

DAPU6105
Edisi 1

MODUL 01

Inovasi dalam Paradigma Administrasi Publik

Dr. Mujibur Rahman Khairul Muluk, M.Si.

Daftar Isi

Modul 01	1.1
Inovasi Dalam Paradigma Administrasi Publik	
Kegiatan Belajar 1 Paradigma Administrasi Publik	1.5
Latihan	1.14
Rangkuman	1.15
Tes Formatif 1	1.16
Kegiatan Belajar 2 Makna Inovasi dan Ruang Lingkupnya	1.17
Latihan	1.29
Rangkuman	1.30
Tes Formatif 2	1.31
Kegiatan Belajar 3 Inovasi Sektor publik	1.32
Latihan	1.39
Rangkuman	1.41
Tes Formatif 3	1.42
Kunci Jawaban Tes Formatif	1.43
Glosarium	1.45
Daftar Pustaka	1.46



Pendahuluan

Tujuan perkuliahan dalam modul ini merupakan pengantar bagi seluruh materi berikutnya dalam mata kuliah Inovasi dan *E-Governance* dengan titik berat pada penjelasan pada posisi inovasi dalam perkembangan paradigma dan teori administrasi publik. Tentu paradigma mutakhir dari administrasi publik akan disajikan terlebih dahulu kemudian baru dijelaskan posisi inovasi dalam paradigma tersebut. Selanjutnya konsep dasar tentang inovasi dijelaskan dan dilanjutkan dengan aneka ragam inovasi baik dari sudut pandang teori manajemen (sebagai sumber pengaruh) maupun dari sudut pandang administrasi publik. Setelah menyelesaikan modul ini maka mahasiswa diharapkan mampu menjelaskan posisi, arti penting, dan manfaat inovasi dalam kerangka teori administrasi publik.

Perkembangan teori dan praktik administrasi publik yang berlangsung cepat dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan internal dan eksternalnya. Perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat majemuk yang berlangsung cepat juga membutuhkan kapasitas administrasi publik yang memadai dalam menunaikan tugasnya baik dalam administrasi pembangunan maupun dalam pelayanan publik. Selain itu, administrasi publik juga seringkali menghadapi beragam persoalan lama yang tak kunjung tuntas diselesaikan. Dalam situasi seperti ini, dibutuhkan adanya inovasi baik dalam kebijakan publik maupun dalam administrasi publik.

Modul 1 ini terdiri dari 3 (tiga) Kegiatan Belajar (KB). Kegiatan Belajar 1 membahas tentang paradigma administrasi publik. Melalui KB 1 ini, Anda mempelajari tentang perkembangan paradigma administrasi publik termasuk penjelasan tentang inovasi dalam perkembangan tersebut. Materi ini juga membahas tentang paradigma *governance* sebagai paradigma mutakhir administrasi publik, posisi inovasi dalam paradigma terakhir tersebut, serta inovasi kebijakan dan administrasi publik.

Pada Kegiatan Belajar 2 membahas tentang makna inovasi dan ruang lingkungannya. Inovasi merupakan kebutuhan untuk menyelesaikan persoalan lama yang belum juga terselesaikan hingga kini, meskipun telah berusaha diselesaikan secara terus menerus dalam tahapan sebelumnya. Mahasiswa akan diajak mempelajari makna dan tingkatan inovasi, jenis dan ruang lingkup inovasi, serta faktor yang mempengaruhi inovasi.

Sedangkan pada Kegiatan Belajar 3 membahas tentang inovasi sektor publik. Inovasi dibutuhkan untuk menyajikan pelayanan publik dan administrasi publik yang lebih baik dalam situasi turbulensi perubahan lingkungan yang tidak dapat dihindari. Melalui materi ini, Anda diajak untuk menganalisis manfaat inovasi bagi organisasi sektor publik, membahas aneka ragam praktik inovasi di sektor publik yang sudah ada selama ini, serta *best practice* yang pernah dijalankan di Indonesia.

Capaian pembelajaran yang diharapkan setelah mempelajari Modul 1 adalah mahasiswa mampu menjelaskan tentang posisi, arti penting, dan manfaat inovasi dalam kerangka teori administrasi publik. Sedangkan capaian pembelajaran khusus yang diharapkan adalah mahasiswa mampu:

1. menjelaskan paradigma administrasi publik;
2. menjelaskan makna inovasi dan ruang lingkupnya; dan
3. menjelaskan inovasi sektor publik.

Selamat belajar!

