini juga biasanya dikenali adanya *performance gap* atau kesenjangan kinerja. Kesenjangan inilah yang memicu proses pencarian inovasi dalam organisasi. Fase selanjutnya adalah *matching* atau penyesuaian. Pada tahapan ini permasalahan telah teridentifikasi dan dilakukan penyesuaian atau penyetaraan dengan inovasi yang hendak diadopsi. Tahapan ini memastikan *feasibilities* atau kelayakan inovasi untuk diaplikasikan di organisasi tersebut.

2. *Implementation* atau pelaksanaan

Pada tahapan ini, perintisan telah menghasilkan keputusan untuk mencari dan menerima inovasi yang dianggap dapat menyelesaikan permasalahan organisasi. Tahapan implementasi ini terdiri atas fase redefinisi, klarifikasi dan rutinitas. Pada fase redefinisi, seluruh inovasi yang diadopsi mulai kehilangan karakter asingnya. Inovasi sudah melewati proses *re-invention*, sehingga lebih dekat dalam mengakomodasi kebutuhan organisasi. Pada fase ini, baik inovasi maupun organisasi meredefinisikan masing-masing dan mengalami proses perubahan untuk saling menyesuaikan. Pada umumnya terjadi paling tidak perubahan struktur organisasi dan kepemimpinan dalam organisasi tersebut.

- a. Fase klarifikasi adalah terjadi ketika inovasi sudah digunakan secara meluas dalam organisasi dan mempengaruhi seluruh elemen organisasi dalam keseharian kerjanya. Fase klarifikasi ini membutuhkan waktu lama, karena mempengaruhi budaya organisasi secara keseluruhan sehingga tidak sedikit yang kemudian justru gagal dalam pelaksanaannya. Proses adopsi yang terlalu cepat justru menjadi kontra produktif akibat resistensi yang berlebihan.
- b. Fase rutinisasi adalah fase dimana inovasi sudah dianggap sebagai bagian dari organisasi. Inovasi tidak lagi mencirikan sebuah produk baru atau cara baru karena telah menjadi bagian rutin penyelenggaraan organisasi.

Pengalaman berbagai negara menunjukkan bahwa introduksi inovasi *governance* memberikan hasil positif bagi peningkatan kinerja sektor. **Pertama**, dapat membantu memaksimalkan penggunaan sumber daya dan kapasitas bagi peningkatan nilai-nilai publik untuk mendorong kultur yang terbuka dan partisipatif dalam pemerintahan, selanjutnya secara umum dapat mengembangkan tata pemerintahan yang baik. **Kedua**, bagi peningkatan image dan layanan di sektor publik, inovasi dapat membantu pemerintah dalam memperoleh kepercayaan dan memperbaiki legitimasi dari masyarakat. **Ketiga**, inovasi *governance* dapat meningkatkan kepercayaan diri pegawai negeri yang bekerja di sektor publik sebagai pendorong pengembangan secara kontinyu. Inovasi dapat melahirkan kapasitas inspirasional yang dapat membangun *sense of inspirasi* diantara pegawai pemerintah. **Keempat**, walaupun inovasi terbatas pada intervensi *governance* atau inisiatif mikro mereka dapat menghasilkan efek domino, kesuksesan inovasi pada suatu sektor dapat membuka pintu bagi inovasi ditempat lain. **Kelima**, inovasi dapat menghasilkan kesempatan untuk inovasi berkelanjutan, semua mendorong lingkungan yang menguntungkan bagi perubahan yang positif. Inovasi dapat mendorong terbangunnya blok baru kelembagaan dan perubahan hubungan antara tingkat pemerintah dan dalam departemen pemerintahan (Bertucci dan Alberti, 2005).

Pengertian Implementasi Inovasi dalam pendekatan metodologis pada studi implementasi Steelman (2010) terdapat pandangan *top-down*

dan *bottom-up* para akademisi telah meletakkan kontingensi teori implementasi dimana keduanya secara serempak bekerja dari tahap bawah hingga ke atas dan dari atas ke bawah. Dalam pandangan *bottom-up*, implementasi inovasi yang efektif adalah fungsi dari beberapa kegiatan dan kemampuan yang saling terkait, untuk mengidentifikasi dan memahami faktor-faktor yang relevan dengan inovasi tertentu dan untuk melihat potensi keberhasilan atau kegagalan inovasi tersebut. Sedangkan dalam pandangan *top-down* secara efektif menerapkan kebijakan yang inovatif adalah fungsi menyelaraskan struktur formal dan insentif.

Menurut Steelman (2010) terdapat kondisi ideal yang mendorong pelaksanaan inovasi dari waktu ke waktu, diantaranya sebagai berikut:

- a. *Individuals who are motivated and working within workplace social norms and the dominant agency or organizational culture that supports the innovation or the innovative practice;* (individu yang termotivasi dan bekerja dalam norma-norma sosial di tempat kerja dan lembaga yang dominan atau budaya organisasi yang mendukung inovasi atau praktek inovatif.
- b. *Structures that facilitate clear rules and communication, incentives that induce compliance with innovative practice, political environments that are open to innovation, and awareness of resistance and measures to address, mitigate, or otherwise neutralize opposition;* and (struktur yang memfasilitasi aturan yang jelas dan komunikasi, insentif yang mendorong kepatuhan terhadap praktek inovatif, lingkungan politik yang terbuka

untuk inovasi, dan kesadaran perlawanan dan langkah-langkah untuk mengatasi, mengurangi, atau menetralkan perlawanan dan.

- c. *Strategies to frame problems to support innovative practice, capitalize on shocks or focusing events if they occur, and use of innovation to enhance legitimacy.* (strategi untuk membingkai masalah untuk mendukung praktek inovatif, memanfaatkan guncangan atau fokus peristiwa jika terjadi, dan penggunaan inovasi untuk meningkatkan legitimasi).

Faktor-faktor implementasi inovasi dipengaruhi oleh beberapa poin yang tentunya akan berpengaruh terhadap setiap faktor yang ada baik faktor individu, faktor struktur, maupun faktor budaya. Berikut akan diuraikan faktor-faktor yang berpengaruh dalam pengimplementasian inovasi Steelman (2010):

- a. Faktor Individu

Adapun poin-poin yang berasal dari faktor individu meliputi: (1) motivasi, (2) norma-norma, dan (3) harmoni, serta kesesuaian. Motivasi merupakan stimulus yang mendorong individu-individu yang merasa kurang puas dengan merancang solusi alternatif. Dengan memilih pilihan rasional dari gambaran teori kelembagaan dan kebijakan dan teori manajemen, motivasi memperhitungkan apa yang mendorong kebijakan pengusaha atau pemimpin untuk melakukan suatu perubahan. Teori motivasi dalam faktor individu menyatakan bahwa setiap aktor akan termotivasi untuk melakukan perubahan. Demikian juga, orang-orang yang paham akan teori tersebut mereka akan mampu merancang

alternatif solusi. Hal ini menunjukkan bahwa mereka harus memiliki beberapa tingkat kewenangan untuk melakukan perubahan. Norma dan harmoni adalah kerja para aktor untuk predisposisi terhadap perubahan untuk melestarikan norma-norma sosial dan keharmonisan, norma dan harmoni ini juga memperhitungkan keinginan individu untuk menjalin hubungan kerja yang baik. Teori implementasi *bottom-up* dan institusionalisme sosiologis mengatakan bahwa jika norma kerja secara konsisten dengan implementasi inovasi, maka keharmonisan kerja akan bertahan, sehingga lebih mudah setiap individu untuk bekerja sama dengan melakukan praktek inovatif. Jika inovasi tidak konsisten dengan norma-norma kerja, maka individu yang ingin mengejar praktek inovatif kemungkinan akan mengalami ketidakharmonisan dengan teman kerja lainnya. Kesesuaian atau keselarasan antara nilai dominan dalam sebuah pemerintahan dengan yang lebih rendah akan mempengaruhi dukungan individu atas inovasi yang diberikan selain itu kesesuaian mengisyaratkan bahwa nilai-nilai individu dalam budaya organisasi. Jika nilai-nilai individu tidak sesuai atau tidak selaras dengan nilai-nilai lembaga (budaya organisasi), maka sulit bagi individu tersebut untuk melakukan praktek inovasi.

b. Faktor Struktur

Faktor struktur mencakup berbagai faktor pula didalamnya yaitu (1) aturan dan komunikasi (2) insentif (3) keterbukaan, dan (4) keseimbangan. Aturan dan komunikasi yang berasal dari teori

implementasi *top-down*, menunjukkan bahwa struktur dalam inovasi yang berlangsung harus menyediakan dukungan administrasi yang jelas untuk praktek inovatif. Jika struktur administratif mendorong jalur komunikasi yang jelas, aturan tertulis, dan pertukaran informasi jelas, maka kesempatan untuk melaksanakan atau mengimplementasikan inovasi berpeluang besar. Insentif ditarik dari pilihan rasional institusionalisme dan teori implementasi *top-down*, yang mengisyaratkan bahwa kalkulus untung-rugi individu untuk berpartisipasi dalam praktek inovatif dapat diarahkan sesuai dengan insentif yang tepat. Jika struktur memberikan insentif yang tepat, maka kesempatan praktik inovasi akan lebih baik atau lebih mudah dilaksanakan dari waktu ke waktu. Keterbukaan menunjukkan bahwa struktur politik harus terbuka untuk mengubah dan membuka kesempatan agar semua struktur politik tidak sama, baik individu maupun kelompok. Jika struktur kesempatan politik tertutup dalam memilih kelompok, hal tersebut sulit menciptakan sebuah perubahan inovatif. Jika struktur bersifat terbuka maka lebih mudah untuk menciptakan perubahan pada tingkat operasional dalam struktur politik. Hal ini dikarenakan inovasi tidak terlepas dari struktur yang ada dan dinamika kekuasaan. Teori keseimbangan dalam hal ini akan mengatasi kekuatan dinamika, kelompok kepentingan, dan monopoli kebijakan dalam struktur yang dapat menghambat perubahan.

c. Faktor Budaya

Di dalam faktor Budaya memerlukan (1) Guncangan, (2) pengelompokan, dan (3) pengakuan. Guncangan merujuk pada peristiwa katalistik yang memberikan kesempatan untuk mengingat kembali sesuatu yang kemungkinan akan menghasilkan perubahan. Sebuah guncangan dapat memberikan dorongan untuk melihat dunia secara berbeda dan memotivasi perubahan.

Pengelompokan mengisyaratkan bahwa definisi masalah yang lebih luas sehingga menghasut tindakan untuk melakukan sebuah alternatif solusi. Dengan kata lain, pengelompokan dilakukan sesuai dengan persepsi masyarakat untuk membuat mereka merasa dirugikan sehingga memberikan dorongan untuk mengambil sebuah tindakan dan melakukan perubahan.

Terakhir, pengakuan yang diusulkan oleh lembaga sosiologis, menunjukkan bahwa praktek-praktek inovatif dapat diadopsi dan dipertahankan karena mereka memvalidasi organisasi atau instansi dalam cara yang berarti dalam budaya yang lebih luas dimana organisasi beroperasi.

