

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Proses penyelenggaraan Negara bergantung pada bagaimana proses administrasi publik yang berjalan pada sebuah negara. Dalam konteks saat ini, penyelenggaraan administrasi publik bukan lagi hanya sebagai instrumen bagi birokrasi negara namun sebagai instrumen kolektif yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan bersama untuk mencapai tujuan publik yang di inginkan dan disepakati bersama. Penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya terkait dengan bagaimana pemenuhan kebutuhan publik dalam organisasi sektor publik sehingga proses penyelenggaraan organisasi sektor publik sangat kompleks. Upaya perbaikan dari pemerintah menjadi mutlak sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang kompleks (Roberts, 2000).

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 interes publik yang memang menjadi kebutuhan publik (*common interest*).

Rangka mewujudkan hal tersebut pemerintah diharapkan mampu melahirkan berbagai inovasi guna memenuhi kebutuhan publik. Tuntutan inovasi dalam organisasi publik dan pemerintah pusat serta daerah 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.

Penelitian terkini mengenai inovasi menggarisbawahi pentingnya mengadopsi perspektif kritis yang menghindari pemahaman inovasi yang berfokus pada teknologi serta dampak positif dalam semua kasus. Misalnya, selama dekade terakhir, para pakar telah menyoroti “bias pro- inovasi” (Godin dan Vinck, 2017) yang cenderung menggambarkan inovasi sebagai sesuatu yang positif. Hal ini juga disepakati oleh Dziurski (2021) inovasi memiliki dampak positif dan negatif.

Studi inovasi telah berkembang secara luas dan melahirkan berbagai konsep seperti inovasi sosial dan inovasi akar rumput. Inovasi sosial mewakili paradigma inovasi baru pada tahun 2010-an (Maldonado-Mariscal dan Alijew, 2023), yang beralih dari perspektif berbasis pasar ke perspektif berorientasi sosial,

sementara inovasi akar rumput memberikan wawasan praktis untuk memahami inovasi dari sudut pandang lokal dan *bottom-up* perspektif.

Dasar pemikiran mengenai inovasi sosial dan inovasi akar rumput ini berasal dari tinjauan terhadap berbagai dimensi dan konsep inovasi sosial (Maldonado-Mariscal, 2017), termasuk peran masyarakat sipil yang terorganisir, kekuatan kolektif untuk berinovasi dan mendorong perubahan sosial pada tingkat yang sama. Inovasi sosial dapat dipahami sebagai bentuk *new social institution* (Zapf, 1989), *new social practice* (Howaldt dan Schwarz, 2010), *new social relations*, atau kombinasi berbagai faktor, proses atau institusi untuk memperoleh solusi yang lebih baik (Maldonado-Mariscal, 2017).

Inovasi akar rumput didefinisikan oleh Sefyang dan Smith (2007) sebagai “jaringan aktivis dan organisasi yang menghasilkan solusi baru dari bawah ke atas untuk pembangunan berkelanjutan serta solusi yang merespons situasi lokal dan kepentingan serta nilai-nilai komunitas yang terlibat (Sefyang dan Smith, 2007). Pandangan lain menggunakan definisi inovasi akar rumput dalam studi transisi membedakan antara inovasi sosio-teknis dan inovasi sosial. terminologi inovasi akar rumput berfokus terutama pada solusi *bottom-up* yang “baru”; sama halnya, inovasi sosial mengakui praktik-praktik sosial yang “baru atau yang digabungkan kembali”. Inovasi sosial lebih berfokus pada praktik-praktik sosial

yang baru atau yang digabungkan kembali dibandingkan dengan inovasi akar rumput. Namun, belum ditentukan praktik sosial seperti apa yang dapat kita batasi sebagai inovasi sosial. Inovasi akar rumput, di sisi lain, mengacu pada penciptaan solusi spesifik berdasarkan situasi, kepentingan, dan nilai-nilai lokal dari kelompok atau komunitas lokal. Perbedaan utama antara konsep-konsep ini adalah bahwa meskipun inovasi akar rumput berfokus pada solusi, yaitu solusi umum untuk *local community*, inovasi sosial mengacu pada praktik sosial untuk memenuhi kebutuhan dengan lebih baik. Dari segi aktor, inovasi sosial mengacu pada aktor atau kelompok aktor dalam konteks tertentu, sedangkan inovasi akar rumput mengacu pada jaringan aktivis dan organisasi.

Pendekatan dalam studi inovasi yang sedang tren saat ini adalah *grassroot social innovation* yang berpangkal dari literatur *social innovation*. Di mana gagasan mengenai *grassroot social innovation* muncul dari perdebatan dua literatur lainnya, *Grassroots Innovation* dan *Capability Approach* (Victoria Pellicer-Sifres et.al, 2017). Di satu sisi, *Grassroots Innovation* dapat memberikan perspektif yang kompleks dan multidimensi untuk memahami agen, tujuan, pendorong, dan proses inovasi dari *bottom-up*. Di sisi lain, *Capability Approach* dapat memberikan pandangan normatif dan transformatif terhadap empat dimensi inovasi sosial (Victoria Pellicer- Sifres et.al, 2017).

Victoria Pellicer-Sifres et.al, (2017) menawarkan gagasan *grassroot social innovation* untuk Pembangunan Manusia (*human development*) yang dikonseptualisasikan melalui proses inovasi sosial dari *bottom-up* yang lebih spesifik dan transformatif melalui empat dimensi yaitu agen, tujuan, pendorong dan proses.

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. Pemerintah 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. Oleh karena itu pemerintah diharapkan melakukan pembaharuan di berbagai sektor sebagai suatu langkah untuk mengatasi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Inovasi menjadi *urgent* 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; David Osborne, 1993; Nutt and Backoff, 1993).

Inovasi sektor 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, hanya perlu baru dalam kontennya di mana itu diterapkan (Nancy C. Roberts, 1999).

*Grassroot Social Innovation* hadir untuk untuk menjembatani gap dan menawarkan kerangka kerja untuk memahami inovasi sosial dari dorongan bawah-ke atas (*bottom-up*) dengan memahami agen, tujuan, pendorong dan proses inovasi, kompleksitas antar dimensi dan bagaimana hubungannya dengan transformasi sosial. *Grassroot Social Innovation* dapat memainkan peran penting dalam pembangunan kapasitas komunitas dalam merespons permasalahan lokal.

*Grassroot Social Innovation* sudah sepantasnya menjadi pendekatan yang digunakan pemerintah dalam proses

penyelenggaraan tata kelola pemerintahan. Hal ini mengingat konsep ini menekankan pada inovasi sosial yang berasal dari dorongan *bottom-up*. Di mana *community* atau *civil society* dipandang lebih memahami masalah yang dihadapi sehingga lebih mampu melahirkan solusi atau berinovasi lebih baik dibandingkan pemerintah atau model *top-down*.

Salah satu jenis tata kelola yang dipandang perlu menggunakan konsep *Grassroot Social Innovation* adalah tata kelola kemitraan strategis -Jepang dalam bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan. Hal ini dianggap penting mengingat kerja sama bilateral kedua negara memberikan ruang yang cukup besar bagi pembangunan sumber daya manusia sejalan dengan gagasan *Grassroot Social Innovation* diperuntukkan untuk pembangunan manusia (*human development*). Kerja sama bilateral antara Indonesia-Jepang pada tahun 2023 telah terjalin selama 65 tahun. Jepang sendiri menjadi salah satu destinasi utama bagi mahasiswa Indonesia untuk melanjutkan studi.

Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam kemitraan strategis Indonesia-Jepang antara lain yaitu belum adanya kesadaran generasi muda baik Indonesia maupun Jepang tentang penting hubungan kedua negara dalam hal meningkatkan kerja sama di bidang Pendidikan. Masih Rendahnya Jumlah beasiswa yang diberikan untuk mahasiswa di Indonesia yg ingin kuliah di

jepang. Perlunya peningkatan kerja sama antara kedua negara tidak hanya pada level *stakeholder* atau antar sesama pemerintah tetapi juga sampai pada akar rumput. Perlunya peningkatan kerja sama antara kedua negara tidak hanya pada level *stakeholder* atau antar sesama pemerintah tetapi juga sampai pada akar rumput. Tingginya minat pemuda Indonesia untuk belajar kebudayaan jepang khususnya terkait anime sehingga membuat pihak swasta jepang menyediakan fasilitas untuk membuat anime walaupun pembiayaan mandiri sehingga hanya bisa diakses oleh kelompok tertentu belum sampai level akar rumput.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana agen (*agent*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimana tujuan (*purposes*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
3. Bagaimana pendorong (*drivers*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi

Selatan?

4. Bagaimana proses (*process*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
5. Bagaimana model *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka berikut tujuan penelitian ini :

1. Menganalisis dan mengevaluasi agen (*agent*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Menganalisis dan mengevaluasi tujuan (*purposes*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
3. Menganalisis dan mengevaluasi pendorong (*drivers*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?
4. Menganalisis dan mengevaluasi proses (*process*) pada *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis

Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?

5. Menganalisis dan mengevaluasi model *social innovation* dalam tata kelola kemitraan strategis Indonesia-Jepang studi kasus bidang Pendidikan dan kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan?

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai *social innovation*, *grassroot social innovation* dan *capability approach*, sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman dan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam ilmu administrasi publik.
2. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada seluruh *stakeholders* yang berperan kemitraan strategis Indonesia-Jepang dalam berbagai bidang khususnya Pendidikan dan kebudayaan. Selain itu, penelitian diharapkan menjadi bahan kajian bagi pemerintah dalam mengoptimalkan tata kelola pemerintahan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Perspektif 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, 2004, dan *The New Public Governance* (Osborne, 2010).

#### **2.1.1 Perspektif *Old Public Administration***

Paradigma pertama dimulai dari paradigma *The Old Public Administration* (OPA) seperti menurut Denhart dan Denhart (2004). 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, di mana 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 "*oldcheshnuts*" dari Peters (1996 dan 2001), di mana 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 (lihat dalam Oluwu, 2002 dan 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 menampukkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari ke sewenangan 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 bidang Administrasi sama dengan bidang bisnis maka dari itu muncullah konsep ini, konsep *Old Public Administration* ini memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan, di mana 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 di mana 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 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.

Dalam buku yang ditulis oleh Miftah Thoha, yang berjudul ilmu administrasi publik kontemporer dijelaskan bahwa Denhart & Denhart (2004) 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 dalam bukunya yang berjudul "*Administrative Behavior*", menjelaskan bahwa di mana munculnya konsep rasional model. *Mainstream* dalam OPA ini muncul dari ide-ide inti yang ada, di antaranya :

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 Perspektif *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 Crisstopher Hood dalam artikelnya “ *All Public Management of All Seasons*”. Nama *New Public Management* sering disebut dengan nama lain misalnya *Post-Bureucratis Paradigm* (Barzeley, 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 hierarki 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 mengadministrasikannya.

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 sentralistis 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 Perspektif *New Public Service***

Perspektif yang ketiga disebut dengan *The New Public Service* oleh Denhart & Denhart dalam bukunya yang berjudul "***The New Public Service, Serving Not Steering***" yang diterbitkan penerbit ME Sharpe, Inc. New York pada tahun 2003. 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 deliberasi 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

respons terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

Di bawah ini tabel 2.1 menjelaskan mengenai karakteristik NPS. Adapun karakteristik dari *New Public Services* akan ditampilkan berdasarkan tabel sekaligus perbandingannya dengan paradigma OPA, dan NPM.

**Tabel 2.1 Perbandingan *Old Public Administration*, *New Public Management* Dan *New Public Services***

<b>Aspek</b>	<b><i>Old Public Administration</i></b>	<b><i>New Public Management</i></b>	<b><i>New Public Service</i></b>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku Manusia	Rasionalitas <i>Synoptic (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	Client dan konstituen	<i>Customer</i>	Citizen' s
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 aspek: 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	Birokratis 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 administratif	Gaji dan keuntungan, Proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat

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

#### 2.1.4 Perspektif 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 di antaranya adalah NPM bukan paradigma melainkan *Cluster* beberapa Negara saja, penerapan NPM hanya terbatas pada Anglo-America, Australia dan negara-negara Scandinavia.