Kegiatan
Belajar

1

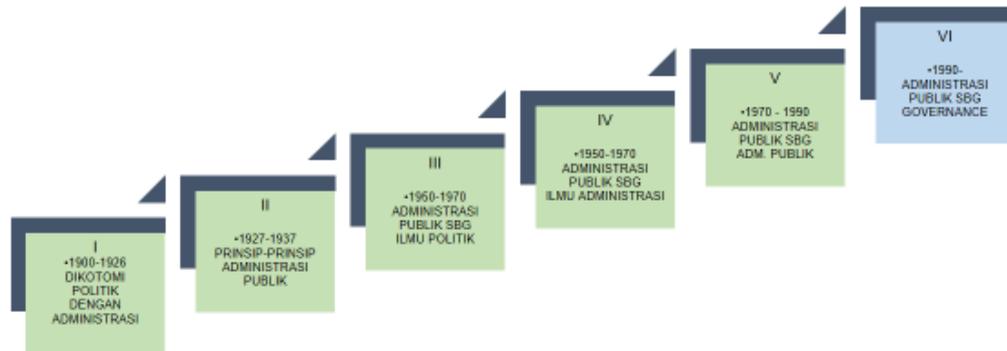
Paradigma Administrasi Publik

Sebelum pada tahun 1970an Nicholas Henry menyajikan 5 paradigma administrasi publik, yakni yang pertama adalah *paradigm of dichotomy politics and administration* (sejak tahun 1900 hingga 1926), yang kedua adalah *paradigm of administrative principles* (sejak 1927 hingga 1937), yang ketiga adalah *paradigm of public administration as politics* (sejak 1950 hingga 1970), dan yang keempat adalah *paradigm of public administration as administration* (sejak 1950 hingga 1970), serta yang kelima adalah *paradigm of public administration as public administration* (sejak 1970 hingga 1990). Perkembangan mutakhir dari paradigma administrasi publik disampaikan oleh Nicholas Henry dalam bukunya yang telah direvisi (13th edition) pada tahun 2018 bahwa sudah muncul paradigma baru dalam administrasi publik yakni *paradigm of public administration as governance* (sejak 1990). Paradigma terakhir ini menegaskan bahwa sebelum era *governance* maka semua paradigma sebelumnya cenderung berorientasi pada *government* (Henry, 2018). Pusat perhatian administrasi publik semata pada sektor pemerintah saja dan mengabaikan peran dari sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Konsekuensi dari paradigma mutakhir tersebut adalah perubahan perhatian dari semata bergantung pada *government* dalam penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara menjadi pada keterlibatan berbagai aktor yang secara bersama sama dengan pemerintah terlibat dalam penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara (*governance*). Istilah *from government to governance* sekarang sudah marak dan bahkan dianggap sebagai kerangka teori yang paling tepat saat ini untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik. Keyakinan yang dimiliki oleh para akademisi dan pelaku administrasi publik secara meluas di seluruh dunia membuat Henry yakin untuk menempatkan *governance* tidak sekedar sebagai perspektif melainkan telah menjadi sebuah paradigma (Henry, 2018).

Istilah paradigma sendiri sebenarnya bukan konsep yang berasal dari Nicholas Henry, namun telah dikembangkan oleh seorang fisikawan dan filosof Amerika yang bernama Thomas S. Kuhn dalam bukunya yang sangat terkenal, yakni: *The Structure of Scientific Revolutions* yang terbit pertama kali di tahun 1962. Thomas Kuhn menggunakan pendekatan historis dalam menjelaskan kemajuan ilmu pengetahuan.

Dalam penjelasannya, Kuhn membantah anggapan umum saat itu bahwa ilmu pengetahuan berkembang secara akumulatif. Memang secara normal ilmu pengetahuan berkembang secara akumulatif. Ilmu pengetahuan yang diakui dalam suatu masa dan diajarkan serta dikembangkan terus menerus pada masa tersebut karena diyakini kebenarannya disebut sebagai *normal science* (Kuhn, 2012). Ilmu pengetahuan ini diakui relevansinya karena kemampuannya untuk memecahkan persoalan yang dihadapi saat itu (*Puzzle Solving*).



Gambar 1.1
Paradigma Administrasi Publik (Henry, 2018)

Kuhn (2012) membantah perkembangan *normal science* sebatas cara akumulatif tersebut. Ada periode krisis dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Krisis terjadi bilamana *normal science*, ilmu pengetahuan yang ada saat itu, tidak mampu menjawab kebutuhan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi saat itu. Ketidakmampuan pengetahuan ini disebut sebagai situasi anomali. Ilmu pengetahuan yang biasanya dapat menjadi sandaran untuk menyelesaikan persoalan ternyata tidak mampu memberikan jawaban secara jitu. Jika situasi *anomaly* ini berkembang terus dan meluas maka terjadilah situasi yang disebut krisis. *Normal science* akhirnya tidak lagi diakui sebagai jalan untuk membantu memecahkan persoalan. Hal ini perlu disadari mengingat teori memiliki sekurang kurangnya 3 fungsi. Pertama berfungsi sebagai alat untuk memberikan penjelasan bagi persoalan yang dihadapi. Kedua berfungsi untuk menyediakan jawaban bagi persoalan yang sedang membelit masyarakat. Ketiga berfungsi untuk menjadi sandaran guna melakukan prediksi atas apa yang akan terjadi di masa mendatang.

Ketika terjadi krisis dalam ilmu pengetahuan, para sarjana akan berusaha mencari cara berpikir baru untuk menjawab masalah yang dihadapi (*scientific discoveries*). Tentu kemudian ada banyak pemikiran baru yang dihasilkan dalam periode ini (*emergence of theories*), namun tidak semuanya mampu menjawab tantangan secara memuaskan dan diakui secara luas oleh para akademisi. Tentu pula pada akhirnya ada satu cara baru tertentu yang dianggap paling mendekati jawaban atas persoalan yang dihadapi (*response to crisis*). Jika cara baru ini diterima secara luas dan kemudian

diyakini mampu memenuhi kebutuhan masa itu, maka mulai bersemi *normal science* baru (*scientific revolutions*). Jika hal ini terbukti diakui secara luas dan tidak lagi memperoleh penentangan yang memadai dari para akademisi yang ada di berbagai penjuru dunia (*changes of world view*) sehingga lahirlah apa yang disebut sebagai paradigma baru (Kuhn, 2012).



Gambar 1.2
Structure of Scientific Revolutions (Kuhn, 2012)

Dengan kerangka berpikir Paradigma dari Thomas Kuhn tersebut, Nicholas Henry menyusun Paradigma Administrasi Publik. Melalui pendekatan historis, paradigma administrasi publik kini telah mencapai paradigma ke enam sejak era administrasi publik modern. Paradigma mutakhir adalah administrasi publik sebagai *governance*.

Dalam situasi seperti ini, Ali Farazmand menyampaikan bahwa pada dasarnya konsep *governance* seringkali dipadankan sebagai *good governance* untuk mengatasi persoalan *bad government*. Konsep *good governance* sendiri telah berkembang menjadi banyak istilah yang apabila dikelompokkan akan menjadi dua kelompok besar. Pertama kelompok awal yang dipengaruhi oleh aliran *new public management*. Kelompok ini memiliki berbagai konsep yang diperkenalkan untuk memperbaiki *bad government*, seperti *market governance*, *entrepreneurial governance*, *enabling governance*, dan *performance-based governance*, dan lain sebagainya. Ide dasar dari kelompok ini adalah memasukkan praktik-praktik administrasi bisnis ke dalam administrasi publik atau dengan kata lain menjalankan administrasi publik seperti menjalankan organisasi bisnis. Gagasan utamanya adalah efisiensi dan efektivitas serta inovasi yang berkembang terus di sektor bisnis dapat diadaptasi dengan baik di sektor publik (Farazmand, 2004).