Hipotesis menunjukkan bahwa ketika individu, struktural, dan kategori budaya selaras dan berkelanjutan, maka probabilitas meningkatkan inovasi dapat diimplementasikan. Ketika kategori tidak sejajar dan / atau tidak didukung pada satu atau lebih dalam tingkat hierarki, maka probabilitas untuk melakukan inovasi menurun.

David (1988) mengklasifikasikan tahapan inovasi yaitu desain inovasi, implementasi inovasi dan evaluasi inovasi. Evaluasi inovasi adalah kondisi dimana melihat kelemahan atau peluang dalam inovasi itu, serta menghasilkan program yang dirancang kembali untuk memenuhi urgensi tersebut. Inovasi dapat gagal karena sejumlah alasan seringkali ketika teknologi sudah ada, namun kondisi institusional yang tidak bersahabat.

2.4.7 Inovasi Di Pemerintah Daerah

Inovasi pemerintahan daerah adalah sebuah keharusan. Dimana tuntutan pelayanan publik yang harus lebih efektif dan efisien. Selain itu, permasalahan yang semakin kompleks mengharuskan pemerintah daerah untuk lebih inovatif dalam menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Selain itu, kompetisi kota – kota di menjadi alasan pentingnya inovasi. Zhang (2004) dalam awal tulisannya sebagai editor mengajukan pertanyaan : *Why city competitiveness?* Yang dijawabnya dengan suatu argumen “*competitiveness is at the top of the economic agenda*”. Selanjutnya, dengan mengambil kasus Brazil dijelaskanlah pentingnya kompetitif sebagai berikut :

At the sometime city economic growth and competitiveness have generally not yet been put high on the national or local development agenda in Brazil. While many cities have given them much importance, in most cases there is a lack of high – level, citywide, coherent policies and efforts to pursue viable strategy. At the national level, there are as yet no consistent policies and guidance on local economic development.

Menurut Osborne dan Brown (2005) perubahan inovasi yang memunculkan kompetitif dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu:

1. *Global economic chane which meant that PSOs could no langer rely upon steady incremental growth and had insteal to focus on the efficient and effective use of increasingly scarce resources.*
2. *A consequent growth of a managerial, rather than administrative, approach to the provision of public services, often called the new public management.*
3. *Demographic changes, particularly the ageing of the population in most countries.*

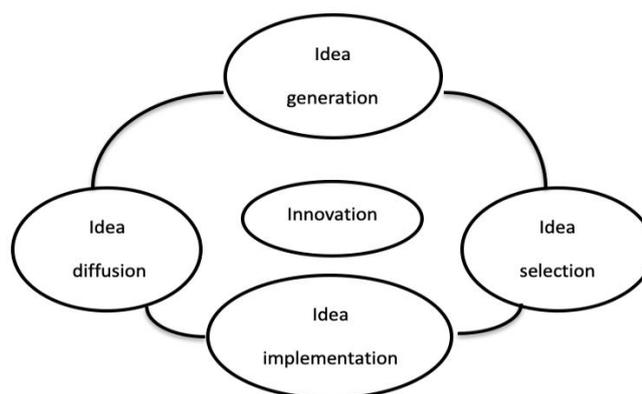
Bagaimana pun pilihan inovasi pemerintah daerah, perlu diingat bahwa strategi dalam inovasi tidak sama dengan daerah lain. Menurut Chan Kim dan Mauborgne (2009) dalam Blue Ocean konsepsi strategi yang berbeda perlu dikembangkan, dikarenakan:

1. Pemerintah daerah di tuntutan untuk mengembangkan dirinya, khususnya berkenaan dengan peningkatan pelayanan publik. Terlebih dengan keluarnya PP 6 tahun 2008 tentang evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itu dibutuhkan strategi untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.
2. Pemerintah daerah umumnya selalu mengikuti pola yang sama dalam menerapkan prilaku baru dalam pelayanan publik. Misalnya ketika Kabupaten Jembrana berhasil berinovasi dalam pelayanan pendidikan gratis, maka banyak kabupaten/kota yang mengikuti.

Dari pemahaman ini, pemerintah daerah dalam memberikan keputusan untuk melakukan inovasi perlu yakin bahwa inovasi tersebut dapat berjalan dengan baik. Setidaknya pemerintah daerah mempertimbangkan beberapa hal diantaranya (1) dari segi biaya, apakah inovasi tersebut membutuhkan biaya yang besar tetapi dengan tingkat ketidakpastian yang besar? ; (2) apakah inovasi tersebut akan mengganggu segi kehidupan sehari – hari? ; (3) apakah sesuai dengan kebiasaan dan nilai – nilai yang ada? ; (4) apakah sulit untuk digunakan?

Pertanyaan ini patut menjadi pertimbangan di pemerintah daerah. Sejalan dengan hal tersebut Eggers dan Singh (2009) mengungkapkan bahwa dalam proses inovasi sebagai sebuah siklus ada empat komponen yang sangat berperan yakni: (1) *Idea generation and discovery*, (2) *Idea selection*, (3) *Idea implementation*, (4) *Idea diffusion*.

Gambar 2.1
Siklus Proses Inovasi

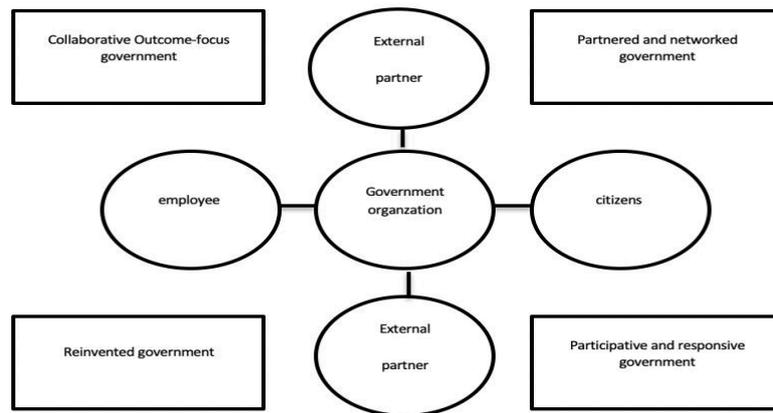


Sumber: William D Eggers and Shalabh Kumar Singh, 2009, the public innovators playbook; nurturing bold ideas in government, Harvard Kennedy School, h.7

Ada beberapa sumber yang dapat dikembangkan untuk inovasi dalam organisasi pemerintahan yaitu (1) *External Partner*, (2) *Citizens*, (3) *Internal partners*, (4) *Employee*.

Gambar 2.2

Sumber Yang Dapat Dikembangkan Untuk Inovasi



Sumber: William D Eggers and Shalabh Kumar Singh, 2009, the public innovators playbook ; nurturing bold ideas in government, Harvard Kennedy School, h.7

Keberhasilan dari suatu konsep yang diterapkan dalam suatu daerah, khususnya banyak merujuk pada studi kasus. Adanya *administrative lag* menjadi pemicu utama kegagalan di dalam merombak perilaku birokrasi pemerintah di Indonesia. hal ini disebabkan inovasi tidak mungkin tercapai di dalam organisasi pemerintah jika tidak ada *mindset* yang sesuai. Merubah pola fikir ini memerlukan seperangkat alat yaitu (a) *learning organization*, (b) *knowledge management*, di dalam *learning organization*, perlu dikembangkan: *system thinking*, *mental model*, *share vision*, *team learning*, dan sebagainya. Artinya sumber daya organisasi, baik yang *intangible* maupun *very intangible* sudah menjadi sasaran yang bersangkutan. Terlebih di pemerintah daerah, inovasi dikembangkan dalam

berbagai tingkatan. Windrum (2008) melihat dari level yaitu: *bottom-up* dan *top-down innovations*. Inovasi pada level *top-down* lebih banyak mengarah pada inovasi yang bersifat efisiensi (*they may be oriented towards achieving greater efficiency in the supply of existing services*). Sedangkan inovasi *bottom-up may be more focused on an expansion of the quality of supplied services or the development of a new service*.

2.5 Collective Innovation Dalam Perspektif Administrasi Publik

Secara khusus, Inovasi Kolektif dimulai dengan pengakuan bahwa anggota suatu organisasi, dari yang termuda, individu yang paling tidak berpengalaman hingga eksekutif paling senior, memiliki pengetahuan dan perspektif yang tidak bernilai bagi organisasi. Inovasi Kolektif juga memerlukan pengakuan bahwa ada ribuan, mungkin jutaan, individu di luar organisasi yang pengetahuan dan perspektifnya dapat bernilai bagi organisasi. Intinya, Inovasi Kolektif mengharuskan organisasi untuk "mendengarkan pelanggan mereka" dan memanfaatkan pengetahuan dan perspektif yang dapat diberikan oleh semua orang dalam konteksnya, mulai dari pengguna utama, pemasok, hingga mitra lainnya. Inovasi Kolektif juga mengharuskan organisasi mengenali kemungkinan-kemungkinan berbeda yang berharga,

Memang benar, seperti disebutkan sebelumnya, menurunnya biaya komunikasi, dikombinasikan dengan meningkatnya konektivitas, mengurangi biaya marjinal dari penambahan satu individu ke dalam kolektif menjadi nol. Melalui solusi satu ke banyak seperti *email*, situs *web*, *wiki*,

dan *blog* menjadi mungkin untuk merekrut individu-individu yang berada di ujung 'ekor panjang', yaitu individu-individu yang pengetahuannya mungkin hanya bersifat *tangensial* atau yang mungkin memiliki kemungkinan rendah untuk berhasil menjadi berharga secara unik untuk memecahkan masalah tertentu yang dimaksud.

Dalam pemeriksaannya terhadap organisasi '*skunkworks*' dan ketidakpastian inovasi, Thomas Peters mengutip karya ekonom Inggris, John Jewkes, yang mempelajari penemuan-penemuan besar di abad ke-20. Menurut kutipan Peters, Jewkes "...menyimpulkan bahwa setidaknya 46 dari 58 penemuan besar abad ke-20 terjadi di 'tempat yang salah'...Film Kodachrome ditemukan oleh beberapa musisi, seorang pembuat jam yang bermain-main dengan coran kuningan muncul dengan proses yang melibatkan pengecoran baja secara terus-menerus... para pengembang mesin jet diberitahu oleh orang-orang yang bermesin pesawat bolak-balik bahwa itu tidak ada gunanya." James Utterback, dalam bukunya *Mastering The Dynamics Of Innovation*, menggemakan hal yang sama temuan Jewkes.

Ketika sebuah organisasi menyadari potensi kekuatan pemanfaatan pengetahuan dan perspektif diam-diam, baik internal maupun eksternal, proses Inovasi Kolektif kemudian menggunakan kekuatan teknologi dan Internet. Alat yang terhubung, mulai dari situs *web* dan *wiki* hingga blog dan pasar internal, dapat digunakan oleh organisasi untuk memanfaatkan pengetahuan dan perspektif, baik yang ada di sekitar maupun di seluruh

dunia. Penerapan kecerdasan kolektif yang berbeda-beda, melalui alat-alat khusus, diterapkan pada setiap tahapan dalam proses inovasi, mulai dari pembangkitan ide, hingga pengembangan ide-ide tersebut, hingga penentuan prioritas ide-ide utama, dan akhirnya pada alokasi sumber daya untuk ide-ide tersebut. untuk menciptakan dan menangkap nilai bisnis.