Dalam realitas NPM bagian dari administrasi publik hal ini karena kekurangan dasar teoritis dan konseptual (Frederickson & Smith, 2003). Antara *Public Administration* dan *New Public Management* gagal menjelaskan desain kompleks realitas, menjalankan dan manajemen pelayanan publik pada abad 21. Sehingga hadirnya paradigma *New Public Governance* menggantikan paradigma *Public Administration* dan *New Public Service* juga sebagai satu cara terbaik "*the one best way*" untuk menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan pelayanan pada publik di abad 21 (Alfon dan Hughes, 2008). Istilah *Governance* dan *Public Governance* bukan merupakan istilah baru (Nanang, 2012). Kritik pada terminologi *Corporate Governance* memfokuskan pada internal sistem dan proses di mana menyediakan arahan dan *accountablility* pada organisasi lain, sementara pada pelayanan publik memfokuskan pada hubungan antara pembuatan kebijakan organisasi publik. sedangkan *Good Governance* memfokuskan pada penyebaran sosial normatif, politik, dan *administrative governance* oleh organisasi supranasional seperti World Bank. Sedangkan *New Public Governance* berfokus pada lima prinsip yaitu:

1. *Social-Political Governance*,
2. *Public Policy Governance*,
3. *Administrative Governance*,
4. *Contract Governance*,

## 5. *Network Governance*.

Semua perspektif teori *Governance* di atas merupakan kontribusi penting pada pemahaman kita mengenai implementasi kebijakan publik juga penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan besar baru perkembangan administrasi publik adalah mengintegrasikan formula “*the best one way*” dalam menjawab tantangan implementasi kebijakan publik dan penyediaan pelayanan publik pada abad 21 (Nanang,2012). Selain itu bahwa paradigma *New Public Governance* yang dikembangkan dari konsep *Public Governance*, dimana pendekatan ini menunjuk pada saling interaksi antara para *stakeholders* dengan tujuan mempengaruhi hasil kebijakan (Bovair dan dLoffler, 2009). *Stakeholder* yang dimaksud adalah masyarakat (warga negara), organisasi masyarakat, organisasi swasta, lembaga publik, media massa, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya. Dalam menghadapi kompleksitas yang terjadi serta ketidakpastian perubahan para pengambil kebijakan dan penyedia layanan publik paradigma *New Publik Governance* adalah konsep yang tepat untuk diterapkan sebab, paradigma ini memfokuskan pada konsep Kolaborasi dan jaringan yang didasari oleh kontrak di antara ketiga pilar *Governance* yaitu warga negara, kelompok, dan organisasi.

Salah satu studi yang berkembang dalam kajian *good governance* adalah *collaborative governance*. Di mana studi ini

lahir dari perspektif *governance* dan kolaborasi. Munculnya *collaborative governance* dilatarbelakangi adanya kompleksitas masalah yang dihadapi oleh *public organization* dalam menyelesaikan masalah publik sehingga membutuhkan keterlibatan *stakeholders* lain, di mana dalam *governance* menekankan pada peran pilar lain seperti *civil society* dan sektor privat.

Salah satu pakar terkemuka dalam jenis *governance* ini adalah Ansell dan Gash (2008) dengan istilahnya yaitu *collaborative governance* sebagai sebuah strategi baru dalam tata kelola pemerintahan yang membuat beragam pemangku kebijakan berkumpul di forum yang sama untuk membuat sebuah konsensus bersama. Selanjutnya Ansell dan Gash mendefinisikan *collaborative governance* sebagai sebuah aransemen tata kelola pemerintahan yang mana satu atau lebih institusi publik secara langsung melibatkan aktor non pemerintahan dalam sebuah proses pembuatan kebijakan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultasi dengan tujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, mengelola program atau aset publik.

Definisi dari Ansell dan Gash (2008) menekankan enam kriteria. Pertama, forum tersebut diinisiasi oleh institusi publik. Kedua, partisipan dalam forum tersebut harus mencakup aktor non pemerintah. Ketiga, partisipan harus terlibat secara langsung

dalam pembuatan kebijakan dan tidak sekedar “berkonsultasi” dengan pihak pemerintah. Keempat, forum harus terorganisasi secara formal dan ada pertemuan secara rutin. Kelima, kebijakan yang diambil harus berdasarkan konsensus. Dan keenam, kolaborasi berfokus pada kebijakan publik atau manajemen publik (Ansell dan Gash, 2008). *Collaborative governance* merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah. *Collaborative governance* merupakan instrumen yang tepat untuk berkonfrontasi dengan masalah, sebab *collaborative governance* menciptakan “kepemilikan bersama” terhadap masalah tersebut. Berbagai aktor memiliki perspektif yang berbeda dalam melihat suatu permasalahan. Bukan hal yang mudah untuk menciptakan suatu kepehaman di antara peran aktor tersebut. *Collaborative governance* berperan sebagai penengah agar para aktor dapat merumuskan kesepahaman yang sama terhadap suatu masalah (Ansell, 2014: 172).

*Collaborative governance* merupakan suatu forum yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011: 4), *collaborative governance* merupakan kondisi yang mana pemerintah untuk memenuhi tujuan publik melalui kolaborasi antar organisasi maupun individu. Hal senada juga diungkapkan oleh Holzer et al., (2012:349) yang menyatakan bahwa *collaborative governance* adalah kondisi ketika pemerintah dan swasta berupaya mencapai suatu tujuan bersama

untuk masyarakat. *Collaborative governance* juga dapat menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor. Keinginan melakukan *collaborative governance* muncul karena para aktor menyadari adanya keterbatasan yang mereka miliki. Kemudian, aktor tersebut perlu menyatakan keinginan dan kesediaan mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan aktor lain. Tiap aktor yang terlibat perlu mengakui legitimasi yang dimiliki oleh aktor lain. Setelah para aktor berkomitmen untuk berkolaborasi, maka perlu dibangun rasa kepemilikan bersama kepada terhadap setiap proses kolaborasi (Ansell, 2014: 178). Berdasarkan pendapat berbagai ahli dapat disimpulkan bahwa *Collaborative Governance* merupakan proses dari struktur jejaring multi-organisasi lintas sektoral (*government, private sector, civil society*) yang membuat kesepakatan bersama, keputusan bersama, pencapaian konsensus melalui interaksi formal maupun informal- pembuatan dan pengembangan norma-norma dalam interaksi yang bersifat saling menguntungkan dalam mencapai tujuan bersama.

## **2.2 Konsep Tata Kelola Pemerintahan (*Good Governance*)**

Konsep *governance* yang berkembang saat ini dari *government* menjadi *Good Governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara “baik” (*good*) dengan “buruk” (*bad*). Istilah *Good Governance* yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Kemudian secara

sederhana *governance* bisa didefinisikan sebagai sistem nilai, kebijakan, dan institusi di mana masyarakat mengelola persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politiknya melalui interaksi dengan dan antara negara (*public*), *civil society* (masyarakat), dan sektor swasta (*private*).

*Good governance* adalah suatu konsep yang berorientasi pada pembangunan sektor publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang baik. Istilah *governance* sendiri berbeda dengan “*government*”, di mana *governance* berkaitan dengan proses pengambilan kebijakan dan proses di mana kebijakan di implementasikan atau tidak. Sedangkan *government* merujuk kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan di sebuah negara (World Bank, 1989).

Sebagai salah satu inisiator konsep *good governance*, World Bank (1989) menjelaskan istilah tersebut sebagai sebuah program pengelolaan sektor publik dalam rangka menciptakan ke tata pemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. Dalam tren kajian *governance* saat ini mengarah kepada “*exercise of political power to manage nation*”. Di mana legitimasi politik dan konsensus tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah sebagai aktor tunggal, namun melibatkan masyarakat sebagai *civil society* dan swasta. Sehingga pemerintah tidak lagi berperan sebagai regulator namun sebagai fasilitator (World Bank, 1989).

Di mana dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hierarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh *stakeholder*. *Good Governance* menjadi tren saat ini dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien sehingga upaya pencapaian tata kelola pemerintahan dapat tercapai.

*Good Governance* lahir disebabkan karena pola-pola lama yang diadopsi pemerintahan tidak lagi sesuai dengan tatanan masyarakat yang semakin berkembang seiring dengan perkembangan kualitas demokrasi, hak asasi manusia dan partisipasi publik dalam perumusan kebijakan.

Dalam kajian administrasi publik bahwa peranan pemerintah harus memfokuskan pada upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat selain pemberdayaan dan pembangunan. Pemerintahan dijalankan berdasarkan kesepakatan-kesepakatan yang terbentuk melalui diskusi yang berlangsung dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep dasar tentang kekuasaan telah menemukan bentuknya di sini. Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah, tetapi dituntut adanya keterlibatan seluruh elemen, baik intern birokrasi,

masyarakat dan pihak swasta.

Pemikiran hanya akan terwujud apabila pemerintahan didekatkan dengan yang diperintah atau dengan kata lain terjadi desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui pemerintahan yang desentralistik, akan terbuka wadah demokrasi bagi masyarakat lokal untuk berperan dalam menentukan nasibnya, serta berorientasi kepada kepentingan rakyat melalui pemerintahan daerah yang terpercaya, terbuka dan jujur serta bersikap tidak mengelak tanggung jawab sebagai prasyarat terwujudnya pemerintahan yang akuntabel dan mampu memenuhi asas-asas kepatuhan dalam pemerintahan.

*Governance* ini terdiri dari mekanisme dan proses di mana warga negara dan kelompok dapat mengartikulasikan kepentingannya, menengahi perbedaannya, dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Penjelasan tersebut di atas sama dengan yang dikatakan Rochman (2000) di mana *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* ini menyediakan aturan institusi, menyediakan intensif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Ketiga aktor tersebut terlibat dalam pemerintahan; peran negara bertindak dalam rangka menciptakan politik dan lingkungan yang kondusif, sektor swasta melahirkan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *civil society* berperan

memfasilitasi interaksi sosial dan politik. Lebih lanjut lagi *The United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Maksud (2019) menjelaskan bahwa *governance* adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga di mana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik dan sosial melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, dan sektor swasta.

Legitimasi politik dan konsensus yang menjadi pilar utama bagi *Good Governance* versi World Bank hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non-negara yang seluas luasnya dan membatasi keterlibatan negara atau pemerintah (Bayu Kharisma, 2014) *Good Governance* mengacu pada pertanyaan bagaimana masyarakat dapat mengorganisir dirinya sendiri untuk memastikan kesamaan peluang dan keadilan (keadilan sosial dan ekonomi) bagi seluruh warga negara.

*Good Governance* menurut Plumptre and Graham dalam Maksud (2019) adalah merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat. *Good Governance* secara umum dapat diartikan sebagai sebuah teori yang menghendaki terciptanya relasi sejajar antara tiga aktor yang dianggap penting dalam pengelolaan dan pembangunan sebuah negara, yakni *state* (negara), *private sector / market* (sektor usaha/pasar) dan *civil society* (masyarakat).

Peran aktif dari ketiga aktor tersebut diyakini dapat mendorong terciptanya sebuah kondisi yang ideal, argumentasinya adalah dengan *good governance* maka distribusi anggaran pemerintah dan kalangan bisnis kepada masyarakat miskin makin terbuka lebar (Renzio dalam Maksudi, 2019). Maksudi (2019) menyebut bahwa dalam rumusan teori *good governance*, optimalisasi peran negara sebagai organisasi yang menyediakan perangkat-perangkat kebijakan guna menciptakan kondisi menunjang penguatan sektor privat akan diikuti oleh penguatan *civil society* sebagai dampak implisitnya. Dari penjelasan tersebut menjelaskan bahwa konsep *governance* menempatkan peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting di mana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian masyarakat berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

### **2.3 Konsep Kebijakan Publik**

Dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration*, Polsby (1984) mengatakan bahwa tidak ada definisi kebijakan yang di dapat secara universal yang secara jelas membedakan kebijakan dari yang bukan kebijakan, sehingga

mengakibatkan adanya ambiguitas yang dapat disatukan tentang apa yang merupakan kebijakan. Namun, menurut Luke dalam buku Shafritz yang berjudul *Defining Public Administration* bahwa kebijakan publik pada umumnya dicirikan sebagai kombinasi dari keputusan, komitmen, dan tindakan yang diarahkan untuk mencapai hasil atau hasil tertentu yang dianggap untuk kepentingan publik.