Kelompok lainnya yang berkembang dalam kerangka *good governance* dipengaruhi oleh aliran sosial dan politik yang mengedepankan pelibatan kelompok masyarakat dan *stakeholder* yang lebih luas dalam proses governansi publik. Istilah yang berkembang dalam kelompok ini misalnya *democratic governance*, *political governance*, *societal governance*, dan *participatory governance*. Pada dasarnya

kelompok ini mengedepankan pelibatan masyarakat yang lebih luas dan mekanisme sosial dan *participatory* yang lebih masif dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Aliran berpikir *new public service* mendominasi kelompok ini dan dengan sangat keras mengkritik kelompok *good governance* yang pertama. Nilai-nilai yang dikedepankan dalam kelompok ini adalah partisipasi, *responsiveness*, keadilan, deliberasi, penghargaan terhadap nilai kemanusiaan, dan lain sebagainya (Farazmand, 2004).

Pertarungan yang keras dari dua kelompok aliran dalam *good governance* tersebut ditengahi oleh Tony Bovaird & Elke Loffler. Dalam buku yang berjudul *Public Management and Governance*, Bovaird & Loffler (2003) menyampaikan bahwa dua kelompok tersebut dapat dipertemukan dan dijalankan secara bersamaan dengan konsep utamanya yakni *governance*. Mereka menyampaikan adanya tiga pendekatan dalam administrasi publik, yakni *public administration*, *public management*, dan *public governance*. Tiga pendekatan tersebut sepadan dengan tiga aliran berpikir dari Robert B Denhardt dan Janet Vincent Denhardt dalam buku yang berjudul *New Public Service*, yakni *old public administration*, *new public management*, dan *new public service* (Denhardt & Denhardt, 2003).

Pada dasarnya, pandangan *public administration* (PA) dari Bovaird & Loffler sepadan dengan aliran berpikir *old public administration* (OPA) dari Denhardt & Denhardt. Sedangkan pandangan Bovaird & Loffler tentang *public management* (PM) setara dengan aliran berpikir *New Public Management* (NPM) dari Denhardt & Denhardt. Adapun pandangan Bovaird & Loffler mengenai *public governance* (PG) setara dengan aliran berpikir *new public service* (NPS) dari Denhardt & Denhardt. Persamaan mendasar dari kedua pendapat tersebut adalah terletak pada kesepakatan bahwa baik *public administration* maupun *old public administration* dianggap pandangan usang yang terlalu dominan di sisi pemerintah (*government*) saja dan harus digeser untuk melibatkan sektor lain seperti swasta dan masyarakat dalam proses pemerintahan. Kedua pandangan tersebut jelas bersepakat untuk beralih *from government to governance*.



Gambar 1.3
From Government To Governance

Perbedaan mendasar dari kedua ahli tersebut terletak pada hubungan antara pandangan aliran berpikir yang ketiga terhadap yang kedua. Denhardt & Denhardt bersiteguh bahwa aliran *new public management* tidak memberikan ruang yang cukup bagi *democratic public administration* sehingga harus digantikan dengan *new public service*. *New public management* dianggap masih tetap belum menempatkan warga masyarakat (*citizen*) sebagai pemilik pemerintahan karena kendali (*steering*) masih berada di tangan pemerintah. Bagi Denhardt & Denhardt seharusnya warga masyarakat ditempatkan sebagai pemilik (*the owner of government*) sehingga seyogyanya pemerintah melayani masyarakat bukannya mengendalikan masyarakat (*servicing rather than rowing*). Sementara itu Bovaird & Loffler berpandangan bahwa munculnya *public governance* tidak berarti harus mengenyahkan *public management*. Keduanya dapat dijalankan secara bersamaan dan dapat dipilih pada area pemerintahan yang berbeda dalam masa yang bersamaan. Alasan Bovaird & Loffler untuk tidak terlalu tajam mempertentangkan antara *public management* (yang setara dengan *new public management*) dengan *public governance* (yang setara dengan *new public service*) adalah terletak pada penggunaan paradigma *governance* yang sama. Paradigma ini sudah jauh meninggalkan paradigma sebelumnya yang termasuk dalam kategori *government*. Mereka berdua sudah melangkah *from government to governance*.

Sejalan dengan penggunaan konsep utama *governance* tersebut, Ali Farazmand bahkan mengembangkannya dengan tawaran konsep *sound governance* (SG). Dengan tetap mendasarkan diri pada konsep *governance* (karena konsep *government* tidak lagi menjadi pilihan), Farazmand (2004) mengusulkan perubahan dari *good governance* menjadi *sound governance*. Untuk menghadapi persoalan *bad government* dan perubahan lingkungan yang demikian cepat serta arus globalisasi yang tidak dapat dihindari, dibutuhkan tidak sekedar tata pemerintahan yang baik namun justru tata pemerintahan yang kokoh. Tujuannya tidak sekedar menyelenggarakan urusan publik secara memuaskan saja tetapi justru sampai pada level *excellent*. Penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara secara *excellent* dan berkelanjutan akan membawa suatu bangsa kokoh bukan hanya dalam jangka pendek namun jangka panjang. Bahkan hal ini dapat membawa kejayaan suatu bangsa menjadi suatu peradaban unggul dalam jangka panjang.

Untuk membangun *sound governance* dibutuhkan kapasitas pemerintahan yang mampu melaksanakan inovasi baik dalam kebijakan publik maupun dalam administrasi publik. Inovasi ini bermanfaat untuk menyelesaikan persoalan lama yang tak kunjung usai terselesaikan. Inovasi ini juga bermanfaat untuk menyelesaikan persoalan yang dihadapi saat ini dengan kualitas unggul. Inovasi ini pula menjadi dasar bagi suatu bangsa dan Negara menghadapi persoalan masa depan yang terus berubah. Dengan kemampuan inovasi kebijakan dan administrasi publik, maka bangsa tersebut mampu membangun peradabannya secara unggul dan lestari (Farazmand, 2004).

Selanjutnya kita perlu memahami arti kata *bad government* yang seringkali dikritik sehingga perlu digantikan dengan *good governance*. Henry (2018) tidak langsung membahas apa yang dimaksud dengan *bad government* namun justru membahas ciri-ciri dari *good government* sebagai lawan kata dari *bad government*. Adapun makna *good government* adalah “*uncorrupted, democratic, and competent.*” Dengan pengertian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa *bad government* mempunyai ciri-ciri korup, tidak demokratis, dan tidak memiliki kemampuan untuk menjalankan tugas tugasnya. Hal ini akan mengurangi atau memperburuk kehidupan rakyat. Untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan dalam meningkatkan kualitas kehidupan rakyat maka dipilihlah konsep *good governance* dengan terlebih dahulu mengubah orientasi dari semata *government* menjadi *governance*.