Pendekatan *collective innovation* erat kaitannya dengan tata kelola pemerintahan, pendekatan ini dianggap sebagai sebuah strategi pemerintah dalam mencapai keberhasilan tata kelola pemerintahan yang saat ini berkembang dan seringkali melahirkan dan mengimplementasikan inovasi dalam sektor publik dalam menyelesaikan masalah publik secara dengan pelibatan berbagai *stakeholders* guna mengatasi ketidakmampuan pemerintah secara sendiri sebagai *single actor* dan dituntut untuk berinovasi dalam menyediakan *service delivery* dan mewujudkan *good governance*.

2.5.1 Inovasi Tertutup

Sampai saat ini, cukup sulit untuk menangkap, mengatur, dan memanfaatkan pengetahuan *tacit* yang dimiliki oleh individu dalam suatu organisasi maupun individu di luar organisasi. Memang benar, selama berpuluh-puluh tahun, filosofi organisasi yang dominan adalah '*Not Invented Here*' (NIH). NIH adalah sebuah ungkapan yang sering dilontarkan oleh karyawan organisasi, sebuah ungkapan yang menunjukkan bahwa kualitas ide, penelitian, atau pengetahuan yang dihasilkan di luar organisasi mereka tidak dapat diyakinkan atau bahkan

diverifikasi. NIH merupakan sikap yang bersumber dari solidaritas, rasa bangga dan percaya diri yang berlebihan dan dapat terjadi dalam lini organisasi, budaya, politik, ekonomi, nasional, dan agama. Sikap NIH dapat menjadi kekuatan pemersatu yang kuat dan, dalam kasus-kasus historis, merupakan sikap yang mencerminkan kenyataan.

Selama hampir satu abad terakhir, perusahaan hanya mempunyai sedikit alternatif selain mendanai organisasi penelitian dan pengembangan internal. Seperti dijelaskan oleh Chesborough, hanya sedikit sumber penelitian dan pengetahuan yang ada di luar perusahaan sepanjang abad ke-20 - lembaga pendidikan berfokus pada penelitian untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teori, dibandingkan komersialisasi, dan pemerintah belum mendanai penelitian tersebut secara besar-besaran. Pada intinya, organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu dan perusahaan mendanai penelitian dan sumber daya pengembangan mereka sendiri untuk mencapai tujuan tersebut selama abad ke-20 jika benar – hanya ada sedikit alternatif, jika ada. Dalam banyak situasi pada masa itu, sikap organisasi NIH, termasuk kecurigaan terhadap kualitas atau kegunaan ide atau konsep yang dihasilkan di luar organisasi, kemungkinan besar masuk akal. Abad ke-20 adalah era 'Inovasi Tertutup'. Seperti yang ditulis Chesborough, ada sejumlah 'aturan implisit':

Kita harus mempekerjakan orang-orang terbaik dan terpintar, sehingga orang-orang terpintar di industri kita bisa bekerja untuk kita. Untuk membawa produk dan layanan baru ke pasar, kita harus menemukan dan

mengembangkannya sendiri. Kalau kami menemukannya sendiri, kami akan memasarkannya terlebih dahulu. Perusahaan yang pertama kali memasarkan inovasinya biasanya akan menang. Jika kita memimpin industri dalam melakukan investasi dalam penelitian dan pengembangan, kita akan menemukan ide-ide terbaik dan terbanyak serta akan memimpin pasar juga. Kita harus mengontrol kekayaan intelektual kita, sehingga pesaing kita tidak mengambil keuntungan dari ide-ide kita.

Chesbrough et al. (2006) kemudian menjelaskan bahwa era Inovasi Tertutup menampilkan model yang dominan: investasi dalam penelitian dan pengembangan menghasilkan terobosan dalam teknologi, yang mengarah pada penciptaan produk dan fitur baru serta menghasilkan peningkatan penjualan dan keuntungan melalui model bisnis yang sudah ada.

Secara umum, strategi Inovasi Tertutup dapat dianggap sebagai sistem yang saling bergantung. Christensen mendefinisikan sistem yang saling bergantung sebagai sistem yang seluruh komponennya merupakan hak milik dan, seperti potongan *puzzle*, dirancang untuk terhubung ke komponen lain dalam sistem dengan cara tertentu. Christensen juga menjelaskan bahwa sistem yang saling bergantung dapat dianggap 'dioptimalkan'. ' atau 'kepemilikan' dan dirancang untuk memberikan kinerja tingkat tinggi. Sebaliknya, sistem modular adalah sistem yang antarmuka antar komponennya distandardisasi atau '*plug-and-play*'. Menurut Christensen et al. (2013), "...sebuah sistem modular menetapkan kesesuaian dan fungsi semua elemen dengan sangat lengkap sehingga

tidak menjadi masalah siapa yang membuat komponen atau subsistem, asalkan memenuhi spesifikasi.

Penelitian Christensen et al. (2013) mengungkapkan bahwa produk dan layanan baru pada awalnya sering kali dikembangkan sebagai sistem yang saling bergantung untuk memastikan bahwa produk dan layanan tersebut dapat mencapai tingkat kinerja yang dibutuhkan pasar. Namun, saling ketergantungan yang lebih luas dapat memberikan tingkat kinerja yang melebihi apa yang bersedia dibayar oleh pasar. Pada saat itu, pasar sering kali mencari solusi yang dapat memberikan tingkat kinerja yang dapat diterima sambil menawarkan manfaat tambahan, seperti biaya rendah atau ukuran kecil, yang keduanya dapat menjadi ciri khas sistem modular. Pada tahap ini, sistem modular sering kali menantang posisi pasar sistem yang saling bergantung dan sering kali menang.

Selain produk dan layanan, konsep sistem yang saling bergantung dan modular dapat diterapkan pada strategi inovasi. Secara khusus, era penelitian dan pengembangan Inovasi Tertutup memiliki ciri-ciri sistem yang saling bergantung - semua elemen proses dijaga secara internal dan eksklusif, dirancang untuk memberikan tingkat inovasi dan penemuan yang dibutuhkan organisasi. Seperti disebutkan sebelumnya, kondisi pada saat itu sedemikian rupa sehingga pendekatan yang tertutup dan saling bergantung bukan saja merupakan pendekatan yang paling tepat, namun pada kenyataannya merupakan satu-satunya pendekatan yang memungkinkan.

Institusi pendidikan dari semua ukuran, di seluruh dunia, mulai melakukan penelitian dengan mempertimbangkan penerapan komersial. Subsidi penelitian pemerintah meningkat.

Semua tren ini dipercepat melalui teknologi dan Internet. Selama beberapa dekade terakhir, teknologi mulai memungkinkan pengumpulan, pengorganisasian, penyimpanan, pencarian, dan pengangkutan pengetahuan dan informasi dengan biaya yang lebih murah dan tanpa degradasi. Dampaknya adalah meningkatnya desentralisasi.⁴⁶ Internet memungkinkan siapa saja yang memiliki koneksi untuk terhubung dengan orang lain, di mana pun lokasinya. Individu dari seluruh dunia dapat terlibat dalam perdagangan bersama, terhubung secara sosial, dan berkolaborasi, berbagi pengetahuan dan hobi, memecahkan masalah, dan mengerjakan proyek.

Sementara itu, efektivitas model inovasi yang tertutup dan saling bergantung masih belum pasti. Menurut penelitian Raynor dan Panetta mengenai industri farmasi, tantangan yang dihadapi industri ini "...memiliki akar penyebab yang sama: menurunnya produktivitas penelitian dan pengembangan (R&D), yang menyebabkan fokus yang disayangkan namun tidak dapat dihindari pada [*blockbuster* obat-obatan]. Menurut laporan Badan Pengawas Obat dan Makanan AS (FDA) baru-baru ini, sejak tahun 1993 pengeluaran penelitian dan pengembangan industri telah meningkat sebesar 250%, sementara jumlah pengajuan ke FDA telah turun sebesar 71%. Biaya per obat baru yang disetujui telah meningkat hampir

800% sejak tahun 1987, atau 11% per tahun selama hampir dua dekade. Dengan kata lain, industri ini menghabiskan lebih banyak uang untuk menghasilkan lebih sedikit barang.

Meski begitu, model Inovasi Tertutup tetap menjadi model dominan dalam penelitian dan pengembangan di perusahaan besar maupun kecil. Namun penelitian yang dirujuk di sini menunjukkan bahwa model baru, pendekatan yang lebih terbuka dan modular, mungkin lebih cocok untuk lingkungan sekitar organisasi di abad ke-21. Organisasi menyadari potensi kekuatan pengetahuan yang berada di luar laboratorium penelitian dan pengembangan mereka. Teknologi memungkinkan kita memanfaatkan pengetahuan tersebut dengan meningkatkan efisiensi dan menurunkan biaya dengan cepat. Seperti yang dibahas kemudian, penelitian juga mengungkapkan bahwa model Inovasi Tertutup sering kali gagal mengidentifikasi inovasi yang mengganggu, sehingga menyingkirkan banyak perusahaan dominan dari posisi terdepan dalam industri. Menurut John Seely Brown, direktur Xerox PARC dari tahun 1992 hingga 2002.

2.5.2 Inovasi Terbuka

Merck menyumbang sekitar 1 persen penelitian biomedis di dunia. Untuk memanfaatkan 99 persen sisanya, kita harus secara aktif menjangkau universitas, lembaga penelitian, dan perusahaan di seluruh dunia untuk menghadirkan teknologi terbaik dan produk potensial ke dalam Merck, (Laporan Tahunan Merck 2000).

Jenis permainan baru ini disebut 'Inovasi Terbuka'. Strategi Inovasi Terbuka berusaha untuk memasukkan proses inovasi organisasi dengan penemuan dan inovasi eksternal ke dalam organisasi, sementara pada saat yang sama, menciptakan dan menangkap nilai eksternal dari penemuan dan inovasi internal yang memiliki nilai lebih besar di tempat lain. Chesbrough et al. (2006) menjelaskan tentang inovasi terbuka adalah sebuah paradigma yang mengasumsikan bahwa perusahaan dapat dan harus menggunakan ide-ide eksternal serta ide-ide internal, dan jalur internal dan eksternal menuju pasar, seiring dengan upaya perusahaan untuk memajukan teknologi mereka... Inovasi Terbuka menggabungkan ide-ide internal dan eksternal ke dalam arsitektur dan sistem yang persyaratannya ditentukan oleh model bisnis...Model bisnis menggunakan ide-ide eksternal dan internal untuk menciptakan nilai, sekaligus mendefinisikan mekanisme internal untuk mengklaim sebagian dari nilai tersebut.

Pada tahun 2000, ketika CEO Procter and Gamble (P&G) AG Lafley menetapkan tujuan untuk mengambil setengah dari inovasi perusahaannya dari luar perusahaan, hal ini menunjukkan perubahan signifikan dari strategi Inovasi Tertutup ke strategi inovasi yang lebih terbuka. Menurut artikel yang ditulis oleh Larry Huston, Wakil Presiden Bidang Inovasi dan Pengetahuan, dan Nabil Sakkab, Wakil Presiden Senior Penelitian dan Pengembangan Perusahaan di P&G:

Arahan AG Lafley dan konsep inovasi terbuka secara umum didukung oleh Suriowiecki yang mengutip kelemahan tertentu dari alternatif, seperti Inovasi Tertutup, karena “melakukan sesuatu secara internal berarti, dalam arti tertentu, memisahkan [perusahaan] dari tuan rumah. dari beragam alternatif, yang mana saja dapat membantu mereka melakukan bisnis dengan lebih baik. Hal ini berarti membatasi jumlah informasi yang mereka peroleh, karena hal ini berarti membatasi jumlah sumber informasi yang dapat mereka akses.