Sementara itu, menurut Parsons dalam bukunya yang berjudul *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* mengatakan bahwa “Kebijakan Publik” berhubungan dengan bidang-bidang seperti kepentingan publik, opini publik, barang-barang publik, hukum publik, sektor publik, kesehatan publik, transportasi publik, dan pendidikan publik.

Sementara itu definisi kebijakan publik datang dari Thomas R Dye bahwa kebijakan publik merupakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam bukunya yang berjudul *Understanding Public Policy* (2011:3). Pendapat lain datang dari Laswell dan Kaplan bahwa kedua pakar ini memaknai kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebut kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktik (*a projected program of goals, values and practices* (Abidin, 2002).

Pembuatan kebijakan tidak berakhir setelah kebijakan ditentukan atau disetujui. Seperti dinyatakan Anderson yang

dikutip oleh Parsons (2005), dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* Kebijakan dibuat saat ia sedang diatur dan diatur pada saat dibuat". Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*publik policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan atau direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau tidak dirumuskan dengan baik maka tujuan kebijakan juga tidak akan bisa diwujudkan.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan karena tanpa implementasi yang efektif maka kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah adanya pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan telah siap untuk proses

pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan biasanya berisi suatu program untuk mencapai tujuan, nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan- tindakan yang terarah. Apabila program atau kebijakan sudah dibuat maka program tersebut harus dilakukan oleh para mobilisator atau para aparat yang berkepentingan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan tentunya memiliki tujuan- tujuan atau target-target yang ingin dicapai. Pencapaian target baru akan terealisasi jika kebijakan tersebut telah diimplementasikan, dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan adalah tahapan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Proses menghasilkan implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk proses pelaksanaannya dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan.

Perkembangan generasi implementasi kebijakan mulai dari model *Top-Down*, ke *Bottom-Up*, *Hybrid* hingga pada Jaringan. Di mana lebih jelasnya diuraikan di bawah ini.

### **2.3.1 Model *Top-Down***

Model implementasi *top-down* adalah suatu proses pengambilan kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan yang ditandai dengan perbedaan antara politik dan administrasi. Politik diartikan sebagai pencapaian konsensus para pihak politik

terhadap kebijakan, sementara administrasi adalah penerapan pengetahuan ilmiah untuk mendesain langkah-langkah kebijakan dan implementasi suatu program. Proses *governance* adalah suatu proses pengambilan keputusan yang bersifat otoritatif, dan implementasi adalah non politik, teknik dan diprogramkan (Landau, 1979; Sabatier, 1986; Wamsley & Schroeder, 1996; Kickert, et.al., 1997).

Model *Top-Down* juga disebut sebagai model manajemen administratif "konvensional" karena semata-mata berfokus pada hubungan antara *agent* dan obyek yang akan "mengarahkan" atau "dikendalikan". Proses kebijakan adalah sesuatu proses di mana para aktor berusaha mempertahankan garis pemisah antara politik dan administrasi, antara mereka yang membuat aturan dengan mereka yang menjalankan aturan. Fase implementasi dianggap sebagai aktivitas nonpolitik, teknikal dan secara potensial dapat diprogramkan.

Dalam implementasi kebijakan, jika merujuk pada model implementasi *Top-Down* Mazmanian dan Sabatier, penyebab gagalnya implementasi bisa dilihat dengan memulai keputusan kebijakan dari 'atas' dan mengajukan empat pertanyaan untuk meningkatkan detail pemahaman menggali ke bawah. Pertanyaannya adalah: (1) Apakah tindakan para pejabat dan kelompok sasaran sesuai dengan tujuan dan prosedur keputusan ? (2) Sejauh mana tujuan itu tercapai? (3) Faktor-faktor apa yang

secara prinsipil mempengaruhi *output* dan *input* kebijakan? (4) Bagaimana kebijakan itu direformasi berdasarkan pengalaman lapangan? (Sabatier 1986).

Empat pertanyaan tersebut di atas mengarah kepada sejauh mana tindakan para pelaksana kebijakan, apakah sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Agar implementasi berhasil, menurut model ini, ada enam syarat yang harus dipenuhi, yaitu: (1) Tujuan jelas dan konsisten.

(2) Teori kausal yang memadai, dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan. Masalah yang dihadapi memiliki teori sebab akibat yang cukup

(3) proses implementasi diurut secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. (4) Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan mereka untuk mencapai tujuan kebijakan. (5) Dukungan dari kelompok kepentingan masyarakat umum. (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi tidak mengurangi dukungan politik maupun teori sebab akibatnya (Sabatier 1986).

Secara umum model *Top-Down* ini mengabaikan sifat inheren politis yaitu aspek yang paling penting dari pemerintahan yang dikenal sebagai administrasi atau implementasi kebijakan.

Selain itu, upaya mencapai koordinasi dan kendali sentral pada akhirnya mengarah pada semakin kentalnya birokrasi dan menurunnya efektivitas dan efisiensi (Landau; Van Gunsteren 1976; Hanf dan Toonen 1985).

Sifat "non efektivitas" dari pendekatan *Top-Down* ini adalah ketika tujuan usaha implementasi jelas dan aturan memadai dan otoritas fiskal sudah ada. Karena itulah, komentar Landau dan Russel sedikit tidak adil karena menganggap model *Top-Down Governance* berlaku pada semua situasi. Padahal dalam berbagai lingkungan, "mesin keputusan" mungkin sangat cocok terutama di lingkungan aplikasi yang stabil dan jelas. Akan tetapi, sistem yang baik belum tentu berlaku pada suatu lingkungan di mana terdapat sedikit kesepakatan mengenai tujuan, tidak ada pusat otoritas dan tidak ada garis pendanaan yang jelas.

Pendekatan ini memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang dijelaskan dalam Emile karya Rousseau bahwa "segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang pencipta, segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia (Parson, 2008). Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah Wildavsky, 1973). ditetapkan oleh hipotesis kebijakan

(Presman dan model rasional pada dasarnya adalah sebuah teori preskriptif dalam pengertian yang biasa dijumpai dalam Taylorisme dan manajemen ilmiah dan karenanya dapat dikritik.

Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi pendekatan *top-down* adalah sebagai berikut. Pertama, model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Horn (1975) yang disebut sebagai *A model of the policy implementation process*. Di mana variabel yang memengaruhi kinerja implementasi yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik agen pelaksana/*implementor*, kondisi ekonomi, sosial dan politik dan kecenderungan (*disposition*) pelaksana/*implementor*.

Kedua, model yang dikembangkan oleh George Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edward III (1980), implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Di mana dikatakan bahwa terdapat empat variabel dalam pencapaian keberhasilan implementasi, meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut yang dibangun oleh Edward III memiliki keterkaitan satu sama lain dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan, semuanya saling terkait satu variabel akan mempengaruhi variabel yang lain.

Ketiga, model implementasi generasi *top-down* lainnya dikemukakan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun (1983), menurutnya untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna, diperlukan beberapa persyaratan antara lain :

1. Situasi di luar agen implementasi tidak menimbulkan pembatasan yang melumpuhkan.
2. Waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai harus tersedia untuk program.
3. Tidak ada batasan dalam sumber daya secara keseluruhan, dan setiap tahap dalam proses implementasi membutuhkan kombinasi sumber daya yang tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada teori sebab akibat yang valid.
5. Hubungan sebab akibat adalah bersifat langsung dan hanya ada sedikit, jika ada hubungan yang mengganggu.
6. Ada satu agen implementasi yang tidak selalu tergantung kepada agen lain agar bisa sukses.
7. Ada pemahaman penuh dan kesepakatan mengenai tujuan yang hendak diraih dan kondisi ini harus ada di seluruh proses implementasi.
8. Dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati, perlu untuk menyesifikasikan secara rinci dan komplet, tugas-tugas yang harus dilakukan oleh setiap partisipan.
9. Ada komunikasi dan koordinasi sempurna di antara

beragam elemen atau agen yang terlihat dalam program.

10. Pihak yang berkuasa dapat meminta atau menuntut ketaatan yang sempurna.

Selanjutnya model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) disebut dengan *A Framework for policy implementation analysis*. Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu:

1. Mudah-tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori, dan teknis pelaksanaan, keragaman perilaku kelompok sasaran serta ruang lingkup objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber daya, keterpaduan hierarki dalam dan antar lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana serta rekrutmen pejabat pelaksana.
3. Variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi meliputi: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan (4) sumber-sumber yang dimiliki kelompok pemilih serta komitmen pejabat pelaksana. Ketiga variabel tersebut memengaruhi implementasi kebijakan.

Model implementasi kebijakan pendekatan *Top-Down* lainnya juga dikemukakan oleh Marilee S. Grindle. Pendekatannya

dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa transformasi kebijakan di lakukan sebelum implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Sedangkan isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut : 1) kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan artinya bahwa sejauh mana kelompok sasaran atau target kelompok termuat dalam isi kebijakan, 2) jenis manfaat yang diterima oleh target kelompok, 3) derajat perubahan yang diinginkan, 4) kedudukan pembuat kebijakan, 5) pelaksana program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan *implementomya* secara rinci, 6) sumber daya yang dikerahkan, artinya apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah: 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, 2) karakteristik lembaga dan penguasa, 3) kepatuhan dan daya tanggap. Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan *implementor*, sasaran, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

### 2.3.2 Model *Bottom Up*

Model implementasi kebijakan selanjutnya adalah model *Bottom-Up*. Model ini banyak dikritik karena tidak menjelaskan peran aktor dan unsur lain dalam proses implementasi. Oleh karena itu, model "*bottom-up*" dalam reaksinya terhadap masalah hegemoni model *Top-Down*, memperlihatkan pembelaan yang radikal akan desentralisasi, *self-governance*, dan privatisasi, sambil meminta pemerintah pusat memberi perhatian kepada masalah aktor-aktor lokal dengan memberi lebih banyak sumber daya.

*Governance* dilihat sebagai proses politik esensial di mana entitas lokal membarter kepentingan dan tujuan personalnya (Kickert, 1997). Fase ini jelas terlihat pada tahun 1960-an dan 1970-an di Amerika Serikat dan Eropa. Di Amerika Serikat, model ini benar dipraktikkan dalam pendekatan *Great Society* dan *New Federalism* selama pemerintahan Johnson dan Nixon. Di Eropa, tema desentralisasi terlihat jelas dalam reaksi sejumlah negara terhadap pembebanan berlebihan terhadap sumber daya publik oleh negara kesejahteraan sosialis yang dijalankan secara sentral. Disebut pendekatan *Bottom-Up* karena perspektif yang digunakan adalah perspektif lembaga yang mengimplementasi atau kelompok sasaran, kebalikan dari *agent central*. Kepentingan aktor lokal itulah yang menjadi dasar evaluasi kebijakan publik dan pelaksanaannya. Berbeda jauh dengan pendekatan *Top-Down*,

pendekatan ini memastikan bahwa perumusan kebijakan dan pelaksanaannya adalah proses politik. Beberapa ahli yang mengembangkan model ini adalah Michael Lipsky (1971) Richard Elmore (1979), dan Benny Hjem & David O'Porter (1981) dalam Parson (2008). Model Botom-up ini muncul sebagai kritik terhadap model Top-Down.