Gambar 1.4
Toward Sound Governance

Farazmand (2004) menyampaikan bahwa *Governance* tidak hanya bergantung kepada pemerintah belaka namun kepada sektor swasta dan masyarakat pula. Melibatkan *iron triangle* (segi tiga besi) ini berarti kehidupan masyarakat tidak disandarkan pada semata satu aktor saja (*government*) namun pada tiga aktor sekaligus (*government, private sektor, civil society*). Bahkan bukan hanya menghasilkan penjumlahan dari tiga aktor tersebut melainkan kolaborasi antar aktor sehingga jika terjadi sinergi satu sama lain maka akan memperoleh hasil yang sangat berguna dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dari sinilah kemudian makna *good governance* dikembangkan untuk menegasikan *bad government*.

UNDP (1997) memaknai *good governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*”. *Good Governance* merupakan penggunaan wewenang politik, ekonomi,

dan administrasi untuk menjalankan urusan berbangsa. Hal ini merupakan mekanisme, proses, hubungan, dan kelembagaan yang rumit sehingga warga dan kelompok-kelompok yang ada dapat menyampaikan kepentingannya, menjalankan hak dan kewajibannya, dan memediasi perbedaan di antara mereka. Selanjutnya disampaikan bahwa dengan *good governance*, negara dapat merangkul organisasi kemasyarakatan dan sektor swasta untuk terlibat dalam meningkatkan pembangunan manusia yang berkelanjutan (Farazmand, 2004). Negara dapat mengkombinasi kekuatan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat untuk menanggulangi persoalan negara dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Agar negara dan bangsa ber peradaban maju dan berkelanjutan dibutuhkan konsep baru yang disebut *Sound governance*. Konsep ini berarti suatu sistem pemerintahan yang tidak hanya kokoh di dalam negeri dan sempurna secara virtual baik dalam hal ekonomi, politik, konstitusional, organisasional, pemerintahan, dan etika, tetapi juga kokoh di luar negeri dalam kaitan hubungannya dengan bangsa dan negara lain yang ditandai dengan adanya pemerintahan yang mandiri dan bermartabat. Tentu hal ini akan tercapai jika didukung oleh fungsi pemerintahan yang menunjukkan kinerja organisasi dan manajerial yang kokoh tidak hanya dalam kondisi saat ini namun juga yang bersifat antisipatif, responsive, akuntabel, dan transparan serta mampu memperbaiki dirinya sendiri. Dengan demikian dibutuhkan keberadaan strategi jangka panjang dan taktik jangka pendek yang sangat baik (Farazmand, 2004).

Selanjutnya Ali Farazmand mengatakan bahwa Inovasi adalah kunci bagi *sound governance*. Inovasi dalam kebijakan dan administrasi merupakan hal sentral bagi *sound governance*. Farazmand mengungkapkan bahwa "*Innovation is key to sound governance, and innovation in policy and administration is central to sound governance as well.*" Tanpa adanya inovasi kebijakan dan administrasi, tata pemerintahan akan kehilangan kemampuannya untuk mengelola pemerintahan, tata pemerintahan akan mengalami pembusukan dan ketidakmampuan mencapai tujuan, dan menjadi sasaran kecaman dan kegagalan. *Sound governance* membutuhkan inovasi terus menerus dalam proses, struktur, dan sistem nilai dalam kebijakan dan administrasi publik. Inovasi teknologi, pengembangan sumber daya, sistem komunikasi, organisasi dan manajemen, penelitian dan banyak hal lain lagi merupakan hal yang sangat mendasar bagi kokohnya tata pemerintahan (Farazmand, 2004).



Gambar 1.5
From Good Governance to Sound Governance

Berbeda dari *good governance* yang membahas aktor berdasarkan *iron triangle* (yakni: pemerintah, swasta dan masyarakat), *sound governance* menambahkan unsur *international aktor* dalam pembahasannya. Keberadaan aktor internasional ini dipandang sangat penting karena seringkali apa yang terjadi di dalam negeri dipengaruhi kuat oleh keberadaan aktor internasional. Pengaruh ini terjadi baik dalam penentuan kebijakan maupun dalam *service delivery* dan proses pembangunan. Dalam situasi globalisasi seperti saat ini, maka mustahil meniadakan analisis terhadap keberadaan aktor internasional dalam suatu negara. Keberadaan aktor internasional dipandang amat penting dalam *sound governance* karena standar yang hendak dicapai sebagai keunggulan sebuah bangsa tidak lagi hanya bersifat *inward looking* namun juga berorientasi pada *outward looking*. *Sound governance* mengandung makna suatu tatakelola yang unggul baik secara internal maupun eksternal (*excellence domestically and internationally*). Keunggulan dari sisi internasional tidaklah mungkin dicapai dengan tanpa melibatkan aktor internasional dan menganalisisnya dengan lebih baik.

Selanjutnya adalah dibahas tentang siapa sajakah aktor internasional tersebut? Tanpa mengenalnya dengan baik tentu kehendak bekerjasama dan mewaspadai aktor internasional yang berpengaruh dalam kebijakan sebuah negara tidak akan dicapai dengan baik. Ada beberapa tipologi aktor internasional. Pertama adalah international agency yang sangat mempengaruhi percaturan hubungan internasional. Masuk dalam kategori ini misalnya United Nations dan beragam lembaga turunannya seperti UNICEF, UNESCO, IMF, WHO, FAO, ILO dan lain sebagainya. Organisasi kerjasama internasional juga masuk dalam kategori ini misalnya Organisasi Konferensi Islam (OKI), OPEC dan lain sebagainya. Kedua adalah Multi-National Corporation (MNC) yang sangat mempengaruhi kompetisi dunia usaha di dunia ini. Banyak merk ternama