Ralph Katz dan Thomas Allen, dalam penelitian mereka mengenai pengenalan teknologi baru, juga mendukung kepekaan di balik Inovasi Terbuka, dengan menyebutkan pentingnya kontak dengan pihak luar, ide-ide dari dunia luar, nilai komunikasi antarpribadi dibandingkan laporan teknis formal, dan pentingnya komunikasi interpersonal. pentingnya secara alami bersedia atau termotivasi untuk memaparkan ide-ide segar dan sudut pandang baru sebagai hal yang penting untuk penelitian dan pengembangan organisasi.

Melalui penelitiannya, Alberto Shapero mengungkapkan kekuatan Inovasi Terbuka dalam mempengaruhi budaya organisasi secara positif, dengan mengutip contoh dari "...satu perusahaan yang membentuk komite produk baru di mana setiap karyawan, dan bukan hanya profesional, dapat menyampaikan idenya. Komite tersebut, yang terdiri dari ilmuwan senior, orang-orang pengembangan produk, dan seorang pengacara paten, menyelidiki dan mendiskusikan setiap ide dan menuliskan keputusan yang

menyatakan mengapa ide tersebut diterima, ditolak, atau direkomendasikan untuk penelitian lebih lanjut. pendiriannya, perusahaan mengembangkan aliran ide yang kuat ke seluruh organisasi.

2.5.3 Inovasi Kolektif (*Collective Innovation*)

Kebanyakan manajer di Amerika Utara tidak memahami pentingnya melibatkan karyawan dalam aktivitas pencarian masalah sejak dini. Mereka berasumsi bahwa merekalah satu-satunya yang mengetahui apa yang perlu dilakukan atau bahwa mereka dapat menyelesaikan masalah sendiri dengan lebih cepat atau lebih baik. Ketika para manajer mencoba untuk memaksakan solusi mereka pada bawahannya, akan timbul kebencian dan bawahan sering kali tidak berkomitmen.

Strategi inovasi ada dalam suatu kontinum dari tertutup hingga terbuka, dengan organisasi-organisasi yang berada pada satu kontinum tersebut. Mungkin mustahil menemukan organisasi yang menerapkan strategi inovasi yang sepenuhnya tertutup atau terbuka. Sebagian besar organisasi terus menerapkan strategi yang mengarah ke ujung kontinum Inovasi Tertutup. Organisasi seperti P&G, 3M, dan Eli Lilly, yang sering disebut sebagai tiga organisasi paling progresif dalam hal inovasi, terus menerapkan strategi yang terbaik di tengah-tengah kontinum tersebut.

Inovasi Terbuka menyarankan bahwa organisasi harus memanfaatkan pengetahuan, baik internal maupun eksternal. Inovasi Kolektif dibangun berdasarkan Inovasi Terbuka, dengan menyarankan agar organisasi memanfaatkan teknologi untuk menyatukan sumber-sumber

informasi menjadi suatu kesatuan yang lebih kuat dibandingkan sumber-sumber individual itu sendiri. Inovasi Kolektif lebih dari sekedar Inovasi Terbuka, yang menyarankan bahwa organisasi harus memanfaatkan kekuatan kecerdasan kolektif, tidak hanya untuk menghasilkan ide, namun untuk mengembangkan ide-ide tersebut lebih lanjut, untuk memprioritaskan ide-ide tersebut, dan kemudian mengalokasikan sumber daya untuk ide-ide tersebut. Seperti yang disarankan Rebecca Henderson kepada kami, "...Inovasi Terbuka dapat menempatkan organisasi di pusat kumpulan sumber pengetahuan diam-diam, sementara Inovasi Kolektif menciptakan hubungan antara sumber-sumber tersebut.

Meskipun mungkin tidak ada satu jawaban yang benar untuk suatu masalah tertentu, mungkin ada banyak jawaban yang baik. Jaringan individu yang terhubung, berbagi pengetahuan diam-diam, meningkatkan kemungkinan menghasilkan jawaban yang baik, jika bukan jawaban yang benar. Inovasi Kolektif memanfaatkan kekuatan kecerdasan kolektif dan kekuatan keterbukaan untuk meningkatkan akurasi dan efisiensi inovasi organisasi. Pada bab berikutnya, kita akan mengkaji bagaimana strategi Inovasi Kolektif dapat meningkatkan proses eksplorasi organisasi sambil terus menciptakan dan memperoleh nilai dari produk dan layanan yang menghasilkan pendapatan sehari-hari.

Struktur ini tidak selalu didasarkan pada pelanggan, tindakan, atau proses tertentu, struktur ini dapat digunakan sebagai titik awal untuk solusi baru dan kolaborasi inovatif, struktur yang diprakarsai secara terpusat oleh

kota (Ojasalo & Tähtinen 2016). Dalam skala yang lebih besar, Uni Eropa telah menciptakan HERACLES (*Heritage Resilience Proyek Against Climate Events on Site*) yang mengatasi tantangan dengan bantuan platform modular – mengumpulkan informasi dari berbagai sumber, termasuk satelit, masyarakat, dan bertujuan untuk menciptakan lebih banyak kesadaran tentang ketahanan terhadap perubahan iklim. Proyek ini mendukung penciptaan desain perkotaan baru yang berkelanjutan. Selain itu, kesenjangan pengetahuan tentang warisan lokal yang seringkali diserahkan kepada masing-masing Negara Anggota, juga diisi dengan hal ini (UN, 2018) Sebagai contoh kota berskala lebih kecil, Barcelona memiliki Smart City Business Institute (SCBI) yang menyediakan “pendidikan cerdas” ke sekolah-sekolah dan menciptakan lokakarya bagi siswa, untuk mengembangkan aplikasi yang memecahkan tantangan kota pintar (Gorbis 2013). Dalam beberapa kasus, solusi dapat diimplementasikan dalam waktu beberapa minggu, namun dalam waktu yang lama lainnya – dapat memakan waktu satu tahun atau lebih, bergantung pada rantai nilai dan proses di antaranya para pemangku kepentingan. Di kota-kota, di mana kerja sama yang luas diperlukan, penyelesaian masalah dapat dilakukan dengan cara yang paling efisien melalui penerapan tujuan bisnis dan kemasyarakatan.

Konsep Inovasi Kolektif adalah produk masa kini, masa di mana teknologi dan konektivitas memungkinkan pengumpulan pengetahuan manusia yang berbiaya rendah namun tersebar luas. Dalam sejarah strategi

inovasi, Inovasi Kolektif akan hadir sebagai tahap ketiga, sebuah evolusi melampaui Inovasi Terbuka, yang mulai populer pada akhir tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an, yang merupakan evolusi dari Inovasi Tertutup, yang masih berlangsung hingga saat ini dengan sejarah yang panjang. organisasi itu sendiri. Tahapan strategi inovasi tidak berbeda dan organisasi-organisasi saat ini atau di masa lalu, tidak pernah hanya menerapkan strategi inovasi 'tertutup' atau hanya 'terbuka'. Memang benar, strategi Inovasi Terbuka sangat cocok sebagai mitra simbiosis strategi Inovasi Tertutup. Inovasi Kolektif dengan demikian merupakan langkah evolusioner melampaui Inovasi Terbuka.

Pendekatan *collective innovation* sebagaimana dalam tulisan Slawby dan Carlos Rivera (2007) menjelaskan bahwa lahirnya pendekatan ini diawali dengan keniscayaan mengenai kecerdasan kolektif yang memiliki kekuatan. Bila disusun dengan tepat dan diterapkan dengan hati-hati, kecerdasan kolektif dapat membawa pengetahuan, pengalaman, dan ide-ide dari puluhan, ratusan, ribuan, atau jutaan orang untuk menanggung suatu masalah atau serangkaian masalah tertentu.

Slawby dan Carlos Rivera (2007) meyakini bahwa kecerdasan kolektif dan keterbukaan mempunyai penerapan luas dalam dunia organisasi. Lebih lanjut mereka meyakini bahwa kecerdasan kolektif, yang bertumpu pada filosofi keterbukaan, khususnya dapat diterapkan pada permasalahan yang dihadapi organisasi ketika mencoba berinovasi dengan sukses dan berkali-kali. Untuk mencapai tujuan ini, mereka yakin terdapat

potensi besar bagi organisasi untuk mengadopsi strategi Inovasi Kolektif. Dimana Slawby dan Carlos Rivera (2007) mendefinisikan Inovasi Kolektif sebagai inovasi yang terhubung, terbuka, proses kolaboratif yang menghasilkan, mengembangkan, memprioritaskan, dan melaksanakan ide-ide baru. Inovasi Kolektif pada hakikatnya adalah penerapan kecerdasan kolektif pada proses inovasi.

Slawby dan Carlos Rivera (2007) menjelaskan lebih lanjut bahwa munculnya penurunan biaya komunikasi memungkinkan organisasi untuk memanfaatkan kekuatan yang dikenal sebagai kecerdasan kolektif di seluruh proses inovasi, sehingga menghindari banyak tantangan yang biasanya dihadapi organisasi ketika mencoba berinovasi dengan sukses secara berulang. Adanya evolusi teknologi dan Internet kini memungkinkan untuk melengkapi kekuatan desentralisasi dengan kekuatan kolaborasi dan *tacit knowledge*. mereka menyebut strategi ini sebagai terminologi Inovasi Kolektif. Saat ini, banyak organisasi yang menerapkan Inovasi Kolektif pada tahapan individual dalam proses inovasi, namun belum ada organisasi yang menerapkan Inovasi Kolektif di seluruh tahapan proses inovasinya. Oleh karena itu gagasan *collective innovation* yang ditawarkan oleh Slawby dan Rivera (2007) menawarkan inovasi kolektif dalam seluruh proses inovasi yang dilaksanakan oleh sektor publik. Dimana inovasi tersebut haruslah bersifat terbuka.