### **2.3.3 Model *Hybrid***

Model ini dapat dipahami dari definisi implementasi yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

1. Implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984);
2. Implementasi sebagai pembelajaran (Browne dan Wildavsky,
3. Implementasi dan tipe-tipe kebijakan (Ripley dan Franklin, 1982);
4. Implementasi sebagai antar organisasi (Toole dan Montjoy, 1984);
5. Implementasi sebagai teori kontingensi (Alexander, 1985);
6. Implementasi sebagai bagan sesistem kebijakan (Sabatier, 1986); dan
7. Implementasi sebagai manajemen sektor publik (Hughes, 1994).
8. Implementasi kebijakan sebagai *communication model* (Goggin, et al 1990)

Model yang dikembangkan oleh Sabatier mengombinasikan unit analisis Bottom-Up, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat di dalam suatu masalah kebijakan dengan *Top - Down*, yaitu kepedulian pada cara-cara di mana kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini

tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu, model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih. Usaha yang ketiga untuk memadukan unsur-unsur pendekatan *Top-Down* dan *Bottom Up* dikembangkan oleh Goggin.

Di dalam model yang dikembangkan mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan - batasan yang diberikan kepada daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*) dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi preferensinya. Pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor nasional yang kompak, tetapi merupakan hasil bargaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian, pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top Down* maupun *Bottom Up*.

#### **2.3.4 Model Jaringan (*Network*)**

Berawal dari harapan bahwa usaha pemerintah adalah memecahkan atau menciptakan kondisi kondusif untuk mengurangi atau memecahkan masalah dalam kepentingan

publik. Yang dimaksud "publik" itu mencakup banyak jaringan aktor, yakni sebagian besar aktor itu belum siap menerima pengaruh suatu lembaga pemerintah. Oleh karena itu, usaha-usaha bersama mengombinasikan berbagai sumber daya baik ekonomi maupun politik dari para aktor sangat diperlukan untuk kesuksesan suatu implementasi,

Model implementasi mekanisku ataupun model implementasi organik yang selama ini digunakan harus segera ditinggalkan model tersebut sudah tidak relevan lagi digunakan untuk kondisi saat ini, karena para aktor implementasi kebijakan tidak mampu memecahkan masalah sendiri tanpa dukungan aktor yang lain. Demikian pula, para aktor tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada yang lain untuk menerima ide-idenya. Sehingga atas dasar tersebut kebutuhan akan konsep *network* itu muncul. (Schroeder 2001).

Model jaringan telah diadopsi dalam berbagai disiplin, termasuk literatur mutakhir proses-proses kebijakan dan pembuatan keputusan sektor publik. Klijin (2000) menyatakan bahwa analisis jaringan kebijakan adalah spesies dari analisis jaringan yang paling relevan terhadap pemerintahan. Analisis jaringan kebijakan menekankan bagaimana jaringan menentukan isu-isu yang akan dimasukkan ataupun dikeluarkan dari anggota kebijakan, membentuk perilaku dari para aktor, mengistimewakan kepentingan tertentu, dan bahkan substitusi bentuk- bentuk

privat dari pemerintah untuk akuntabilitas publik.

Model jaringan memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah *complex of interaction process* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi dalam jaringan tersebut yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dilaksanakan, permasalahan-permasalahan yang harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi bagian penting di dalamnya. Model ini antara lain dikembangkan dalam sebuah buku yang ditulis oleh ilmuwan Belanda, yaitu Walter Kickert, Erik Hans Klin, dan Joop Koppenjan melalui publikasinya yang berjudul *Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector* (1997). Semua aktor dalam jaringan pada model ini relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda.

*Policy networks* (jaringan kebijakan) digambarkan dalam beberapa kategori. Pertama, dideskripsikan sebagai aktor-aktor. Kedua, *linkages* di antara aktor-aktor. Ketiga, *boundary* (Kenis & Schneider, 1991; Carlsson, 2000). Sementara Rhodes menggunakan istilah jaringan untuk menggambarkan beberapa pihak yang terkait dalam rangka pemberian pelayanan. Jaringan-jaringan ini dibuat oleh organisasi-organisasi tersebut dengan saling mempertukarkan sumber daya (misalnya uang, informasi, keahlian) untuk mencapai tujuannya, untuk memaksimalkan pengaruh mereka terhadap hasil, dan untuk menghindari

ketergantungan pada pihak lain dalam menjalankan peranannya.

Sabatier (1993) meneliti suatu jaringan kebijakan dan menamakan *Advocacy Coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam sub sistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah dalam semua level organisasi pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan. (Howlett dan Ramesh, 1995).

Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan di antara aktor terdiri atas tiga tingkat kepercayaan, yaitu: (1) *Common belief* suatu kepercayaan dan kesamaan persepsi pada tujuan kebijakan berdasarkan kesamaan pengetahuan tentang masalah publik yang menarik perhatian aktor-aktor tersebut. Kepercayaan ini sering kali berkaitan dengan sifat dasar manusia baik sebagai individu maupun sebagai kolektif. Kepercayaan yang bersumber dari sifat dasar manusia, dalam kenyataan sangat sulit diubah; (2) *Core of belief system* yaitu sistem kepercayaan berdasarkan atas pandangan yang sama terhadap sifat alami manusia dan beberapa kondisi yang diinginkan manusia. Koalisi berlandaskan sistem kepercayaan ini sangat stabil persatuannya sulit diubah; 3) *External factors* meliputi uang, keahlian, jumlah pendukung, legal otoritas, pendapat umum, teknologi, tingkat inflasi, nilai-nilai budaya. Sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor eksternal relatif mudah berubah. (Sawitri, 2008)

Jaringan kebijakan terbentuk dalam setiap tahap perumusan kebijakan. Howlett dan M. Ramesh (1995) memandang perumusan kebijakan sebagai suatu proses yang terdiri atas serangkaian tahapan, yaitu: (1) tahap pengrekomendasi alternatif, (2) seleksi alternatif, (3) penilaian alternatif. (4) pemilihan alternatif. Perumusan kebijakan atau penyusunan alternatif kebijakan adalah juga proses perencanaan (Quade, 1982). Jaringan kebijakan akan terwadahi dalam organisasi. Organisasi ini sering disebut sub sistem kebijakan. Howlett dan Ramesh (1995). Sub sistem kebijakan dalam perumusan kebijakan terbentuk tatkala semua yaitu pihak pemimpin dan yang dipimpin, antara berbagai kelompok politik, masyarakat dan swasta berpartisipasi dan terjadi interaksi di antara partisipan atau aktor. Kegiatan saling memengaruhi di antara para aktor akan membentuk suatu parameter yang relatif stabil. Parameter-parameter yang relatif stabil dibatasi oleh sistem nilai atau faktor internal dan eksternal aktor. Perubahan interaksi antar aktor yang disebabkan perubahan sistem nilai akan berakibat pada perubahan sub sistem kebijakan. (Parsons, 2008) diadaptasi dari Sabatier, 1988, 1991).

Pesatnya pertumbuhan model jaringan terjadi seiring dengan beberapa keuntungan yang ditawarkan oleh model ini baik kepada swasta maupun pemerintah. Di antara keuntungan tersebut, model jaringan memungkinkan setiap organisasi untuk lebih berfokus pada *core mission* organisasi dan memanfaatkan sejumlah

keahlian khusus untuk menjalankan misi, Kedua, dengan model jaringan akan tercipta inovasi dalam organisasi. Dengan mengeksplorasi serangkaian alternatif yang melibatkan berbagai penyedia (*provider*) maka model jaringan memungkinkan adanya eksperimentasi yang begitu penting dalam proses inovasi.

Sistem pemberian layanan melalui model jaringan, jika ditata dengan tepat, akan menghasilkan peluang inovasi yang lain. Tata pemerintahan yang demokratis menghasilkan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, dan konteks inovasi terletak pada daya responsivitas birokrasi dan pemerintah kepada publik. Ketiga, model jaringan mengedepankan konteks kecepatan (*speed*) dan fleksibilitas (*flexibility*). Fleksibilitas memacu kecepatan respons pemerintah kepada lingkungan. Terlalu lambatnya reaksi birokrasi kepada situasi dan tantangan baru dipicu oleh struktur pembuatan keputusan di birokrasi yang terlalu hierarkis. Rigiditas pemerintah serta sistem pengadaan (*procurement*) menyebabkan birokrasi sulit untuk bergerak cepat atau mengubah arah yang sejalan dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, dalam model jaringan pemerintah dan birokrasi akan lebih fleksibel model ini memungkinkan pemerintah untuk “mem-bypass: prosedur apabila prosedur yang dimaksud memperlambat proses di birokrasi.

## **2.4 Teori Demokrasi**

Pertama-tama demokrasi dikenal dengan adanya unsur kedaulatan rakyat, pemerintahan mayoritas, perlindungan

minoritas, menyenangkan, kemerdekaan yang dijamin undang-undang, partisipasi dalam perumusan kebijakan di setiap tingkatan, persamaan hak dan sebagainya.

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang artinya pemerintahan yang berasal dari gagasan seorang filsuf bernama Rousseau pada Abad XIX. Awalnya demokrasi muncul sebagai pengganti Ajaran Kedaulatan Tuhan (Teokrasi) yang diselewengkan di Eropa pada Abad XIX. Selain itu juga karena kemenangan negara sekutu dari negara *axis* pada perang dunia ke dua (1945), dan disusul kemudian dengan keruntuhan Uni Soviet yang berlandaskan paham Komunisme di akhir Abad XX, maka paham Demokrasi yang dianut oleh Negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara menjadi paham yang mendominasi tata kehidupan umat manusia di dunia dewasa ini.

Demokrasi menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, Kekuasaan mayoritas dan hak-hak Minoritas diakui, Jaminan HAM, Persamaan di depan hukum, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berorganisasi, dan lain-lain. Namun demikian diakui bahwa tidak ada negara yang benar-benar demokratis... (Kuper dan Kuper (2008:215). Sejalan dengan pemahaman bahwa tidak ada demokrasi murni, Joseph Scumpeter mengemukakan kembali apa yang dikemukakan Varma (2007) bahwa demokrasi secara sederhana adalah suatu mekanisme

untuk pemilihan dan memberi kekuasaan pada pemerintah, bukan suatu jenis masyarakat dan bukan pula seperangkat tujuan moral. Dikatakannya bahwa peran rakyat dalam masyarakat demokratis adalah tidak untuk memerintah, atau bahkan untuk menjalankan keputusan-keputusan umum atas kebanyakan masalah politik. Peran pemilihan umum adalah untuk menghasilkan suatu pemerintah atau suatu badan penengah lainnya yang pada gilirannya menghasilkan suatu eksekutif nasional atau pemerintah.

Dalam catatan pendek yang ia buat sebelum menulis manuskrip inti, Wilson sebagaimana disebutkan Cook (2007) menerangkan bahwa “Demokrasi sendiri adalah analisa pencarian—penghuni sesungguhnya kedaulatan dan sifat-sifat intim negara”. “Kegagalan demokrasi melengkapi sintesis perhatian itu, Wilson pastikan, perhadapkan demokrasi kepada risiko ketidakmampuan masyarakat hadapi zaman modern” (Link et.al 1968). Sintesis yang harus dijawab bukan organisasi pemerintahan saja, tetapi juga prinsip, dan sintesis prinsip harus mendahului sintesis bentuk dan fungsi. “Prinsip pendukung kehidupan umum aktif demokrasi tetap kurang di seluruh sintesis”.

Wilson kemudian menelusuri “abad” historis perkembangan negara dan menemukan “AS dewasa” pada abad modern dan negara demokratis umumnya di “negara dewasa”. Selain itu ia menitikberatkan dalam manuskripnya bahwa di abad pertengahan, demokrasi “melambat, memprihatinkan, tidak pasti, dan

mengkhawatirkan”, “karena gagal membuktikan janjinya sebagai obat universal penyakit-penyakit umum lembaga politik”.