di dunia ini yang mempengaruhi pemenuhan kebutuhan masyarakat yang terkadang tidak hanya merupakan entitas bisnis belaka namun juga mempengaruhi kebijakan sebuah negara. Meskipun beroperasi di banyak negara, keputusan penting bisnis seringkali tetap diambil di induk perusahaannya berada. Contoh dalam kategori ini adalah Unilever, Danone, Samsung, LG, Toyota, Nestle, City Bank, General Electric, Exxon, Microsoft, Facebook, Apple, Adidas, Allianz dan masih banyak lainnya. Seluruh MNC ini jelas membawa peluang bisnis dan usaha di dalam negeri sekaligus juga merupakan kompetitor raksasa bagi sektor swasta di sebuah negara. Ketiga adalah *international non-governmental organization* (NGO) yang merupakan lembaga nirlaba internasional yang juga beroperasi di sebuah negara. Ada dua jenis international NGO, yaitu: (1) *advocacy NGO's* dan (2) *operational NGO's*. Kehadirannya umumnya melakukan advokasi atas isu-isu tertentu yang bersifat internasional namun terjadi pada arus lokal. Dalam bidang pemberdayaan masyarakat misalnya ada OXFAM, *Care International*, Mercy USA, VECO. Dalam bidang lingkungan misalnya ada ZSL, WCS, WWF, TNC, The Aspinall Foundation, RARE dan lain sebagainya. Dalam bidang social misalnya terdapat: *Handicap International*, *Church World Service (CWS)*, *Child Fund Indonesia*, dan lain-lain. *Transparency International*, *Ford Foundation*, AIESEC, *Amnesty International*, *Greenpeace*, CSIS merupakan lembaga yang terkemuka di dunia dan berpengaruh besar dalam kegiatan-kegiatannya. Keempat adalah negara-negara asing yang juga terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi sebuah negara. Secara langsung umumnya melalui jalur diplomasi, sementara secara tidak langsung menggunakan lembaga yang berafiliasi langsung pada sebuah pemerintahan asing. AusAID yang berafiliasi pada Pemerintahan Australia, USAID yang berafiliasi pada pemerintahan Amerika Serikat, JICA yang berafiliasi pada pemerintahan Jepang, dan GIZ yang berafiliasi pada pemerintahan Jerman misalnya merupakan contoh pengaruh tidak langsung tersebut. Kelima adalah regional institution di berbagai dunia yang juga berpengaruh. Contohnya adalah ASEAN, APEC, EU, dan lain sebagainya.

Perhatian pada aktor internasional dalam *sound governance* tidak dapat dihindari karena secara spesifik teori ini membahas tata kelola pemerintahan dalam empat tingkatan. *Level of governance* yang perlu dianalisis secara seksama tersebut meliputi: local, national, regional, dan international. Dari empat level ini sebenarnya ada dua jenis pemerintahan yang merupakan *supranational institution*, yakni: regional level semacam ASEAN dan international level semacam *United Nations* serta ragam lainnya seperti yang telah dibahas di atas. Setiap tingkatan memiliki tatakelolanya sendiri yang berbeda antar level. Aktor yang terlibat dalam setiap level dapat saja berbeda satu sama lain, namun juga berpeluang sama jika setiap aktor tersebut juga memiliki tata kelola yang sebangun dengan *governance level* ini.

Perbedaan lain antara *good governance* dan *sound governance* terletak pada perbedaan antara prinsip-prinsip dalam *good governance* dan dimension dalam *sound governance*. Ada banyak versi tentang *good governance principles*. Misalnya *Principles*

of *Good Governance* yang dilansir oleh *United Nations Development Programme* (1997) meliputi: *participation, rule of law, transparency, responsive, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*. Sementara *World Bank* mengeluarkan *World Governance Indicators* yang terdiri dari: *voice and accountability, political stability and lack of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, dan control of corruption* (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> downloaded 19 January 2020). Dari kedua indikator tentang good governance tersebut, ada beberapa yang konsisten beririsan, yakni: *participation (voice), rule of law, effectiveness, dan accountability*. Sementara itu, Ali Farazmand (2004) mendesain *sound governance* dengan sepuluh dimensi, yakni: *process, structure, cognition and values, constitution, organization and institution, management and performance, policy, sektor, international or globalization forces, dan ethics, accountability and transparency*. Jika dianalisis lebih lanjut maka ada beberapa prinsip yang juga beririsan antara *good governance* dan *sound governance* seperti: *rule of law (constitution), effectiveness (management and performance), dan accountability*. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tiga prinsip ini senantiasa berlaku dan dibutuhkan dalam berbagai perkembangan konsep *governance*.



Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Thomas Kuhn mempromosikan konsep dasar yang disebut sebagai paradigma melalui penjelasan tentang perkembangan suatu ilmu pengetahuan tertentu. Jelaskan apa yang dimaksud dengan paradigma dan berikan analisis Anda!
- 2) Nicholas Henry menyusun perkembangan ilmu administrasi publik menjadi enam paradigma. Jelaskan beragam paradigma dalam administrasi publik mulai dari paradigma awal sampai dengan paradigma mutakhir yang berkembang saat ini!
- 3) Paradigma mutakhir administrasi publik adalah *governance*. Mengapa paradigma *governance* menjadi penting dalam dekade terakhir untuk menjawab berbagai tantangan yang dihadapi oleh administrasi publik kontemporer? Jelaskan pula perbedaan mendasar antara *good governance* dan *sound governance*!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Paradigma adalah penggunaan metode historis untuk menjelaskan perkembangan suatu bidang ilmu pengetahuan. Paradigma adalah sebuah *normal science* yang berlaku pada suatu masa tertentu yang terbentuk dari sebuah krisis dan dianggap secara luas mampu menjawab persoalan dalam bidang ilmu tersebut di suatu

masa tertentu. Sebuah paradigma akan menjadi paradigma lama jika ia menghadapi krisis namun kemudian paradigma tersebut dianggap tidak lagi mampu menjadi inspirasi bagi solusi atas persoalan tersebut. Dalam situasi seperti ini, para sarjana akan mencari pengetahuan baru guna mengatasi persoalan yang timbul. Jika solusi tadi diterima secara umum dan dianggap mampu menyelesaikan persoalan di zamannya, maka muncullah paradigma baru.