Slawby dan Rivera (2007) menjelaskan tahapan *collective innovation* yang terdiri dari empat tahapan. Sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 2.4
Tahapan *Collective Innovation*

Stage 1 : idea creation	Stage 2: Development	Stage 3: Idea Prioritization	Stage 4: Idea Capitalization
<i>Objective: Generate the most number of ideas possible</i>	<i>Objective: Refine potential solutions to make a viability assessment</i>	<i>Objective: Generate a rank ordered list of each viable solution</i>	<i>Objective: Appropriately allocate capital, labor, and resources to vetted solutions</i>

Sumber: Slawby dan Rivera, 2007

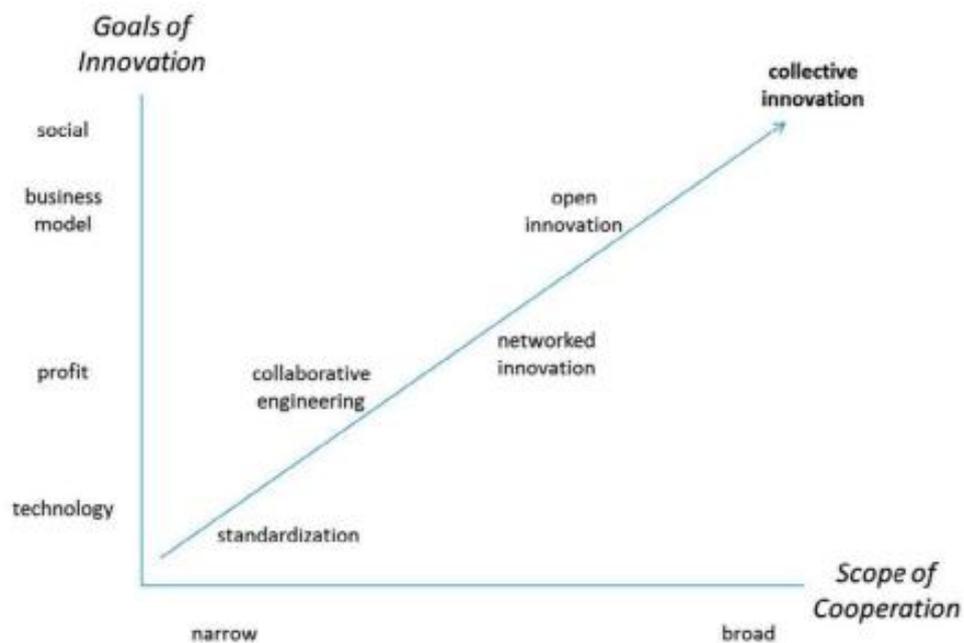
Sebagaimana tabel diatas, proses *collective innovation* memiliki empat tahap yang masing-masing memiliki tujuan berbeda serta serangkaian tantangan berbeda yang harus diatasi untuk mencapai tujuan tersebut. Masing-masing dari empat tahapan tersebut membahas tahap tertentu, menguraikan tujuannya, bagaimana mengatasi hal tersebut tantangan, dan penilaian manfaat dan kelemahan pendekatan menggunakan kolektif intelijen.

Gagasan *collective innovation* lainnya dikemukakan oleh Graaf dan Duin (2013) yang dipengaruhi oleh kompleksitas manajemen inovasi yang semakin meningkat baik dari aspek bisnis, ekonomi dan masyarakat. Selama ini, inovasi tradisional didominasi oleh inovasi yang berbasis teknologi sebagai sebuah faktor penting dan kurang memperhatikan faktor-faktor lainnya. Selain cara-cara inovasi yang lebih tradisional yang dicirikan oleh dorongan teknologi, tarikan pasar, atau kombinasi keduanya,

manajemen inovasi yang lebih bersifat jaringan (*Networked Innovation*) juga telah bermunculan. Pada tahun 1980an, muncul tren yang dimulai dengan upaya adanya standardisasi, seperti pada kasus standar *GSM Mobile Telephone* (Bekkers et. al, 2002). Selanjutnya pada tahun 1990an muncul *Collaborative Engineering* (Willaeart, et al. 1998), dimana kolaborasi yang berkaitan dengan inovasi terutama terjadi antara pemasok dan pelanggan, dengan tujuan untuk mengurangi biaya, meningkatkan kualitas dan mengurangi waktu tunggu. Sistem inovasi semakin terbuka sekitar tahun 2000, dengan munculnya Inovasi Kolaboratif dan perluasannya menjadi Inovasi Terbuka (Chesbrough, et al. 2006), yang berhasil diterapkan oleh perusahaan seperti intel dan IBM. Berdasarkan diskursus tersebut Graaf dan Duin (2013) kemudian menawarkan *collective innovation* untuk mengatasi permasalahan dan tujuan yang terdapat pada tingkat lintas industri, tingkat masyarakat yang melibatkan kemitraan publik-swasta.

Graaf dan Duin (2013) kemudian membandingkan *collective innovation* dengan jenis proses inovasi lain dalam hal tujuan inovasi dan ruang lingkup kerjasama antara pihak-pihak yang terlibat dalam inovasi.

Gambar 2.3
Pendekatan Inovasi Dalam Hal Tujuan Dan Ruang Lingkup Inovasi
Kerja Sama



Sumber: (De Graaf & van der Duin 2013)

Seperti yang ditunjukkan pada gambar, tujuan dan ruang lingkup inovasi yang diperlukan, dapat digunakan untuk secara efektif memilih jenis kerangka kerja yang paling efektif, dan dapat berupa: tergantung pada ukuran kota dan struktur organisasi yang ada, satu ukuran saja tidak akan cocok semua.

Dapat diamati bahwa untuk tantangan teknologi, standardisasi bisa menjadi solusi terbaik solusi, dan menerapkan inovasi kolektif untuk masalah yang lebih sederhana tanpa dimensi sosial mungkin memakan waktu dan kurang efektif. (Graaf dan van der Duin 2013).

Lebih lanjut Graaf dan Duin (2013) menjelaskan bahwa *collective innovation* memiliki dimensi-dimensi sebagai berikut.

1. *Standardization* (Standardisasi)

Proses pembentukan standar teknis, standar spesifikasi, standar cara uji, standar definisi, prosedur standar (atau praktik) dan lain-lain. Seperti Produk hukum, aturan, kebijakan, SOP dan lain sebagainya.

2. *Collaborative Engineering* (Rekayasa Kolaboratif)

Rekayasa Kolaboratif adalah aplikasi praktis dari ilmu kolaborasi ke domain teknik. Tujuannya adalah untuk memungkinkan para pengambil keputusan dalam organisasi untuk bekerja lebih efektif dengan semua pemangku kepentingan dalam mencapai kesepakatan rasional dan melakukan tindakan kolaboratif melintasi berbagai batas budaya, disiplin, geografis, dan waktu

3. *Networked Innovation* (Inovasi Jaringan)

Inovasi jaringan adalah bentuk khusus dari inovasi terbuka yaitu kolaborasi dari dua atau lebih perusahaan dalam suatu kemitraan, dengan tujuan untuk mengembangkan produk inovatif atau solusi layanan produk bersama-sama dan untuk berbagi risiko dan keuntungan dalam melakukannya.

4. *Open Innovation* (Keterbukaan Inovasi)

Kondisi dimana suatu organisasi tidak hanya mengandalkan pengetahuan, teknologi, sumber daya internal, seperti karyawan dan departemen R&D untuk berinovasi, tetapi juga terbuka untuk memanfaatkan berbagai sumber eksternal *feedback* konsumen,

kompetitor, publikasi paten, hasil riset, dan sebagainya untuk mendorong inovasi produk/layanan internal.

2.6 Pendapatan Negara dan Pendapatan Asli Daerah

2.6.1 Pendapatan Negara

Pendapatan negara adalah pemasukan negara yang digunakan sebagai sumber pendanaan kegiatan dan kebutuhan negara dalam rangka pembangunan negara. Yang dimaksud dengan pendapatan negara atau penerimaan uang negara atau penerimaan pemerintah yakni meliputi pajak, retribusi, keuntungan perusahaan negara, denda, sumbangan masyarakat, dan lain-lain (Ibnu Syamsi, 1994). Dalam hal ini pendapatan negara yaitu berasal dari pajak maupun non pajak. Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang yang dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum (Mardiasmo, 2011).

Pajak yang diterima pemerintah akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah. Di negara-negara yang sudah sangat maju pajak adalah sumber utama dari pembelanjaan pemerintah, sebagian dari pengeluaran pemerintah adalah untuk membiayai administrasi pemerintahan dan sebagian lainnya adalah untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan. Membayar gaji pegawai-pegawai pemerintah, membiayai sistem pendidikan dan kesehatan rakyat, membiayai pembelanjaan untuk angkatan bersenjata, dan membiayai berbagai jenis

infrastruktur yang penting yang akan dibiayai pemerintah. Perbelanjaan-perbelanjaan tersebut akan meningkatkan pengeluaran agregat dan meningkatkan kegiatan ekonomi negara (Sukirno, 2012).

2.6.2 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan azas desentralisasi.

Tata kelola Pendapatan Asli Daerah dalam konteks penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar, dimana Badan Pendapatan Daerah menjadi *leading sector* dalam melakukan pemungutan pajak. Berdasarkan peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pajak Daerah disebutkan bahwa penetapan pajak dilaksanakan berdasarkan asas :

1. Keadilan;
2. Kepastian;
3. Kelayakan;
4. Ekonomis;
5. Kemanfaatan; dan
6. Kesejahteraan

Lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pajak Daerah bahwa jenis pajak yang menjadi Pendapatan Asli Daerah meliputi :

1. Pajak Hotel

Pajak hotel dipungut atas pelayanan yang disediakan oleh hotel dimana objek pajak hotel adalah pelayanan yang disediakan oleh hotel dengan pembayaran, termasuk jasa penunjang sebagai kelengkapan hotel yang sifatnya memberikan kemudahan dan kenyamanan, termasuk fasilitas olahraga dan hiburan.

2. Pajak Restoran

Pajak restoran dipungut atas pelayanan restoran yang meliputi pelayanan penjualan makanan dan/atau minuman yang dikonsumsi, oleh pembeli baik dikonsumsi ditempat pelayanan maupun ditempat lain.

3. Pajak Hiburan

Pajak hiburan dipungut atas jasa penyelenggaraan hiburan yang meliputi:

- a. Tontonan film
- b. Pagelaran kesenian, music tari dan/atau busana.
- c. Kontes kecantikan, binaraga dan sejenisnya
- d. Pameran
- e. Diskotik, Karaoke, rumah bernyanyi, kelab malam dan sejenisnya
- f. Sirkus, akrobat dan sulap

- g. Permainan bilyar, futsal dan *bowling*.
 - h. Pacuan kuda, kendaraan bermotor, dan permainan ketangkasan
 - i. Panti pijat, refleksi, mandi uap/spa, dan pusat kebugaran
 - j. Pertandingan olahraga
4. Pajak Reklame
- Pajak reklame dipungut atas penyelenggaraan reklame yang objek pajaknya meliputi :
- a. Reklame papan/ billboard, *videotron/ megatron* dan sejenisnya
 - b. Reklame kain
 - c. Reklame melekat, stiker
 - d. Reklame selebaran
 - e. Reklame berjalan termasuk pada kendaraan
 - f. Reklame udara
 - g. Reklame apung
 - h. Reklame suara
 - i. Reklame film/*slide* dan
 - j. Reklame peragaan
5. Pajak Penerangan Jalan
- Pajak penerangan jalan dipungut pajak atas penggunaan tenaga listrik, baik yang dihasilkan sendiri atau diperoleh dari sumber lain.
6. Pajak mineral bukan logam dan batuan
7. Pajak Parkir

Pajak parkir dipungut atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

8. Pajak Air Tanah

Pajak air tanah dipungut atas pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah yang dikecualikan adalah pengambilan dan/atau pemanfaatan air tanah untuk keperluan dasar rumah tangga, pengairan, pertanian dan perikanan rakyat serta peribadatan.

9. Pajak Sarang Burung Walet

Pajak Sarang Burung Walet dipungut pajak atas kegiatan pengambilan dan/atau pengusahaan sarang burung walet.

10. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan

Objek Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan adalah bumi dan/atau bangunan yang dimiliki, kuasa, dan/atau dimanfaatkan oleh orang pribadi atau Badan, kecuali Kawasan yang digunakan untuk kegiatan usaha perkebunan, perhutanan dan pertambangan.

11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Objek Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan adalah perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan yang meliputi :

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Hibah;

- d. Hibah wasiat;
- e. Waris;
- f. Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain;
- g. Pemisahan hak yang mengakibatkan pengalihan;
- h. Penunjukkan pembeli dalam lelang;
- i. Pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. Penggabungan usaha;
- k. Peleburan usaha;
- l. Pemekaran usaha;
- m. Hadiah;

2.7 Public Engagement

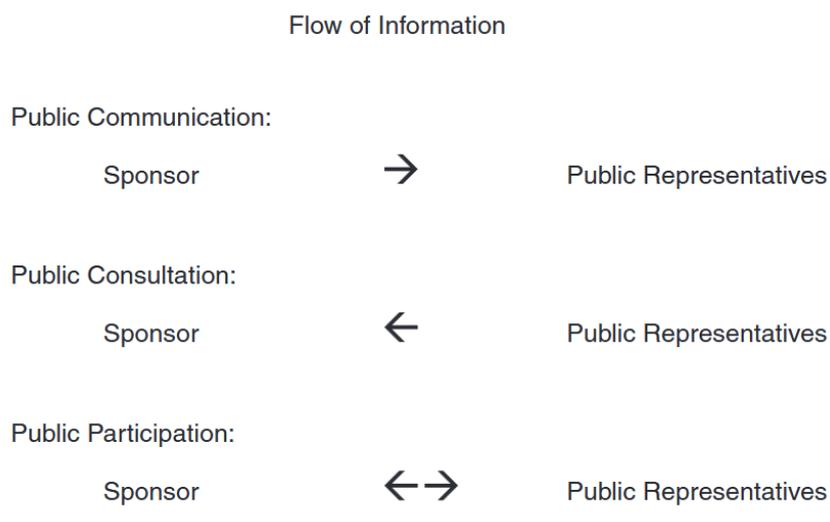
Rowe dan Frewer (2005) mengemukakan bahwa sebelum mengklasifikasikan mekanisme partisipasi masyarakat, perlu dilakukan: definisikan konsep bahwa mekanisme tersebut dimaksudkan untuk memungkinkan, yaitu, mempublikasikan partisipasi Definisi umum mengenai partisipasi masyarakat yang jumlahnya sedikit berpendapat adalah praktik melibatkan anggota masyarakat dalam agenda penetapan, pengambilan keputusan, dan kegiatan pembentukan kebijakan organisasi/lembaga yang bertanggung jawab atas pengembangan kebijakan. Definisi ini memungkinkan pembedaan situasi partisipasi dari situasi non-partisipasi yang terkait dengan dikaitkan dengan model pemerintahan yang lebih tradisional di mana kebijakan dipilih para pembuat

keputusan, umumnya dengan bantuan para ahli yang dicalonkan, dibiarkan menentukan kebijakan tanpa referensi publik lebih lanjut.

Definisi partisipasi oleh Rowe dan Frewer (2005) menganggap bahwa bagaimanapun, bisa dibilang terlalu luas, sehingga menyisakan ruang untuk interpretasi yang bervariasi, karena publik dapat terlibat (dalam pembentukan kebijakan, dll.) dalam sejumlah cara yang berbeda atau pada sejumlah tingkatan—seperti yang telah dicatat oleh orang lain (misalnya, Arnstein 1969; Nelkin dan Pollak 1979; Wiedemann dan Femers 1993; Smith, Nell, dan Prystupa 1997). Dalam beberapa kasus, publik dapat "berpartisipasi" dengan menjadi penerima pasif informasi dari regulator atau badan pemerintahan terkait; dalam kasus lain, masukan publik dapat dicari, seperti dalam permintaan opini publik melalui kuesioner; dan dalam kasus lain lagi, mungkin ada partisipasi aktif dari perwakilan publik dalam proses pengambilan keputusan itu sendiri, seperti melalui perwakilan awam pada komite penasihat. Ada perbedaan konseptual yang penting di antara situasi-situasi yang berbeda ini yang membuatnya tidak tepat untuk menggambarkan semuanya menggunakan satu istilah, entah itu partisipasi publik, keterlibatan publik, atau apa pun. Memang, satu perbedaan yang telah dibuat di masa lalu adalah antara partisipasi dan komunikasi (misalnya, Rowe dan Frewer 2000), dimensi utama perbedaannya adalah bahwa informasi dalam bentuk tertentu mengalir dari publik ke sponsor latihan di yang pertama, bukan hanya dari "sponsor" ke publik di yang kedua. Namun, kami percaya bahwa perbedaan ini tidak cukup menangkap

esensi perbedaan di antara berbagai situasi keterlibatan dan bahwa pembagian konsep lebih lanjut diperlukan. Sebaliknya, kami mengusulkan penggunaan tiga deskriptor berbeda untuk membedakan inisiatif yang di masa lalu disebut sebagai partisipasi publik, berdasarkan aliran informasi antara peserta dan sponsor. Ini adalah komunikasi publik, konsultasi publik, dan partisipasi publik. Dari sini dan seterusnya, konsep-konsep ini secara gabungan disebut sebagai keterlibatan publik, dan metode yang dimaksudkan untuk memungkinkan hal ini disebut sebagai mekanisme keterlibatan (secara umum) atau inisiatif atau latihan keterlibatan (secara khusus). Mekanisme yang dimaksudkan untuk memungkinkan salah satu dari tiga bentuk keterlibatan akan diberi label yang tepat, yaitu mekanisme komunikasi, konsultasi, dan partisipasi. Berikut adalah tiga tipe keterlibatan publik yang dikemukakan oleh Rowe dan Frewer (2005) yang dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

Gambar 2.4
Three Types of Public Engagement



Dalam komunikasi publik yang dikemukakan oleh Rowe dan Frewer (2005), informasi disampaikan dari sponsor inisiatif kepada publik. (Di sini, dan di seluruh artikel ini, istilah sponsor digunakan untuk merujuk kepada pihak yang menugaskan inisiatif keterlibatan, yang biasanya tetapi tidak selalu merupakan lembaga pemerintah atau regulator, meskipun perwakilan publik terkadang dapat menjadi sponsor. Analisis kami tidak terpengaruh oleh identitas sponsor, dan meskipun selama ini kami menggunakan frasa yang mungkin dianggap sebagai asumsi bahwa sponsor adalah organisasi penentu kebijakan, ini hanya demi kenyamanan. Penyelenggara dianggap sebagai pihak yang melakukan latihan keterlibatan, yang mungkin sama atau tidak sama dengan sponsor). Aliran informasi bersifat satu arah: tidak ada keterlibatan publik per se dalam arti bahwa umpan balik publik tidak diperlukan atau dicari secara khusus. Ketika publik mencoba memberikan informasi, tidak ada mekanisme yang ditentukan sebelumnya untuk menangani hal ini di tingkat mana pun, mungkin, hanya mencatat informasi.

Dalam konsultasi publik, informasi disampaikan dari anggota masyarakat kepada sponsor inisiatif, mengikuti proses yang diprakarsai oleh sponsor. Yang penting, tidak ada dialog formal antara anggota masyarakat dan sponsor. Informasi yang diperoleh dari masyarakat diyakini mewakili pendapat yang berlaku saat ini tentang topik yang dimaksud (Rowe dan Frewer, 2005).

Dalam partisipasi publik, informasi dipertukarkan antara anggota masyarakat dan sponsor. Artinya, ada beberapa derajat dialog dalam proses yang berlangsung (biasanya dalam suasana kelompok), yang mungkin melibatkan perwakilan kedua belah pihak dalam proporsi yang berbeda (tergantung pada mekanisme yang bersangkutan) atau, memang, hanya perwakilan masyarakat yang menerima informasi tambahan dari sponsor sebelum menanggapi. Daripada sekadar pendapat mentah yang disampaikan kepada sponsor, tindakan dialog dan negosiasi berfungsi untuk mengubah pendapat anggota kedua belah pihak (sponsor dan peserta publik). Ketiga bentuk keterlibatan ini cukup berbeda baik secara struktural maupun dalam hal tujuannya sehingga mekanisme yang digunakan untuk memungkinkannya perlu dievaluasi berdasarkan kriteria efektivitas yang berbeda.

berkaitan dengan mekanisme keterlibatan publik, Rowe dan Frewer (2005) juga mengemukakan bahwa jumlah dan variasi mekanisme keterlibatan sangat besar dan terus berkembang. Rosener (1975) membuat daftar tiga puluh sembilan “teknik” yang berbeda mulai dari prosedur terstruktur, seperti “gugus tugas”, “lokakarya”, dan “referensi warga” enda,” ke konsep yang lebih luas, seperti “program informasi publik” dan “kemasyarakatan” pekerjaan zen.” Sebuah buku terbaru berjudul *Participation Works!* (Economics Foundation, 1999), merinci dua puluh satu “teknik” (dan daftar singkatnya lebih dari selusin lainnya) termasuk mekanisme yang relatif baru seperti “cit-juri zen” dan “perencanaan aksi”,

serta mekanisme lain yang muncul untuk diterapkan secara unik oleh organisasi tertentu. Bahkan menggabungkan dua daftar ini tidak mencakup semua mekanisme yang ada saat ini. Gambar tersebut mencantumkan, berdasarkan abjad, berbagai istilah untuk mekanisme yang dijelaskan dalam literatur dan memberikan referensi bagi pembaca yang tertarik yang ingin mencakup lebih banyak. Dari referensi yang terkait dengan istilah-istilah yang berbeda, ada yang hanya merinci mekanismenya, sedangkan yang lain melaporkan studi kasus aktual atau bahkan studi eksperimental atau evaluasi.

Ada beberapa poin penting yang perlu dibuat sehubungan pada gambar tersebut dan informasi di dalamnya, dan bagaimana hal itu harus ditafsirkan. Itu pertama menyangkut kelengkapan istilah dalam gambar. Meskipun ada lebih dari 100 mekanisme yang terdaftar, biasanya ada pada tipe di Inggris dan AS muncul dalam literatur atau laporan teknis yang kita ketahui: ada yang tidak lebih diragukan lagi. Di negara lain, mekanisme khusus ini mungkin berlaku dikenal dengan nama yang berbeda, atau mungkin masih ada mekanisme lain (banyak diskusi tentang partisipasi muncul dalam banyak literatur “abu-abu” yang ada topik ini). Isu kedua berkaitan dengan kesetaraan fungsional dari istilah-istilah tersebut, dan yang ketiga menyangkut independensi mereka. Beberapa mekanismenya bersifat mengajukan proses, beberapa teknik spesifik, dan alat lainnya (yaitu, tidak ada proses yang berdiri sendiri untuk memungkinkan keterlibatan), dan dengan demikian, beberapa di antaranya mekanisme-

mekanisme tersebut mungkin benar-benar menggabungkan mekanisme-mekanisme lain, baik seluruhnya atau sebagian. Misalnya, panel warga umumnya dianggap sebagai lembaga yang berdiri dan mewakili sampel dari populasi tertentu, yang dapat digunakan untuk mendapatkan pandangan publik bila diperlukan. Salah satu cara untuk memperoleh pandangan panel adalah melalui survei (tipe mekanisme lain). Demikian pula, mekanisme sel perencanaan dapat menggunakan sejumlah alat bantu pengambilan keputusan, seperti proses Delphi, untuk memastikan pandangan kelompok yang berpartisipasi, sedangkan sesi tanya jawab adalah sering kali merupakan tambahan pada pertemuan publik. Banyak studi kasus mengenai partisipasi dalam literatur merinci proses yang panjang dan unik yang menggunakan berbagai teknik atau alat, seperti yang tercantum dalam tabel, dan upaya untuk menilai partisipasi proses secara holistik daripada menilai bagian-bagian tertentu (misalnya, Ouellet, Durand, dan Lupakan 1994; Moore 1996). Mekanisme “unik” tersebut (yang umumnya tidak mempunyai nama sendiri) tidak mempunyai tempat dalam skema kategorisasi, yang bekerja paling baik pada unit yang tidak dapat dibagi lagi, dan bias ini tercermin pada gambar.