Konsep demokrasi Wilson yang disampaikan di sini tidak semata berangkat dari esensi *Congressional Government*, yang menitik-beratkan debat dan kritik administratif yang diukur dari atensi dan komunikasi publik dengan wakil terpilihnya. Keterangan Wilson juga tak seluruhnya cerminkan gagasan demokrasi representatif. Dalam manuskripnya ia sampaikan bahwa “[pemerintah] terbaik adalah yang demokrasinya diorganisir dengan baik. Itulah pengertian institusi representatif”. Namun Wilson juga punya gagasan lebih besar selain ide-ide demokrasi representatif yang ada di benaknya, dan ia kembangkan tiga poin penting dalam manuskripnya, yakni bahwa demokrasi perlu menyelesaikan sintesis agar mampu menyesuaikan diri dengan modernitas.

Pertama, demokrasi lebih dari lembaga doktrin yang kemudian diterjemahkan menjadi undang-undang penyatu individu yang tak terkoneksi satu sama lain, demokrasi adalah kerumunan kolosal kita semua. Akan tetapi demokrasi adalah kulminasi perkembangan historis jangka panjang dan kultivasi kebiasaan dan praktik yang membentang generasi ke generasi. Kedua, menyangkut kebaruan demokrasi dalam dunia modern. “syarat mutlak meneliti perkembangan negara modern” adalah mengakui bahwa “demokrasi yang lagi dominan dalam demokrasi baru

sekarang ini..., terinformasi oleh hidup dan dikelilingi kondisi pengendali yang semuanya modern". "bukan saja kondisinya yang baru" namun juga "esensinya". Jumlah penduduk dan luas wilayah semakin tinggi dan masyarakat lebih terdidik dan terinformasi, memaksa pemerintah dan yang diperintah mencari cara baru berkomunikasi dan berinteraksi untuk mendapatkan opini publik. Yang paling membedakan bahwa sandaran demokrasi modern "bukan pada aturan terbanyak, tapi aturan keseluruhan".

Poin khusus ketiga yang ingin diurai Wilson adalah sains politik baru yang dapat menolong negara menghadapi karakter demokrasi modern dan kondisi dunia modern. Wilson terlihat gunakan telaah yang juga digunakan Touqueville setengah abad sebelumnya: perkembangan sains politik baru yang berlaku ke dunia yang baru pula. Bagi Wilson, ia bukan sains politik, karena hanya teori abstrak pemerintah representatif. Sebaliknya ia adalah metode fakta historis komparatif. Demokrasi berutang ke dirinya sendiri untuk menjadi ilmiah—bukan untuk spekulatif tetapi untuk tujuan praktik. Obyek seluruh pemikiran politik sebaiknya berupa tindakan memproduksi falsafah negara.

Negara demokrasi modern, ungkap Wilson terfokus pada masalah bagaimana pemerintahan demokratis dapat dipraktikkan, bukan oleh masyarakat tapi oleh negara (Thorsen 1988:100 dalam Cook, 2007).Usaha Wilson di capaian ini adalah mengistal ulang

“primas otoritas politik” sebagai kekuatan penyatu untuk mencegah penyakit kuno demokrasi melanggar aturan karena kedatangan demokrasi modern. Falsafah bernegara yang menghargai pendapat publik, inti pemerintah demokrasi modern, masih perlihatkan politik partisipasi yang masih ada hubungannya dengan demokrasi langsung, meski terdifusi dan terfragmen. Usaha menyatukan pandangan berbeda-beda kepada apa yang Wilson istilahkan “*temperate common counsel*” satukan pandangan dengan alasan, hubungkan opini publik dengan tugas memerintah—yakni administrasi— pemimpin negara butuh rumah institusi yang benar dan praktek sesuai pengalaman. Penelitian ilmiah Wilson berikutnya adalah artikulasi ide kunci “negara demokrasi modern” yang masih berupa elemen penting tadi.

Sedang di Indonesia yang sejak menjadi Negara merdeka hingga saat ini masih dalam proses transformasi dari sistem otoriter menuju demokrasi sebagaimana dicita-citakan para pendirinya dalam konstitusi. Meski, sekali lagi mengutip apa yang dikemukakan Kuper & Kuper (2008:215), namun demikian diakui bahwa tidak ada negara yang benar-benar demokratis. Tak terelakkan lagi, diperlukan kemampuan dari para pekerja demokrasi untuk mencari varian demokrasi yang *compatible* dengan konteks yang dihadapi. Pemahaman tentang perkembangan pemikiran dan praksis demokrasi dari berbagai era dan wilayah dunia akan sangat membantu dalam usaha tersebut.

## **2.5 Inovasi Sektor Publik**

Organisasi sektor publik menunjukkan kondisi yang relatif tertinggal dalam melahirkan dan mengembangkan inovasi dibandingkan dengan sektor bisnis. Keengganan sektor publik dalam memanfaatkan inovasi erat kaitannya dengan sejarah dan karakteristiknya yang cenderung statis, formal, dan frigid. Dengan kata lain, sistem dalam sektor publik berkarakteristik status-quo dan tidak menyukai perubahan. Bahkan tidak hanya dalam level kelembagaan, bahwa secara individu pun sangat jarang melahirkan inovasi kerja. Pada umumnya individu yang terlibat di sektor publik cenderung hanya menjalankan tugas dan fungsinya tanpa mempertimbangkan kualitas kinerja yang mereka miliki. Padahal seharusnya, jika organisasi publik mampu mengembangkan kapasitas adaptif dalam menghadapi kompleksitas dan dinamika perubahan yang dihadapi, maka niscaya organisasi akan mampu melahirkan berbagai inovasi dalam aktivitas tata kelola pemerintahan baik dalam kebijakan publik dan pelayanan publik.

Inovasi secara umum dipahami dalam konteks perubahan perilaku yang ditunjukkan oleh organisasi maupun individu di dalamnya. Inovasi erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang. Inovasi adalah sebuah ide, praktik, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya (Rogers, 2003). Damanpour dan Gopalakrishnan

(1999) menjelaskan bahwa sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi.

Sebuah inovasi tidak akan bisa berkembang dalam kondisi organisasi yang menyanggah status quo. Oleh karenanya organisasi publik dituntut untuk terlepas dari itu agar dapat berinovasi. Dalam berinovasi, organisasi publik harus memiliki atribut-atribut sebagai berikut (Rogers, 2003) : (1) *Relative Advantage* atau keuntungan relatif di mana sebuah inovasi harus memiliki nilai (*value*) lebih baik; (2) *Compatibility* atau kesesuaian inovasi yang bersifat kompetibel sehingga 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 boleh jadi lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya (4) Inovasi hanya bisa diterima jika telah teruji dan terbukti memiliki keuntungan dan manfaat; (5) *Observability* atau kemudahan diamati sebuah inovasi harus juga dapat diamati, dari segi bagaimana ia bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik.

Dalam literatur inovasi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik memiliki beberapa tipologi. Di mana tipologi inovasi di sektor publik menurut Halvorsen et al (2005) adalah sebagai berikut: (1) *a new or improved service* atau peningkatan pelayanan; (2)

*process innovation* (inovasi proses), misalnya perubahan dalam proses penyediaan pelayanan atau produk; (3) *administrative innovation* (inovasi administratif), misalnya penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari perubahan kebijakan; (4). *system innovation* (inovasi sistem), adalah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan mendirikan organisasi baru atau bentuk baru kerja sama dan interaksi; (5) *conceptual innovation* (inovasi konseptual), adalah perubahan dalam *outlook*, seperti misalnya manajemen air terpadu atau *mobility leasing*; dan (6) *radical change of rationality* (perubahan radikal), yang dimaksud adalah pergeseran pandangan umum atau mental matriks dari pegawai instansi pemerintah. Oleh karena itu, inovasi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik setidaknya mencerminkan salah satu tipologi tersebut sehingga dalam rangka mewujudkan kinerja yang optimal dalam tata kelola pemerintahan oleh organisasi publik.

Halvorsen et al (2005) menjelaskan bahwa inovasi sendiri dapat dikategorikan sebagai berikut : (1) *Incremental innovations—radical innovations*. Inovasi ini berhubungan dengan tingkat keaslian (*novelty*) dari inovasi itu sendiri. Di sektor industri, kebanyakan inovasi bersifat perbaikan inkremental; (2) *Top-down innovations—bottom-up innovations* yang menjelaskan siapa yang memimpin proses perubahan perilaku. Top berarti manajemen atau organisasi atau hierarki yang lebih tinggi,

sedangkan *bottom* merujuk pada pekerja atau pegawai pemerintah dan pengambil keputusan pada tingkat unit (*mid-level policy makers*); (3) *Needs-led innovations and efficiency-led innovation*, di mana proses inovasi yang diinisiasi telah menyelesaikan permasalahan dalam rangka meningkatkan efisiensi pelayanan, produk dan prosedur.

Berbagai praktik inovasi yang berhasil menunjukkan ada lima strategi utama dalam sektor organisasi publik yang meliputi : a) layanan terintegrasi, di mana sektor publik memberikan peningkatan sejumlah layanan, karena warga memiliki ekspektasi tinggi terhadap kualitas pelayanan yang diberikan; b) desentralisasi pemberian dan *monitoring* layanan yang akan membawa layanan lebih dekat dengan publik; c) Pemanfaatan kerja sama yang diwujudkan sebagai pemerintahan yang inovatif untuk memenuhi kebutuhan publik (*public needs*) agar lebih efisien dalam memberikan pelayanan; d) Partisipasi masyarakat dalam mendorong perubahan, di mana pemerintah menyediakan akses dan ruang bagi warga untuk berpartisipasi; e) Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam rangka memudahkan warga untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi dengan entitas publik. Dalam rangka memangkas *red tape bureaucracy*.

Dalam pengembangan organisasi sektor publik yang inovatif, sering kali ditemukan hambatan-hambatan dalam proses melahirkan inovasi. Sebagaimana mengutip temuan albury (2003)

tentang faktor-faktor yang bisa saja menjadi hambatan organisasi dalam berinovasi yang meliputi : (1) budaya *risk aversion*; (2) tekanan dan hambatan administratif; (3) anggaran jangka pendek dan perencanaan; (4) ketidakmampuan menghadapi risiko dan perubahan; (5) tidak ada penghargaan atau insentif; (6) teknologi yang dihambat oleh budaya dan penataan organisasi; (7) ketergantungan pada *high performance*; dan (8) Keengganan menutup program yang dianggap gagal.

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 1980-1990an 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 di mana perserikatan bangsa-bangsa sepakat bahwa:

*“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 tersebut menunjukkan adanya penekanan yang penting bagi administrasi publik untuk mengembangkan konsepsi inovasi pada pemerintahan. Sebagaimana dinyatakan Kim dan Chang (2009) yaitu:

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

Dalam salah satu rilis *institusi United Nations* melalui *Departement of Economic and Social Affrais* (UNDESA) pada tahun 2006 menyatakan bahwa umumnya inovasi dalam pemerintahan adalah ide kreatif yang di mana jika dilaksanakan dengan sukses akan membantu memecahkan masalah publik yang bersifat mendesak.

Inovasi adalah pelaksanaan ide baru dan cara baru untuk mencapai suatu hasil dalam melakukan pekerjaan. Inovasi dapat juga sebagai penggabungan elemen-elemen baru sehingga terjadi kombinasi baru dari unsur yang sudah ada atau mengubah secara signifikan atau meninggalkan cara-cara tradisional dalam melakukan sesuatu. Prinsipnya inovasi dalam konteks ini terdiri atas *new products, new policies and 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*.

### **2.5.1 Jenis Inovasi 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 inkremental 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 hierarki 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, di mana 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, di mana fokus pada perbaikan kualitas cara pemberian layanan publik;
4. Inovasi konseptual, dimana fokus pada pengenalan bentuk pemerintahan baru

### **2.5.2 Atribut dan Tujuan 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 di mana 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.

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

Menurut West (2000), inovasi berasal dari kreativitas ide-ide baru. Inovasi adalah penerapan ide-ide tersebut secara aktual dan praktik. 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 risiko, jangan menghukum sebuah kesalahan dari ide kreatif, hal ini menghilangkan kreativitas, 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, mematuhinya).

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.