- 2) Ada enam paradigma administrasi publik, yakni: pertama adalah dikotomi politik dan administrasi, kedua adalah prinsip-prinsip administrasi, ketiga adalah administrasi publik sebagai ilmu politik, keempat adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi, dan yang kelima adalah administrasi publik sebagai administrasi publik, serta yang terakhir adalah administrasi publik sebagai *governance*.
- 3) *Governance* sebagai paradigma mutakhir administrasi publik merupakan pergeseran dari cara berpikir *government* yang hanya melibatkan pemerintah saja dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelesaian masalah-masalah publik. *Governance* merujuk pada cara berpikir untuk melibatkan berbagai aktor di luar pemerintah untuk terlibat juga dalam pemenuhan kebutuhan publik dan penyelesaian masalah-masalah publik. Selain itu, *governance* dianggap solusi atas persoalan *bad government* yang membelit pemerintah dalam menjalankan fungsinya.

Perbedaan antara *good governance* dengan *sound governance* meliputi perbedaan dalam aktor yang terlibat dan dalam prinsip penyelenggaraannya, serta nilai yang mendasarinya. *Good governance* melibatkan aktor pemerintah, swasta, dan masyarakat, sementara *sound governance* menambahkannya dengan aktor keempat yakni aktor internasional. *Good Governance* cenderung menggunakan *accountable governance* sebagai nilai dasarnya, sementara *sound governance* mendasarkan diri pada inovasi dalam kebijakan dan administrasi publik sebagai nilai dasarnya.



Rangkuman

Governance merupakan paradigma administrasi publik mutakhir yang diyakini mampu menuntaskan kebutuhan tugas administrasi publik saat ini. awalnya ada dua kelompok besar *good governance* yakni *market governance* yang banyak dipengaruhi pemikiran *new public management* dan *democratic governance* yang banyak dipengaruhi oleh pemikiran *new public service*. *Market governance* senantiasa memasukkan metode bisnis dan pemikiran sektor swasta serta prinsip-prinsip pasar ke dalam sektor publik. Pemikiran ini bertentangan dengan pemikiran dasar *democratic governance* yang senantiasa berusaha melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi. Saat ini, muncul pemikiran baru yang berusaha mengkombinasikan dua pemikiran tersebut agar benar-benar tercipta *good governance*. Bahkan *good governance* dapat diperkuat lagi dengan

menggunakan konsep *sound governance* agar tata pemerintahan menjadi tidak sekedar baik namun juga kokoh secara berkelanjutan. Kunci untuk mencapai hal tersebut adalah melakukan inovasi sektor publik. inovasi ini mencakup inovasi dalam kebijakan dan administrasi publik. Inovasi berarti menghasilkan ide, cara, metode baru dalam praktik administrasi publik. Inovasi dibutuhkan baik ketika cara lama sudah tidak dapat menyelesaikan persoalan lama yang berlarut-larut, atau ketika pelayanan publik saat ini menghadapi perubahan yang terus terjadi, maupun ketika tantangan masa depan menuntut perubahan-perubahan dalam administrasi publik. Turbulensi perubahan yang disebabkan oleh globalisasi beragam aspek kehidupan dan perkembangan teknologi informasi yang demikian cepat memunculkan banyak persoalan baru yang tidak dapat diselesaikan oleh cara-cara lama. Untuk itulah dibutuhkan inovasi dalam studi dan praktik administrasi publik guna menjawab kebutuhan zaman yang terus berkembang. Kegagalan berinovasi sama dengan kegagalan dalam menyelesaikan persoalan sehingga dapat berakibat munculnya persoalan baru. Kemunculan persoalan baru ini ibarat menggelindingnya bola salju, sehingga dapat membawa konsekuensi fatal bagi organisasi sektor publik.



Tes Formatif 1

Untuk memperkaya wawasan mahasiswa dalam hal inovasi dalam *governance* maka silakan diunduh artikel dalam Jurnal Bisnis & Birokrasi UI dalam alamat berikut ini: <http://journal.ui.ac.id/index.php/jbb/article/viewArticle/4040>. Setelah mengunduh artikel versi *fulltext* tersebut, kemudian dibaca dengan seksama dan didiskusikan bersama rekan atau mitra diskusi yang terdekat untuk kemudian dijawab beberapa pertanyaan berikut.

- 1) Jelaskan kasus yang dibahas dalam artikel tersebut!
- 2) Jelaskan dimensi *sound governance* yang digunakan dalam menjelaskan inovasi tata kelola pemerintahan dalam artikel tersebut!
- 3) Jelaskan faktor yang mempengaruhi inovasi dalam administrasi publik di tingkat lokal sebagaimana disimpulkan dalam artikel tersebut!

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

Makna Inovasi dan ruang lingkungannya

Dalam kegiatan belajar ini, kita bahas apa makna sebenarnya dari inovasi. Bahasan ini penting agar kita mampu membedakan apakah perubahan dalam hal tertentu dapat digolongkan sebagai inovasi atau sekedar perubahan biasa saja. Bahasan ini juga membantu mengenali apakah sesuatu tersebut bernilai inovasi. Dengan mengenal inovasi maka kita akan mudah untuk berusaha membangun inovasi. Kegagalan untuk mengenali inovasi berarti pula kita akan memiliki peluang besar untuk gagal berinovasi. Definisi yang paling terkenal disampaikan oleh Everett M. Rogers (1983) bahwa Inovasi merupakan “*an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or another unit of adoption.*” Definisi ini menunjukkan pengertian yang sangat umum tentang inovasi. Bahwa sesuatu dianggap inovasi jika ia merupakan gagasan, praktek atau obyek tertentu yang dianggap baru oleh seseorang atau oleh unit lain yang menggunakannya. Sepanjang ia dianggap sebagai hal baru dan berbeda dari yang lama maka ia dapat disebut sebagai inovasi. Untuk mengetahui sesuatu hal adalah baru maka ia harus mengerti hal yang lama terlebih dahulu dan tentu dapat menunjukkan perbedaan antara yang lama dan yang baru.

Kajian tentang inovasi awalnya berlangsung secara sistematis di sektor bisnis. Namun demikian, Restorasi Meiji di Jepang di abad ke Sembilan belas merupakan contoh inovasi di sektor publik dalam skala nasional. Perkembangan berikutnya menunjukkan kajian inovasi yang semakin intensif dan ekstensif di sektor bisnis. Perkembangan inovasi ini merupakan tuntutan tersendiri di sektor bisnis untuk menghadapi persaingan yang semakin sengit. Persaingan antar perusahaan seringkali berdarah-darah dan membawa kematian bagi banyak usaha yang gagal bersaing. Inovasi kini menjadi basis kompetisi mutakhir agar organisasi dapat bertahan hidup dan sekaligus terus berkembang (Muluk, 2008).