Poin keempat dan yang paling penting menyangkut nomenklatur mekanisme yang tidak pasti dan kontradiktif. Ada dua masalah besar yang terkait dengan hal ini: pertama, ketidaksamaan mekanisme di masa lalu telah ditulis atau dijelaskan dengan menggunakan ketentuan dan hal yang sama; dan kedua, mekanisme yang pada dasarnya serupa telah dijelaskan

menggunakan istilah yang berbeda. Kedua masalah ini menyoroti perlunya kejelasan definisi mekanisme dan tipologi terkait. Masalah pertama adalah yang terbaik ditunjukkan dengan beberapa contoh. Meskipun Crosby dan rekan kerja dikembangkan oleh juri warga di Jefferson Center di Amerika Serikat, di salah satu artikel mereka yang paling awal, mekanisme ini disebut sebagai “panel warga” (Crosby, Kelly, dan Schaefer 1986), dan dalam salah satu artikel paling penting partisipasi masyarakat sejak diterbitkan, mekanisme ini disebut “masyarakat panel ulasan zens” (Fiorino 1990). Sayangnya istilah panel warga setidaknya di Inggris, telah dikaitkan dengan keseluruhannya mekanisme yang berbeda—bukan mekanisme yang melibatkan sekelompok kecil penerbit terpilih tapi yang melibatkan sejumlah besar individu terpilih yang merupakan generasi biasanya disurvei melalui survei. Kebingungan serupa juga terlihat dalam laporan oleh Dowswell dkk. (1997), yang melakukan survei terhadap keberadaan “panels” di Inggris. Karena panel kesehatan belum cukup baik didefinisikan untuk responden, berbagai macam mekanisme dirinci tanggapan terhadap survei, termasuk panel warga, juri warga, dan mekanisme lainnya, namun penulis terus merujuk pada mekanisme yang dihasilkan mekanisme dengan menggunakan istilah umum “panel kesehatan”. Contoh lain berkenaan dengan artikel Gundry dan Heberlein (1984), yang mengklaim hal tersebut bahwa tiga “pertemuan publik” menjadi objek penelitian, namun ternyata hal tersebut benar adanya sebenarnya terdiri dari satu pertemuan publik, satu set yang terdiri dari 50 pertemuan publik, dan satu set dari dua bengkel.

Kebingungan seperti itu bertentangan dengan pelaksanaan penelitian dan tidak membantu para praktisi.

2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang studi model *collective innovation* dalam menganalisa tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih sangat jarang dilakukan sebelumnya, namun beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan *collective innovation* dan tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan beberapa teori yang relevan dengan studi ini telah dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.5
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
1	Matthias Stuermer, Sebastian Spaeth dan Georg Von Krogh (2009)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuh manfaat bagi Nokia telah diidentifikasi, demikian juga lima kerugian tersembunyi: kesulitan untuk membedakan, menjaga rahasia bisnis, mengurangi hambatan masuk komunitas, menyerahkan kendali, dan kelambanan organisasi. Serta tindakan yang diambil oleh manajemen untuk	Sama-sama meneliti terkait <i>collective innovation</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		mengurangi biaya-biaya selama periode pengembangan.		
2	Robert V. Kozinets, Andrea Hemetsberger dan Hope Jensen Schau (2008)	Hasil penelitian mengklasifikasikan dan mendeskripsikan empat jenis komunitas konsumen kreatif <i>online</i> —Crowds, Hives, Mobs, dan Swarms. Inovasi kolektif dihasilkan baik sebagai produk gabungan dari konsumsi informasi sehari-hari dan sebagai hasil dari upaya kelompok-kelompok suku elektronik inovatif yang berbakat dan termotivasi.	Sama-sama meneliti terkait <i>collective innovation</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
3	Simon Gacher, Georg von Krogh, dan Stefan Haeflinger (2010)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagi pengetahuan dalam inovasi kolektif swasta tidak hanya dipengaruhi oleh insentif material, namun juga oleh preferensi sosial seperti keadilan	Sama-sama meneliti terkait <i>collective innovation</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
4	Mercedes Paulini, Paul Murty dan Mary	Hasil penelitian Menunjukkan bahwa mekanisme yang diidentifikasi	Sama-sama meneliti terkait	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
	Lou Maher (2013)	menggambarkan cara inovasi kolektif menghasilkan solusi sukses yang dibentuk oleh masukan komunitas. Sebuah kerangka kerja didefinisikan untuk menyusun dan memahami pengelolaan proses inovasi kolektif dan peran para peserta. Temuan-temuan ini mempunyai implikasi praktis dan teoritis yang signifikan terhadap inovasi sosial.	<i>collective innovation</i>	inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
5	Toillier Aurelie, Faure Guy dan Chia Eduardo (2018)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa berbagai mekanisme diperlukan untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan terjadinya inovasi dan memberikan dukungan langkah demi langkah kepada komunitas inovasi, sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan pembelajaran	Sama-sama meneliti terkait <i>collective innovation</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
6	Arsal Aras (2022)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa model <i>collective action</i> menekankan pada beberapa indikator atau dimensi penting yang meliputi kebijakan	Sama-sama meneliti terkait jaringan kebijakan dan <i>collective</i>	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013)

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		pengembangan komoditas unggulan sebagai kebijakan yang ingin dilaksanakan oleh pemerintah daerah.		dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
7	Dina Anggraini (2010)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh antara pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah memberikan sumbangan yang cukup besar dalam peningkatan pendapatan asli daerah.	Sama-sama meneliti terkait peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
8	Maznawat, Ilat dan Elim (2015)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan PAD Maluku Utara tahun 2013-2014 sebesar 22,53%. Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara meningkatkan potensi penerimaan Pajak Daerah karena dengan peningkatan penerimaan pajak daerah akan berpengaruh pada peningkatan PAD.	Sama-sama meneliti terkait peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
9	Anita Candrasari (2016)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa potensi pajak tahun	Sama-sama meneliti terkait	Penelitian ini menggunakan teori berbeda,

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Persamaan	Perbedaan
		2010-2014 mengalami peningkatan sesuai dengan peraturan pemerintah dalam pemungutan pajaknya. Meskipun kontribusi Pajak Hotel dan restoran serta realisasi penerimaan PAD meningkat tetapi kontribusi dari tahun 2010-2014 terus menurun.	peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar
10	Ridwan Saifuddin (2020)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>pemanfaatan teknologi dalam pengelolaan pendapatan daerah di Provinsi Lampung sudah sampai tahap evolusi ketiga menurut Primozic et.al. (1991). Teknologi informasi sudah dilibatkan dalam proses pemberian layanan perpajakan sebagai salah satu sumber PAD, sehingga mampu meningkatkan kinerja lembaga.</i>	Sama-sama meneliti terkait peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori inovasi kolektif oleh Graaf dan Duin (2013) dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar

Sumber : Olahan Data, 2024

Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini sebagaimana ditunjukkan pada tabel di atas, penjelasannya dapat dilihat pada uraian di bawah berikut.

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Matthias Stuermer, Sebastian Spaeth dan Georg Von Krogh (2009) yang berjudul “*Extending*

Private-Collective Innovation: A Case Study". Tujuan utama penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris mengenai kasus inovasi kolektif swasta, yang menunjukkan manfaat spesifik dan untuk memperluas model inovasi kolektif swasta dengan menganalisis biaya tersembunyi bagi perusahaan yang terlibat. Hasil dari penelitian ini mengkaji pengembangan Nokia Internet Tablet, yang dibangun berdasarkan pengembangan perangkat lunak berpemilik dan sumber terbuka, serta melibatkan pengembang Nokia dan relawan yang tidak dipekerjakan oleh perusahaan tersebut. Tujuh manfaat bagi Nokia telah diidentifikasi, demikian juga lima kerugian tersembunyi: kesulitan untuk membedakan, menjaga rahasia bisnis, mengurangi hambatan masuk komunitas, menyerahkan kendali, dan kelambanan organisasi. Serta memeriksa tindakan yang diambil oleh manajemen untuk mengurangi biaya-biaya selama periode pengembangan.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Robert V. Kozinets, et al. (2008) yang berjudul "*The Wisdom of Consumer Crowds: Collective Innovation in the Age of Networked Marketing*" bertujuan untuk berteori, mengkaji, mendimensikan, dan mengatur bentuk dan proses inovasi konsumen kolektif *online*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa telah diklasifikasikan dan dideskripsikan empat jenis komunitas konsumen kreatif *online*—Crowds, Hives, Mobs, dan Swarms. Inovasi kolektif dihasilkan baik sebagai produk gabungan dari konsumsi informasi sehari-hari dan sebagai

hasil dari upaya kelompok-kelompok suku elektronik inovatif yang berbakat dan termotivasi.

Ketiga, penelitian yang berjudul “Initiating Private-Collective Innovation: The Fragility of Knowledge Sharing” oleh Simon Gacher, Georg von Krogh, dan Stefan Haeflinger pada tahun 2010. Dan hasilnya menunjukkan bahwa berbagi pengetahuan merupakan permainan koordinasi dengan berbagai keseimbangan, yang mencerminkan rapuhnya pertukaran pengetahuan antara inovator dengan kepentingan yang bertentangan. Hasil eksperimen menunjukkan adanya asimetri penting dalam kerapuhan berbagi pengetahuan dan, dalam beberapa situasi, lebih banyak berbagi pengetahuan daripada yang diperkirakan secara teoritis. Analisis perilaku menunjukkan bahwa berbagi pengetahuan dalam inovasi kolektif swasta tidak hanya dipengaruhi oleh insentif material, namun juga oleh preferensi sosial seperti keadilan. Hasil penelitian ini memberikan wawasan umum mengenai hubungan antara insentif dan berbagi pengetahuan serta berkontribusi pada pemahaman yang lebih baik mengenai inisiasi inovasi kolektif swasta.

Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Mercedes Paulini, Paul Murty dan Mary Lou Maher tahun 2012 tentang “Design Processes in Collective Innovation Communities: A Study of Communication”. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan visualisasi proses desain dari tiga lokasi untuk inovasi kolektif, dalam hal kemampuan mereka untuk menyusun dan menyajikan tugas-tugas desain dan untuk menempatkan

komunikasi desain dalam konteks tugas-tugas tersebut. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Mekanisme yang diidentifikasi menggambarkan cara inovasi kolektif menghasilkan solusi sukses yang dibentuk oleh masukan komunitas: (1) penataan desain sebagai proses hibrid, yang menggabungkan komunitas *online* untuk pengembangan desain dan pakar yang ditunjuk atau fitur sistem bawaan untuk aspek teknis dan organisasi; (2) memberikan peran berbeda bagi pengguna untuk mengambil alih dan tugas yang dapat dikelola untuk mereka lakukan; (3) memperjelas persyaratan tugas; dan (4) mendukung komunikasi sosial untuk memperkuat dampak ide, dengan fokus khusus pada proses sosial dari ide dan evaluasi. Sebuah kerangka kerja didefinisikan untuk menyusun dan memahami pengelolaan proses inovasi kolektif dan peran para peserta. Temuan-temuan ini mempunyai implikasi praktis dan teoritis yang signifikan terhadap inovasi sosial.

Kelima, penelitian tentang “Designing and Organizing Support for Collective Innovation in Agriculture” yang dilakukan oleh Toillier Aurelie, Faure Guy dan Chia Eduardo pada tahun 2018 dengan tujuan mendukung inovasi kolektif di sektor pertanian dan pangan pertanian di negara-negara Selatan untuk mengidentifikasi potensi kontribusi yang dapat diberikan oleh komunitas riset. Hasil penelitian ini pun menunjukkan bahwa berbagai mekanisme diperlukan untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan terjadinya inovasi dan memberikan dukungan langkah demi langkah kepada komunitas inovasi, sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan

pembelajaran mereka. Para peneliti didorong untuk beralih dari peran tradisional mereka sebagai produsen atau pelatih pengetahuan dan bekerja lebih dekat dengan para pelaku yang terlibat dalam mendukung inovasi. Mereka kemudian dapat menghasilkan sendiri pengetahuan baru tentang mekanisme inovasi, membantu merancang dan mengatur dukungan untuk inovasi kolektif dalam berbagai situasi.

Keenam, penelitian yang berkaitan dengan *Collective Action* yang dilakukan oleh Arsal Aras (2022) yang berjudul “Model *Collective Action* dalam Jaringan Kebijakan Pengembangan Komoditas Unggulan Daerah Kabupaten Mamuju Tengah” yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis model *collective action* dalam jaringan kebijakan pengembangan komoditas unggulan daerah Kabupaten Mamuju Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa model *collective action* menekankan pada beberapa indikator atau dimensi penting yang meliputi kebijakan pengembangan komoditas unggulan sebagai kebijakan yang ingin dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Berbeda dengan penelitian yang dijelaskan sebelumnya terkait *collective innovation* dan jaringan kebijakan *collective action*, penelitian yang ketujuh ini berkaitan dengan fenomena peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu penelitian yang dilakukan oleh Dina Anggraini tahun 2010 yang berjudul “Analisis Pengaruh penerimaan Pajak daerah dan Retribusi Daerah terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)” yang bertujuan untuk mengetahui pengaruh penerimaan pajak daerah dan

retribusi daerah terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian ini termasuk penelitian kuantitatif dan hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh antara pajak daerah dan retribusi daerah terhadap pendapatan asli daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah memberikan sumbangan yang cukup besar dalam peningkatan pendapatan asli daerah.

Sama seperti yang dijelaskan di atas, penelitian kedelapan ini tentang “Analisis Penerimaan Pajak Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli daerah Provinsi Maluku Utara” oleh Maznawaty, Ilat dan Elim pada tahun 2015. Penelitian ini berfokus pada pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah berapa besar penerimaan pajak daerah dalam meningkatkan PAD, dan berapa besar kontribusi Pajak Daerah Terhadap PAD di Maluku Utara tahun 2013-2014. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan PAD Maluku Utara tahun 2013-2014 sebesar 22,53%. Penerimaan Pajak Daerah dalam meningkatkan PAD dari target dan realisasi tahun 2013-2014 yang memberikan kontribusi besar dalam penerimaan pajak daerah adalah pajak bahan bakar kendaraan bermotor yaitu sebesar 58,62%, namun pada tahun 2014 dari realisasi pajak bahan bakar kendaraan bermotor mengalami penurunan kontribusi yaitu sebesar 44,05%. Kontribusi pajak daerah terhadap PAD adalah sebesar 77,57%. Sebaiknya Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara meningkatkan potensi penerimaan Pajak Daerah karena dengan peningkatan penerimaan pajak daerah akan berpengaruh pada peningkatan PAD.

Kesembilan penelitian yang dilakukan oleh Anita Candrasari (2016) dengan judul “Kontribusi Pajak Hotel dan Restoran terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya” yang bertujuan untuk mengetahui tingkat pencapaian potensi, efektifitas, dan kontribusi pajak hotel dan restoran terhadap PAD Kota Surabaya. Dan hasilnya menunjukkan bahwa potensi pajak tahun 2010-2014 mengalami peningkatan sesuai dengan peraturan pemerintah dalam pemungutan pajaknya. Tingkat efektivitas Pajak Hotel sangat efektif di tahun 2012-2014, peningkatan efektivitas tertinggi pada tahun 2012 sebesar 106,95%. Efektivitas Pajak Restoran tahun 2012 sebesar 108,21% menunjukkan peningkatan yang sangat efektif juga terjadi. Meskipun realisasi penerimaan pajak hotel dan restoran serta realisasi penerimaan PAD meningkat tetapi kontribusi dari tahun 2010-2014 terus menurun, kontribusi Pajak Hotel dan Restoran yang dicapai oleh DPPK Kota Surabaya tetap cukup signifikan dalam memberikan sumbangan peningkatan penerimaan daerah serta pemerintah juga tetap berupaya melakukan pembenahan dalam pemungutan pajaknya.

Terakhir, penelitian dengan judul “Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pemanfaatan teknologi dalam pengelolaan pendapatan daerah di Provinsi Lampung sudah sampai tahap evolusi ketiga menurut Primozic et.al. (1991). Teknologi informasi sudah dilibatkan dalam proses pemberian layanan perpajakan sebagai salah satu sumber PAD, sehingga mampu meningkatkan kinerja lembaga. Namun, pemanfaatan*

teknologi informasi dalam pengambilan keputusan perlu lebih dioptimalkan, sebagaimana tahap evolusi keempat dan kelima.

Berdasarkan penelitian terdahulu, maka penelitian ini memiliki perbedaan dimana penelitian ini berfokus untuk mengetahui bagaimana model *collective innovation* dalam tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Makassar.

2.9 Kerangka Pikir

Penelitian ini berfokus pada tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar. Sebagaimana diketahui bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat berperan penting dalam pembangunan daerah khususnya di Kota Makassar. Akan tetapi selama ini jumlah Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar mengalami fluktuasi dalam kurun waktu 2014-2022, adapun pada tahun 2020-2022 mengalami peningkatan. Meskipun demikian, kinerja tata kelola Peningkatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar belum efektif dalam implementasinya.

Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan kinerja dan efektivitas tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar, dibutuhkan pendekatan yang dianggap efektif dalam mencapai tujuan tersebut. Dimana dalam studi ini pendekatan yang di gunakan adalah pendekatan *collective innovation*. Pendekatan ini adalah sebuah pendekatan baru dalam perspektif *governance network* yang menekankan pada aspek tindakan kolektif para pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan yang berbasis pada inovasi dalam sektor publik.

Pemilihan pendekatan *collective innovation* yang dikemukakan oleh Graaf dan Duin (2013) karena pendekatan ini dianggap lebih komprehensif dibandingkan pendekatan lain yang sejenis baik dalam konsep inovasi maupun jaringan. Pendekatan ini adalah sebuah pendekatan baru yang menggabungkan konsep inovasi dan jaringan dalam tata kelola pemerintahan. *Collective innovation* adalah pendekatan yang menekankan pada adanya standardisasi dalam inovasi, perlunya rekayasa kolaboratif dan inovasi berbasis jaringan yang melibatkan berbagai aktor, serta perlunya keterbukaan inovasi. Gagasan *collective innovation* yang dicetuskan oleh Graaf dan Duin (2013) adalah gagasan yang lahir dari mengompilasikan berbagai pendekatan terdahulu dalam studi inovasi yang menganggap bahwa keterlibatan aktor dalam inovasi adalah instrumen penting dalam mencapai keberhasilan inovasi. Dimana dalam teori lain dalam studi inovasi maupun jaringan belum diakomodir sehingga teori ini penting untuk digunakan dalam rangka menjembatani gap literatur yang ada. Disisi lain teori *collective innovation* oleh Graaf dan Duin (2013) ini, dianggap relevan dengan fenomena yang diteliti yaitu tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kota Makassar terdapat inovasi seperti PAKINTA yang melibatkan berbagai aktor dari unsur non pemerintah (swasta) dan masyarakat serta aktor lainnya. Lebih lanjut penelitian ini akan melahirkan model komprehensif berbasis teori dan kondisi *existing* tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar.

Pendekatan ini sebagaimana dikemukakan oleh Graaf dan Duin (2013) menekankan pada 4 (empat) dimensi yaitu standardisasi, rekayasa kolaboratif, inovasi jaringan dan keterbukaan inovasi. Pertama, standardisasi berkaitan dengan proses pembentukan standar teknis, standar spesifikasi, standar cara uji, standar definisi, prosedur standar (atau praktik) dan lain-lain. Seperti Produk hukum, aturan, kebijakan, SOP dan lain sebagainya. Kedua, *collaborative engineering* (rekayasa kolaboratif) adalah aplikasi praktis dari ilmu kolaborasi ke domain teknik. Tujuannya adalah untuk memungkinkan para pengambil keputusan dalam organisasi untuk bekerja lebih efektif dengan semua pemangku kepentingan dalam mencapai kesepakatan rasional dan melakukan tindakan kolaboratif melintasi berbagai batas budaya, disiplin, geografis, dan waktu.

Ketiga adalah *Networked Innovation* (Inovasi Jaringan) yaitu bentuk khusus dari inovasi terbuka yaitu kolaborasi dari dua atau lebih perusahaan dalam suatu kemitraan, dengan tujuan untuk mengembangkan produk inovatif atau solusi layanan produk bersama-sama dan untuk berbagi risiko dan keuntungan dalam melakukannya. Elemen keempat adalah *Open Innovation* (Keterbukaan Inovasi), dimana kondisi suatu organisasi tidak hanya mengandalkan pengetahuan, teknologi, sumber daya internal, seperti karyawan dan departemen R&D untuk berinovasi, tetapi juga terbuka untuk memanfaatkan berbagai sumber eksternal *feedback* konsumen, kompetitor, publikasi paten, hasil riset, dan sebagainya untuk mendorong inovasi produk/layanan internal.

Keempat elemen tersebut dianggap komprehensif dalam mengeksplorasi dan menganalisis tata kelola peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Makassar sehingga mampu melahirkan model yang efektif untuk mencapai tujuan tersebut. Untuk lebih jelasnya, dibawah ini ditunjukkan gambar kerangka pikir penelitian:

Gambar 2.5
Kerangka Pikir Penelitian