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 perceptual. Konseptual di mana perubahan terbaik bagi organisasi. Perceptual 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 praktik inovasi menurut Peter Drucker 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.

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 sering kali 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 turinisasi. 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 meredefinisi 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 rutinitas adalah fase di mana inovasi sudah dianggap sebagai bagian dari organisasi. Inovasi tidak lagi mencirikan sebuah produk baru atau cara baru karena telah menjadi bagian rutin penyelenggaraan organisasi.

## **2.6 Social Innovation dan Grassroot Innovation**

Perbedaan utama dalam literatur tentang inovasi sosial dan inovasi akar rumput menunjukkan bahwa ketika kombinasi konsep inovasi sosial dan inovasi akar rumput digunakan, hal ini sering dipahami sebagai usaha sosial akar rumput atau inisiatif kewirausahaan. Namun, ketika inovasi akar rumput digunakan sebagai konsep yang berdiri sendiri, inovasi tersebut sebagian besar dipahami dalam konteks gerakan *bottom-up* di masyarakat.

Hasilnya menunjukkan bahwa ketika konsep inovasi sosial ditambahkan, terdapat unsur ambiguitas, yang terkadang dipahami sebagai wirausaha sosial dan terkadang merujuk pada proses transformasi kolektif lokal.

Dari segi teori, teori praktik sosial cenderung lebih banyak digunakan untuk kerangka inovasi sosial, namun tidak digunakan untuk inovasi akar rumput. Batasan konsep inovasi akar rumput cenderung lebih terbatas dibandingkan dengan inovasi sosial, karena terdapat konsensus yang lebih besar dalam definisi inovasi akar rumput dibandingkan dengan definisi inovasi sosial.

Inovasi sosial dapat dipahami sebagai bentuk organisasi baru atau institusi sosial baru (Zapf, 1989), praktik sosial baru (Howaldt dan Schwarz, 2010), hubungan sosial baru, atau kombinasi berbagai faktor, proses atau institusi untuk memperoleh solusi yang lebih baik (Maldonado- Mariscal, 2017). Namun, konsep ini membutuhkan definisi yang lebih konkret untuk membedakan apa yang bukan merupakan inovasi sosial dan apa yang merupakan inovasi sosial. Salah satu definisi inovasi sosial yang paling sering digunakan dalam konteks Eropa adalah inovasi sosial sebagai “rekombinasi atau konfigurasi ulang praktik sosial yang disengaja dan ditargetkan, yang disebabkan oleh aktor atau kelompok aktor tertentu di bidang sosial tertentu, dengan tujuan memecahkan masalah atau memuaskan kebutuhan lebih baik daripada yang mungkin dilakukan berdasarkan praktik yang sudah ada”

(Howaldt dan Schwarz, 2010 : 54; Howaldt dan Schwarz, 2021 : 47).

Tinjauan penelitian terhadap inovasi dan inovasi sosial menunjukkan adanya kesenjangan dalam klasifikasi inovasi sosial dan jenisnya selama 10 tahun terakhir (Rueede dan Lurtz, 2012), sedangkan belakangan ini lebih banyak kecenderungan ke arah spesialisasi bidang inovasi sosial. dalam literatur (Maldonado-Mariscal dan Alijew, 2023). Tinjauan ini mencerminkan beberapa definisi yang masih kabur dan diperlukan definisi yang lebih konkret (Marques et al., 2018), karena inovasi sosial memiliki aspek yang ambigu (Brandsen et al., 2016).

Inovasi akar rumput didefinisikan oleh Seyfang dan Smith (2007) sebagai “jaringan aktivis dan organisasi yang menghasilkan solusi baru dari bawah ke atas untuk pembangunan berkelanjutan; solusi yang merespons situasi lokal dan kepentingan serta nilai-nilai komunitas yang terlibat” (Seyfang dan Smith, 2007 : 585). Beberapa penulis yang menggunakan definisi inovasi akar rumput dalam studi transisi membedakan antara inovasi sosio-teknis dan inovasi sosial. Gagasan akhir-akhir ini mengidentifikasi inovasi akar rumput yang dipimpin oleh komunitas (atau inovasi sosial) (Seyfang dan Smith, 2007 ; Seyfang dan Haxeltine, 2012).

Definisi inovasi akar rumput berfokus terutama pada solusi *bottom-up* yang “baru”; sama halnya, inovasi sosial mengakui

praktik-praktik sosial yang “baru atau yang digabungkan kembali”. Inovasi sosial lebih berfokus pada praktik-praktik sosial yang baru atau yang digabungkan kembali dibandingkan dengan inovasi akar rumput. Namun, belum ditentukan praktik sosial seperti apa yang dapat kita batasi sebagai inovasi sosial. Inovasi akar rumput, di sisi lain, mengacu pada penciptaan solusi spesifik berdasarkan situasi, kepentingan, dan nilai-nilai lokal dari kelompok atau komunitas lokal. Perbedaan utama antara konsep-konsep ini adalah bahwa meskipun inovasi akar rumput berfokus pada solusi, yaitu solusi umum untuk kelompok lokal, inovasi sosial mengacu pada praktik sosial untuk memenuhi kebutuhan dengan lebih baik. Dari segi aktor, inovasi sosial mengacu pada aktor atau kelompok aktor dalam konteks tertentu, sedangkan inovasi akar rumput mengacu pada jaringan aktivis dan organisasi. Dalam hal ini, tampak bahwa elemen jaringan lebih relevan dalam konsep inovasi akar rumput dibandingkan konsep inovasi sosial.

## **2.7 *Grassroot Social Innovation***

Penelitian terkini mengenai inovasi menggarisbawahi pentingnya mengadopsi perspektif kritis yang menghindari pemahaman inovasi yang berfokus pada teknologi serta dampak positif dalam semua kasus. Misalnya, selama dekade terakhir, para pakar telah menyoroti “bias pro-inovasi” (Godin dan Vinck, 2017) yang cenderung menggambarkan inovasi sebagai sesuatu yang positif. Peneliti lain mengakui aspek positif dan negatif dari

inovasi (Dziurski, 2021).

Inovasi sosial mewakili paradigma inovasi baru pada tahun 2010-an (Maldonado-Mariscal dan Alijew, 2023) yang beralih dari perspektif berbasis pasar ke perspektif berorientasi sosial, sementara inovasi akar rumput memberikan wawasan praktis untuk memahami inovasi dari sudut pandang lokal dan *bottom-up* perspektif.

Dasar pemikiran dari tinjauan mengenai inovasi sosial dan inovasi akar rumput ini berasal dari tinjauan terhadap berbagai dimensi dan konsep inovasi sosial (Maldonado-mariscal, 2017), termasuk peran masyarakat sipil yang terorganisir, kekuatan kolektif untuk berinovasi dan mendorong perubahan sosial pada tingkat yang sama. tingkat lokal. Semua dimensi ini dikontraskan dengan ide dan konsep inovasi akar rumput, di mana terdapat kesenjangan dalam literatur. Meskipun inovasi akar rumput dapat ditemukan dalam studi gerakan sosial ( Smith et al., 2016 ), penelitian mengenai hubungan antara inovasi sosial dan gerakan sosial masih sangat sedikit ( Maldonado-Mariscal, 2020 ). Akibatnya, masih sedikit penelitian yang menjelaskan perbedaan dan persamaan antara inovasi sosial dan inovasi akar rumput, serta saling melengkapi antara keduanya dan penggunaannya dalam konteks yang berbeda.

Inovasi sosial dapat dipahami sebagai bentuk organisasi baru atau institusi sosial baru ( Zapf, 1989 ), praktik sosial baru (

Howaldt dan Schwarz, 2010 ), hubungan sosial baru, atau kombinasi berbagai faktor, proses atau institusi untuk memperoleh solusi yang lebih baik ( Maldonado- Mariscal, 2017 ). Namun, definisi yang lebih sempit diperlukan untuk membedakan apa yang bukan merupakan inovasi sosial dan apa yang merupakan inovasi sosial. Salah satu definisi inovasi sosial yang paling sering digunakan dalam konteks Eropa adalah mereka yang mendefinisikan inovasi sosial sebagai “rekombinasi atau konfigurasi ulang praktik sosial yang disengaja dan ditargetkan, yang disebabkan oleh aktor atau kelompok aktor tertentu di bidang tindakan atau bidang sosial tertentu. konteks, dengan tujuan memecahkan masalah atau memuaskan kebutuhan lebih baik daripada yang mungkin dilakukan berdasarkan praktik yang sudah ada” ( Howaldt dan Schwarz, 2010 : 54; Howaldt dan Schwarz, 2021 : 47). Tinjauan penelitian terhadap inovasi dan inovasi sosial menunjukkan adanya kesenjangan dalam klasifikasi inovasi sosial dan jenisnya selama 10 tahun terakhir ( Rueede dan Lurtz, 2012 ), sedangkan belakangan ini lebih banyak kecenderungan ke arah spesialisasi bidang inovasi sosial. dalam literatur ( Maldonado-Mariscal dan Alijew, 2023 ). Tinjauan ini mencerminkan beberapa definisi yang masih kabur dan diperlukan definisi yang lebih konkret ( Marques et al., 2018 ), karena inovasi sosial memiliki aspek yang ambigu ( Brandsen et al., 2016 ).

Inovasi akar rumput didefinisikan oleh Seyfang dan Smith (2007) sebagai “jaringan aktivis dan organisasi yang menghasilkan solusi baru dari bawah ke atas untuk pembangunan berkelanjutan; solusi yang merespons situasi lokal dan kepentingan serta nilai-nilai komunitas yang terlibat” ( Seyfang dan Smith, 2007 : 585). Beberapa penulis yang menggunakan definisi inovasi akar rumput dalam studi transisi membedakan antara inovasi sosio-teknis dan inovasi sosial.

Definisi inovasi akar rumput berfokus terutama pada solusi *bottom-up* yang “baru”; sama halnya, inovasi sosial mengakui praktik-praktik sosial yang “baru atau yang digabungkan kembali”. Inovasi sosial lebih berfokus pada praktik-praktik sosial yang baru atau yang digabungkan kembali dibandingkan dengan inovasi akar rumput. Namun, belum ditentukan praktik sosial seperti apa yang dapat kita batasi sebagai inovasi sosial. Inovasi akar rumput, di sisi lain, mengacu pada penciptaan solusi spesifik berdasarkan situasi, kepentingan, dan nilai-nilai lokal dari kelompok atau komunitas lokal. Perbedaan utama antara konsep-konsep ini adalah bahwa meskipun inovasi akar rumput berfokus pada solusi, yaitu solusi umum untuk kelompok lokal, inovasi sosial mengacu pada praktik sosial untuk memenuhi kebutuhan dengan lebih baik. Dari segi aktor, inovasi sosial mengacu pada aktor atau kelompok aktor dalam konteks tertentu, sedangkan inovasi akar rumput mengacu pada jaringan aktivis dan organisasi. Dalam hal ini, tampak bahwa

elemen jaringan lebih relevan dalam konsep inovasi akar rumput dibandingkan konsep inovasi sosial.

*Grassroot Social Innovation* adalah sebuah konsep yang lahir dari dikursus inovasi akar rumput dan pendekatan kapabilitas. Pandangan Victoria Pellicer-Sifres (2017) menjelaskan bahwa *Grassroot Social Innovation* bermanfaat bagi pembangunan manusia. Victoria Pellicer-Sifres (2017) mengusulkan kerangka kerja untuk mengkarakterisasi dan memahami inovasi sosial yang didorong dari bawah ke atas (*bottom-up*), dengan memahami agen, tujuan, pendorong atau penggerak dan proses inovasi semacam ini, serta kompleksitas dari inovasi tersebut. Adapun penjelasannya sebagai berikut.

1. *Agan (Agent)*

Agan atau pelaksana meliputi aktivis, organisasi nirlaba, yang beroperasi di arena masyarakat sipil. Orang-orang yang memiliki hak memilih, dengan karakter sosial dan politik yang menonjol, yang beroperasi melalui partisipasi sosial sebagai warga negara yang aktif dan memberikan kontribusi secara sukarela.