Jauh sebelum itu, basis persaingan dimulai dari efisiensi. Organisasi yang beroperasi lebih efisien akan memenangkan persaingan. Perkembangan berikutnya, basis persaingan didasarkan pada produktivitas. Organisasi yang mampu menjalankan usahanya dengan lebih produktiflah yang akan memenangkan persaingan. Selanjutnya adalah era kualitas. Organisasi yang mampu menjalankan organisasinya secara bermutu dan menghasilkan output yang lebih berkualitas maka ia akan memenangkan persaingan. Ketika globalisasi semakin menguat, dan banyak organisasi yang beroperasi lintas wilayah maka mereka harus memenangkan persaingan di luar wilayah

tradisionalnya. Basis persaingan akhirnya didasarkan pada kemampuan organisasi tersebut beradaptasi dengan lingkungan barunya. Kemampuan beradaptasi menjadi basis penting dalam memelihara pertumbuhan organisasi sekaligus memperluas ruang lingkup usahanya. Dewasa ini, dengan perkembangan yang semakin cepat dan cenderung disruptive akibat perkembangan teknologi informasi yang sangat cepat, basis kompetisi lebih didasarkan pada inovasi. Organisasi yang inovatif akan dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya sekaligus membangun pertumbuhannya secara berkelanjutan dibandingkan organisasi yang jumur. Perubahan lingkungan organisasi yang sangat cepat harus dihadapi dengan cara yang tepat pula. Inovasi merupakan cara yang dianggap tepat dalam situasi yang berubah dengan cepat.

Turbulensi perubahan seringkali terjadi secara tiba-tiba dan dari arah yang tidak disangka-sangka sehingga kegagalan mengantisipasi perubahan sama dengan berhadapan dengan kematian. Nokia yang pernah berjaya selama bertahun-tahun dalam menguasai pasar handphone internasional menghadapi kematian yang begitu cepat dan digantikan oleh *Blackberry*. Selanjutnya *Blackberry* menguasai pasar dengan hebat di seantero dunia, namun tak mampu bertahan lama karena teknologinya menjadi lebih cepat usang akibat inovasi tiada henti baik dari *iPhone* dan Samsung. Kini kedua merek ternama tersebut menghadapi persaingan sangat ketat dari produsen *gadget* dari China yang sekitar 15 tahun sebelumnya masih dipandang sebelah mata oleh perusahaan-perusahaan besar di dunia.

Dalam konteks bisnis inilah, Peter F. Drucker mengembangkan konsep inovasi dalam bukunya yang sangat terkenal yakni *Innovation and Entrepreneurship: Principles and Practice* (Drucker, 1984). Dalam buku ini, Drucker menghubungkan inovasi dan kewirausahaan. Inovasi dibentuk oleh kewirausahaan agar dapat tumbuh dan berkembang serta masuk dalam persaingan dengan berhasil. Kewirausahaan yang tidak didasarkan pada gagasan inovatif hanya akan mempercepat kegagalannya hingga berujung pada kematian. Drucker mengungkapkan bahwa sejak tahun 1960an, ketika banyak negara di Eropa mengalami penurunan lapangan pekerjaan secara signifikan, justru di Amerika mengalami peningkatan tajam dalam penciptaan lapangan kerja. Kata kuncinya adalah inovasi dan kewirausahaan. Menurut Drucker (1984): *Innovation is the specific tool of entrepreneurs, the means by which they exploit change as an opportunity for a different business or a different service*. Inovasi merupakan alat khusus bagi para wirausahawan. Inovasi merupakan cara para wirausahawan menggunakan perubahan sebagai peluang membuat usaha yang berbeda atau memberikan pelayanan yang berbeda. Wirausahawan menciptakan inovasi sehingga ia merupakan alat bagi para wirausahawan menghasilkan kekayaan. Oleh karenanya, wirausahawan akan senantiasa berusaha untuk selalu berinovasi, dan mengembangkan cara agar membangun kemampuan berinovasi, serta memantau sumber peluang inovasi. Ada hubungan yang erat antara memenangkan persaingan (*competition*) dalam bisnis dengan kebutuhan untuk membuat usaha bisnis baru (*entrepreneurship*) serta upaya menciptakan kebaruan dalam usaha baru tersebut (*innovation*). Hubungan antara *competition*, *entrepreneurship* dan *innovation* ini disampaikan juga oleh Machado & Davim (2020) dalam bukunya yang berjudul *entrepreneurship and organizational innovation*.

What is Innovation?

Everett M. Rogers (1983)

- *an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or another unit of adoption.*

Peter F. Drucker (1984)

- *the specific tool of entrepreneurs, the means by which they exploit change as an opportunity for a different business or a different service.*

Drucker (1984) mengungkapkan ada tujuh sumber peluang inovasi. Dari ke tujuh sumber tersebut, ada empat sumber peluang inovasi yang berasal dari internal organisasi, dan ada tiga sumber peluang inovasi yang berasal dari luar organisasi. Empat sumber peluang inovasi dari internal organisasi adalah *the unexpected*, *the incongruity*, *innovation based on process need*, dan *changes in industry structure or market structure*. Sementara itu, tiga sumber eksternal adalah: *Demographics (population changes)*, *Changes in perception, mood, and meaning*, dan yang terakhir adalah *new knowledge*.

Apa yang dipromosikan oleh Peter F. Drucker di sektor bisnis juga mempengaruhi proses di sektor publik. Sejak David Osborne & Ted Gaebler sukses memperkenalkan bukunya ke seluruh dunia sekaligus memperkuat aliran *new public management* dalam praktik administrasi publik, gagasan inovasi dan kewirausahaan juga mempengaruhi administrasi publik. Buku Osborne & Gaebler (1992) yang semula berjudul *reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul *mewirausahakan birokrasi*. Karya Osborne & Gaebler ini memperkuat esensi aliran *new public management* yang menggunakan cara-cara bisnis untuk menyelesaikan persoalan di sektor publik. Kewirausahaan menuntut adanya inovasi agar usaha yang dirintis bertahan hidup dan memenangkan persaingan. Inovasi menjadi nilai penting bagi kewirausahaan. Nilai inovasi yang juga beredar kuat di sektor bisnis mempengaruhi administrasi publik ketika ada banyak persoalan lama di sektor publik yang tak kunjung terselesaikan meskipun telah bertahun-tahun diupayakan penyelesaiannya. Dibutuhkan terobosan baru sehingga persoalan tersebut terselesaikan dan memuaskan banyak pihak. Karya Osborne & Gaebler memberikan banyak contoh akan keberhasilan menyelesaikan persoalan lama dengan cara baru dan menuntut inovasi secara terus menerus. *New public management* menyuntikkan persaingan ke dalam praktik sektor