Mengenai agan dalam proses inovasi sosial, mencirikan agan sebagai aktivis yang berkomitmen, namun juga menekankan karakter sosial dan politik individu dan pentingnya memiliki kebebasan untuk terlibat dalam tindakan kolektif. Hal ini dapat

membantu untuk memahami dengan lebih baik dan mendekati karakteristik, potensi dan kemungkinan komitmen masyarakat dan tindakan warga negara.

## 2. Tujuan (*Purposes*)

Berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum.

Dimana terdapat dua jenis tujuan:

- a. Manfaat intrinsik (individu): untuk memenuhi tuntutan masyarakat (kebutuhan materi, pembelajaran), untuk memperluas kemampuan dan keagenan masyarakat
- b. Manfaat difusi (kolektif): untuk menghasilkan alternatif terhadap rezim hegemonik, yang dilakukan melalui aksi kolektif dan partisipasi demokratis sebagai posisi politik

## 3. Pendorong (*Drivers*)

Tuntutan muncul sebagai respons dari bawah ke atas (bottom-up) terhadap kebutuhan lokal dan kelompok (kebutuhan bisa bersifat lebih individualistis atau lebih transformatif). Tuntutan tersebut dipengaruhi oleh faktor konversi sosial, individu dan lingkungan.

## 4. Proses (*Process*)

Peningkatan tingkat partisipasi warga dan kerja sukarela. Pengambilan keputusan horizontal. Prosedur demokrasi deliberatif sebagai ruang sentral untuk mempelajari kemampuan dan sikap untuk mengonfigurasi hubungan pribadi dan sosial yang transformatif (pada tingkat individu dan

kolektif). Pentingnya nilai-nilai seperti: kepercayaan, persahabatan, keterlibatan, tanggung jawab, kemarahan atau kerja sama.

## **2.8 Penelitian Terdahulu**

Berbagai penelitian terdahulu yang relevan dengan studi inovasi telah banyak dilakukan, namun berbeda baik dari sisi teori dan konsep yang digunakan untuk menganalisis fenomena yang diteliti.

Pertama, penelitian dengan judul Studi Inovasi Penyelenggaraan Urusan Pendidikan di Kabupaten Gowa oleh Muhammad Tang Abdullah. Adapun fokus penelitian yakni: (1) proses pengembangan program inovasi; (2) tipologi program inovasi yang dikembangkan; (3) kapasitas inovasi pemerintahan daerah; dan (4) membangun model inovasi pemerintahan daerah dalam urusan pendidikan.

Pembahasan hasil penelitian menggunakan teori dan konsep yang relevan dengan pengembangan inovasi disektor publik khususnya inovasi pemerintahan sebagai alat analisis hasil penelitian. Berdasarkan hasil analisis tersebut dapat disimpulkan beberapa hal, yakni pertama, proses pengembangan program inovasi urusan pendidikan dilakukan melalui proses politik yakni perumusan kebijakan (pengaturan) dan proses manajerial/administrasi yakni implementasi kebijakan (pengurusan). Secara teoritis, proses perumusan dan

implementasi kebijakan program inovasi harus pula dilakukan secara inovatif. Proses perumusan kebijakan oleh Pemda dan DPRD dalam pengembangan inovasi harus dilakukan secara demokratis, partisipasi dan responsif dan proses manajerial/administrasi oleh birokrasi lokal dan unit sekolah harus pula berlangsung secara efektif, efisien dan ekonomis. Kedua, tipologi program inovasi pemerintahan baik bersumber dari mitra internal maupun mitra eksternal pemerintahan daerah yang diadopsi melalui strategi replikasi inovasi, sehingga jenis program inovasi dalam pemerintahan daerah tidak selamanya mengandung nilai temuan baru (*novelty*) tetapi program inovasi pemerintahan daerah harus memiliki nilai perbaikan (*improvement*) terhadap pelayanan publik. Ketiga, Program inovasi urusan pendidikan yang ditentukan oleh dominasi kapasitas kepemimpinan Bupati dan ketersediaan anggaran (APBD/APBN) bisa berlangsung efektif untuk jangka pendek dan jangka panjang jika didukung oleh tersedianya kapasitas pemerintahan daerah secara komprehensif yang meliputi kepemimpinan yang inovatif, kualitas aparatur (tim kerja), struktur dan sistem yang kuat, dan kemampuan mengelola pengaruh eksternal (politik dan jaringan). Pengembangan program inovasi urusan pendidikan yang efektif pada tingkat kabupaten (mikro) harus didukung kebijakan dan program dalam urusan pendidikan pada tingkat provinsi (meso) dan pemerintah pusat (makro).

Kedua, penelitian dengan judul Implementasi Inovasi Dalam Pelayanan Publik Mabassa Di Kota Palopo. Oleh Fitria Rezky Ramadhanti Suyuti. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Implementasi Inovasi Dalam Pelayanan Publik MABASSA Di Kota Palopo serta menganalisis faktor yang berpengaruh dalam Implementasi Inovasi. Penelitian ini menggunakan teori implementasi inovasi yang dipengaruhi oleh tiga faktor yang dikemukakan oleh Toddi A. Steelman (2010). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan teknik pengumpulan data dengan metode (1) wawancara, (2) observasi, (3) dokumentasi. Teknik pengumpulan data menggunakan metode (1) wawancara mendalam, (2) observasi, (3) kajian kepustakaan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Inovasi Perizinan Online SIMAP di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Palopo telah terlaksana dilihat dari teori implementasi inovasi, dengan melihat : (1) Faktor Individu, dalam Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Palopo telah berjalan dengan baik karena semua indikator telah sesuai untuk mendukung terlaksananya program perizinan *online* SIMAP. (2) Faktor Struktur, dalam pelaksanaan program SIMAP secara struktural organisasi telah sesuai dengan indikator yang termasuk dalam faktor ini. (3) Faktor Budaya, belum terlaksana dengan baik, sebab pada indikator guncangan adanya

sistem yang beberapa kali bermasalah dan masih banyak masyarakat yang belum mengerti cara mengakses program perizinan *online* SIMAP. Namun, pada indikator pengakuan yang diterima oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu telah menerima penghargaan.

Ketiga, penelitian dengan judul Inovasi Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Maros, oleh Rizal Pauzi. Di mana penelitian ini bertujuan menganalisis hasil inovasi penataan pedagang kaki lima di Kabupaten Maros berdasarkan kriteria Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB). Penelitian ini dilaksanakan di Kawasan Kuliner Pantai Tak Berombak Kabupaten Maros. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan fokus pada hasil inovasi dari penataan pedagang kaki lima di Kabupaten Maros. Ada pun desain penelitian yang digunakan adalah studi kasus (*case study*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa inovasi penataan pedagang kaki lima di Kabupaten Maros berdasarkan kriteria Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) kurang berhasil. Hal ini karena dari 6 indikator, 1 indikator yakni kemitraan tidak dipenuhi karena tidak ada kerja sama profesional baik itu pemerintah, swasta maupun perbankan. 4 indikator kurang efektif yakni keberlanjutan tidak berjalan dengan baik karena belum adanya regulasi khusus yang mengatur terkait kawasan kuliner, indikator inovasi dalam konteks lokal dan dapat di transfer tidak

menyediakan publikasi spesifik terkait data sekunder serta informasi khusus terkait pedagang kaki lima di kawasan kuliner pantai tak berlomba dan daerah lain masih sulit mengadopsi konsep yang di terapkan. Indikator kesetaraan gender dan pengecualian sosial karena belum menonjolkan makanan khas tradisional dan kearifan lokal dalam penataan pedagang kaki lima, walaupun secara gender dan kearifan lokal tidak bertentangan dan indikator kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat karena komitmen bupati tidak disertai dengan kebijakan yang jelas serta tidak adanya konsep pemberdayaan pedagang kaki lima yang jelas pasca relokasi. Adapun indikator yang menjadi kekuatan dari inovasi ini adalah dampak. Indikator dampak memberikan manfaat baik bagi pedagang kaki lima, pemerintah maupun lingkungan.

Keempat, penelitian dengan judul Evaluasi Program Dampak Model "*Read to Learn*" Terhadap Tingkat Prestasi Membaca Siswa SMA Oleh James D. Quinn merupakan penelitian disertasi di Gardner Webb *University* 2014.

Penelitian ini merupakan evaluasi program efektivitas inisiatif membaca di sekolah alternatif dengan menggunakan model evaluasi CIPP Stufflebeam. Untuk menilai efektivitas, evaluasi ini mengeksplorasi pertumbuhan membaca siswa sekolah menengah di lingkungan sekolah alternatif di mana aplikasi yang dikritik adalah model "membaca untuk belajar".

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menentukan dampak dari model "membaca untuk belajar" pada siswa yang terpapar membaca sebagai mode utama pembelajaran di semua bidang konten dan yang berpartisipasi dalam membaca dalam hati setiap hari dengan topik yang dipilih sendiri. Data dasar tentang LEXILE, level pita RIT, dan pencapaian membaca dikumpulkan dari administrasi sebelum dan sesudah tes dengan penilaian yang sama setelah paparan model selama 12 minggu.

Konteks untuk program ini ditemukan masuk akal seperti alasan untuk implementasi. Selain itu, evaluasi menemukan model "baca untuk belajar" telah diterapkan dengan baik sesuai dengan penilaian model CIPP. Studi ini juga menemukan bahwa program telah dilaksanakan dengan kesetiaan dan konsistensi. Meskipun tidak terbukti adanya dampak membaca yang signifikan, model "membaca untuk belajar" dianggap berhasil.

Evaluasi ini menganalisis model "baca untuk belajar" yang dapat di replikasi di sekolah lain. Data menunjukkan bahwa banyak atribut model ini sesuai untuk sekolah lain yang serupa dengan Last Chance Academy.

Kelima, penelitian dengan judul Evaluasi Program Untuk Menilai Efektivitas Pelacakan Pertumbuhan Akademik Dan Kehadiran Siswa Kulit Hitam Dalam Menutup Kesenjangan Prestasi Hitam Putih Oleh Markisha Mitchell merupakan penelitian disertasi di National Louis *University* 2018.

Untuk calon Evaluasi Program diminta untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi program atau praktik di sekolah atau distrik mereka. "Program" tersebut dapat berupa inisiatif saat ini; proyek hibah; praktik umum; atau suatu gerakan. Berfokus pada pemanfaatan, evaluasi dapat berupa formatif, sumatif, atau perkembangan (Patton, 2008). Kandidat harus menunjukkan bagaimana evaluasi berhubungan langsung dengan pembelajaran siswa.

Di seluruh Amerika Serikat di hampir setiap kota, setiap pinggiran kota, dan setiap daerah pedesaan ada kesenjangan antara prestasi siswa Kulit Hitam dan Putih. Istilah "kesenjangan prestasi" telah menjadi label yang diterima dalam situasi di mana siswa kulit hitam berkinerja sangat buruk dibandingkan rekan-rekan kulit putih mereka. Banyak distrik sekolah secara diam-diam menghindari diskusi dan atau mengatasi kesenjangan selama beberapa dekade.

School District Z, yang terletak di pinggiran kota tepat di luar kota besar di barat tengah, adalah fokus penelitian ini karena mereka berusaha mengatasi kesenjangan tersebut. Distrik Z terdiri dari sekitar dua pertiga siswa kulit berwarna, namun kesenjangan prestasi antara siswa Hitam dan Putih masing-masing adalah 37 dan 41 poin persentase dalam membaca dan matematika. Rencana penyerangan Distrik Z adalah meminta kepala sekolah untuk melacak kehadiran dan prestasi akademik semua siswa kulit

hitam sebagai bagian dari evaluasi mereka. Penelitian ini mengeksplorasi efektivitas pelacakan kehadiran dan pertumbuhan akademik siswa kulit hitam pada kesenjangan prestasi antara siswa kulit hitam dan kulit putih dengan memeriksa data penilaian standar sejak inisiatif diberlakukan. Apa yang penulis temukan adalah bahwa program penutupan kesenjangan Distrik Z tidak efektif dan, pada kenyataannya, kesenjangan prestasi antara siswa Putih dan Hitam melebar selama rentang lima tahun. Pada akhir artikel ini, penulis akan memberikan analisis data dan praktik berbasis penelitian yang dapat mempersempit kesenjangan pencapaian Distrik Z.

**Tabel 2.2 Relevansi dan Perbedaan Penelitian Terdahulu**

No.	Nama dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Relevansi Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Muh. Tang Abdullah (2016) Inovasi Pemerintahan Daerah (Studi Inovasi Penyelenggaraan Pendidikan di Kabupaten Gowa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proses pengembangan program inovasi urusan pendidikan melalui proses politik (fungsi pengaturan) dan proses pengurusan (proses manajerial) yang sudah berlangsung inovatif</li> <li>Tipologi program inovasi meliputi Sanggar Pendidikan Anak Saleh (SPAS),</li> </ul>	Sama-sama meneliti tentang inovasi pemerintah / organisasi publik	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>grassroot social innovation</i> sebagai pendekatan baru dalam studi inovasi

		<p>Pendidikan Gratis, Punggawa D'Emba Education (PDEP) dan Satgas Pendidikan. Keempat program inovasi ini adalah jenis inovasi proses pelayanan (<i>services process innovation</i>), bersifat inkremental dan <i>top down</i>, diadopsi melalui replikasi sebagai hasil studi banding</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat empat unsur kapasitas inovasi yang dikaji yakni kepemimpinan inovatif Bupati, aparatur pelaksana, anggaran, jaringan pemerintahan, dan regulasi program. Faktanya, kapasitas inovasi sangat didominasi oleh inisiatif kepemimpinan Bupati dan inovasi sangat tergantung pada anggaran (APBD/APBN), sedangkan unsur kapasitas lainnya masih sangat lemah</li> </ul>	
--	--	---	--

2.	<p>Fitria Rezky Ramadhanti (2021)</p> <p>Implementasi Inovasi Dalam Pelayanan Publik MABASSA di Kota Palopo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementasi Inovasi Perizinan Online SIMAP di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Kota Palopo telah terlaksana dilihat dari teori implementasi inovasi.</li> <li>• Faktor Individu, dalam Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Palopo telah berjalan dengan baik karena semua indikator telah sesuai untuk mendukung terlaksananya program perizinan <i>online</i> SIMAP, Faktor Struktur, dalam pelaksanaan program SIMAP secara struktural organisasi telah sesuai dengan indikator yang termasuk dalam faktor ini, Faktor Budaya, belum terlaksana dengan baik, sebab pada indikator guncangan adanya sistem yang beberapa kali bermasalah dan masih banyak masyarakat yang belum mengerti cara mengakses program perizinan <i>online</i> SIMAP</li> </ul>	Sama-sama meneliti tentang inovasi pemerintah / organisasi publik	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>grassroot social innovation</i> sebagai pendekatan baru dalam studi inovasi
3.	<p>Rizal Fauzi (2018)</p> <p>Inovasi Penataan Pedagang Kaki</p>	inovasi penataan pedagang kaki lima di Kabupaten Maros berdasarkan kriteria Perserikatan Bangsa – Bangsa	Sama-sama meneliti tentang inovasi	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>grassroot social</i>

	Lima Di Kabupaten Maros	(PBB) kurang berhasil. Hal ini karena dari 6 indikator, 1 indikator yakni kemitraan tidak dipenuhi karena tidak ada kerja sama profesional baik itu pemerintah, swasta maupun perbankan. 4 indikator kurang efektif yakni keberlanjutan tidak berjalan dengan baik karena belum adanya regulasi khusus yang mengatur terkait kawasan kuliner, indikator inovasi dalam konteks lokal dan dapat di transfer tidak menyediakan publikasi spesifik terkait data sekunder serta informasi khusus terkait pedagang kaki lima di kawasan kuliner pantai tak berlomba dan daerah lain masih sulit mengadopsi konsep yang di terapkan. Indikator kesetaraan gender dan pengecualian sosial karena belum menonjolkan makanan khas tradisional dan kearifan lokal dalam penataan pedagang kaki lima, walaupun secara gender dan kearifan lokal tidak bertentangan dan indikator kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat	pemerintah / organisasi publik	<i>innovation</i> sebagai pendekatan baru dalam studi inovasi
4.	James D. Quinn (2014)  Program <i>Evaluation of the Impact of the "Read to Learn" Model on the Reading Achievement Level of High School Students</i>	Evaluasi ini menganalisis model "baca untuk belajar" yang dapat di replikasi di sekolah lain. Data menunjukkan bahwa banyak atribut model ini sesuai untuk sekolah lain yang serupa dengan Last Chance Academy, dengan model evaluasi CIPP	Sama-sama meneliti tentang inovasi pemerintah / organisasi publik	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>grassroot social innovation</i> sebagai pendekatan baru dalam studi inovasi

5.	Markisha Mitchell (2018)  Program <i>Evaluation To Assess The Effectiveness Of Tracking Black Student Academic Growth And Attendance In Closing the Black and White Achievement Gap</i>	Kesenjangan antara prestasi siswa Kulit Hitam dan Putih. Istilah "kesenjangan prestasi" telah menjadi label yang diterima dalam situasi di mana siswa kulit hitam berkinerja sangat buruk dibandingkan rekan-rekan kulit putih	Sama-sama meneliti tentang inovasi pemerintah / organisasi publik	Penelitian ini menggunakan pendekatan <i>grassroot social innovation</i> sebagai pendekatan baru dalam studi inovasi
----	---	--	---	--

Sumber : Olahan penulis, 2024

## 2.9 Kerangka Pikir

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi *social innovation* dalam tata kelola strategis Indonesia-Jepang, studi kasus Bidang Pendidikan dan Kebudayaan di Provinsi Sulawesi Selatan. Kemitraan antara Indonesia-Jepang telah berlangsung selama 65 tahun yang pada tahun 2023 dilakukan peringatan atas kemitraan kedua negara tersebut.

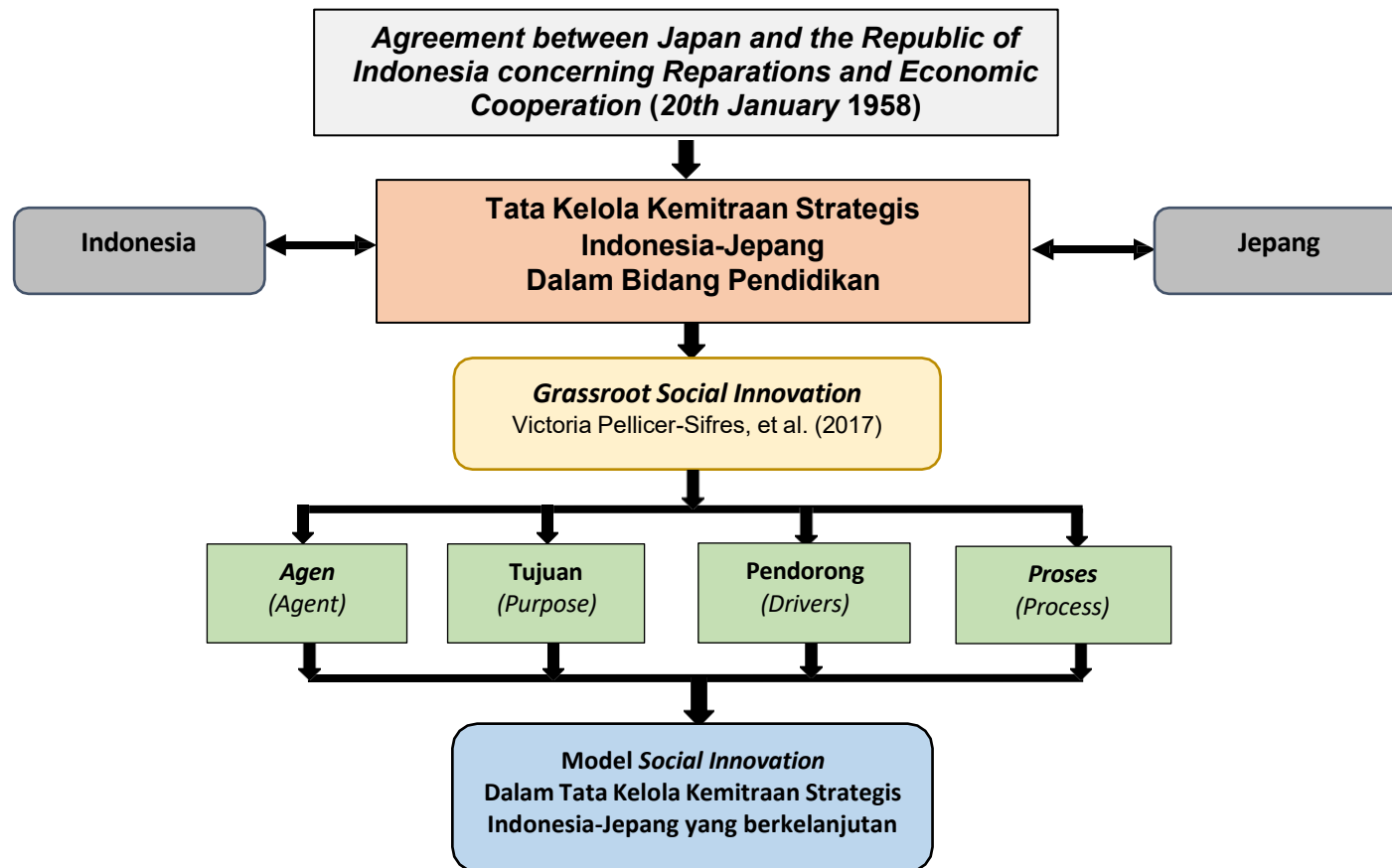
Kemitraan antara Indonesia-Jepang terjalin dalam berbagai sektor, salah satunya adalah bidang Pendidikan. Di mana Jepang menjadi salah satu destinasi utama mahasiswa Indonesia untuk melanjutkan studinya bahkan masuk dalam 5 besar, hal ini juga menandakan bahwa animo masyarakat untuk melanjutkan studi di Jepang sangat tinggi. Dalam pelaksanaan kemitraan bidang Pendidikan tersebut menunjukkan temuan bahwa kemitraan antara Indonesia-Jepang hanya terjalin pada level pemerintah atau

antar pemerintah (*Government to Government*). Padahal kemitraan pada level akar rumput (*grassroot*) dianggap sangat penting untuk wujudkan sehingga kemitraan ini dapat terselenggara secara efektif. Pentingnya pelibatan dan kemitraan pada level akar rumput akan mendorong pembangunan manusia yang efektif (Victoria Pellicer-Sifres et al, 2017), mengingat akar rumput merupakan representasi pendekatan *bottom-up* yang melahirkan solusi konkret atas permasalahan kemitraan pada bidang Pendidikan yang diselenggarakan oleh Indonesia- Jepang.

Dalam rangka menganalisis dan mengevaluasi fakta pelaksanaan kemitraan Indonesia-Jepang di bidang Pendidikan, maka peneliti menggunakan konsep *Grassroot Social Innovation* sebagai teori operasional dalam penelitian ini. Hal ini juga dilakukan dalam rangka menjembatani gap antara fenomena yang diteliti dan teori yang digunakan sehingga relevan untuk dikaji. *Grassroot Social Innovation* sebagaimana dikemukakan oleh Victoria Pellicer-Sifres et al (2017) memiliki kerangka kerja untuk memahami dan menggambarkan *social innovation* dengan melalui atau berbasis *bottom-up*. Kerangka kerja tersebut memuat elemen meliputi agen, tujuan, pendorong, dan proses. Di mana masing-masing elemen tersebut berkaitan dengan transformasi sosial.

Untuk memudahkan pemahaman mengenai alur dan gambaran penelitian ini maka peneliti merumuskan kerangka pikir penelitian sebagai berikut.

Gambar 2.1 Kerangka Pikir



Sumber : Olahan Penulis, 2024