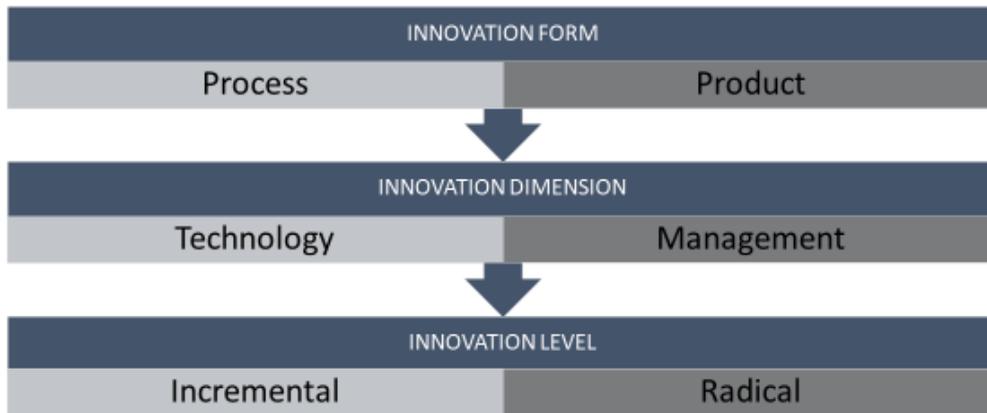
publik. Dengan masuknya ruh kompetisi inilah maka jiwa wirausaha pejabat administrasi publik dan para birokrat yang ada dikembangkan. Untuk memenangkan persaingan, maka jiwa wirausaha para pejabat publik membutuhkan nilai inovasi dalam membuat kebijakan publik dan menjalankan administrasi publik.

Untuk mengembangkan pemerintahan yang memiliki jiwa wirausaha dengan senantiasa membangun inovasi dalam organisasi dan dengan menyuntikkan semangat kompetisi di organisasi sektor publik, Osborne & Gaebler (1992) membangun sepuluh prinsip. Semangat yang dibangun bagi sepuluh prinsip *reinventing government* ini adalah peralihan dari sentralisasi menuju desentralisasi, dari monopoli menuju kompetisi, dari mekanisme birokratis menuju mekanisme pasar, dari membiayai *input* menuju membiayai *outcome* atau hasil. Sepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut. Pertama adalah *catalytic government (steering rather than rowing)*. Kedua adalah *Community-owned government (empowering rather than serving)*. Ketiga adalah *competitive government (injecting competition into service delivery)*. Keempat adalah *mission-driven government (transforming rule-driven organizations)*. Kelima adalah *results-oriented government (funding outcomes, not input)*. Keenam adalah *customer-driven government (meeting the needs of the customer, not the bureaucracy)*. Ketujuh adalah *enterprising government (earning rather than spending)*. Kedelapan adalah *anticipatory government (prevention rather than cure)*. Kesembilan adalah *decentralized government (from hierarchy to participation and teamwork)*. Kesepuluh adalah *market-oriented government (leveraging change through the market)*.

M. Martinez-Costa, D. Jimenez-Jimenez, Y. Castro-del-Rosario and Ledian Valle-Mestre dalam tulisannya yang berjudul *Mediating Effect of the HRM on the Relationship Between the SIMS and New Product Radicality* (dalam Machado & Davim, 2020) mengungkapkan bahwa kajian inovasi telah berkembang pesat sehingga dapat dibedakan dalam beberapa jenis. Inovasi dapat terbagi dalam inovasi proses dan produk. Inovasi dalam organisasi juga dapat dibedakan menjadi inovasi seputar teknologi dan inovasi manajemen. Selain itu, inovasi juga dapat digolongkan menjadi inovasi yang bersifat incremental dan inovasi radikal.

Inovasi proses berarti penggunaan cara atau metode baru dalam menghasilkan suatu produk. Dalam hal ini, produk yang dihasilkan tetaplah sama dengan produk sebelumnya. Yang berubah adalah bagaimana menghasilkan produk tersebut. Seringkali perubahan dalam proses menghasilkan produk membawa keuntungan tersendiri dalam menghadapi persaingan. Jika cara tersebut lebih efisien atau lebih produktif maka akan memungkinkan untuk memenangkan persaingan. Dengan cara yang berbeda, memungkinkan meningkatkan akseptabilitas pengguna produk atau semakin meningkatkan daya tarik terhadap usaha tersebut semakin meningkat. Jenis yang lain adalah inovasi produknya. Orientasi inovasi jenis ini lebih kepada *output*-nya. Dalam banyak hal, pengguna produk memang lebih mengetahui *output* ini daripada proses menghasilkan output tersebut. Sehingga inovasi terhadap produk akan lebih langsung terlihat atau berguna bagi pengguna produk tersebut. Apa yang terjadi pada *output*

seringkali mempengaruhi *outcome* dari produk tersebut. Inovasi produk seringkali lebih populer daripada inovasi proses. Namun demikian, masing-masing memiliki keunggulannya masing-masing dalam memenangkan persaingan atau dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi organisasi, atau bahkan dalam mendukung pencapaian tujuan organisasi.



Gambar 1.6
Type of Innovation
 (Martinez-Costa, Jimenez-Jimenez, Castro-del-Rosario & Valle-Mestre, 2020)

Jenis lain daripada inovasi adalah apakah organisasi mendahulukan inovasi teknologi atau manajemen. Masing-masing jenis inovasi ini memiliki keunggulan dalam mendukung inovasi dalam organisasi. Inovasi teknologi cenderung mengikuti atau memanfaatkan perkembangan teknologi yang digunakan oleh organisasi untuk menghasilkan produk atau outputnya. Perkembangan teknologi dapat menggunakan pesatnya perkembangan teknologi di luar organisasi atau organisasi dapat mengembangkan teknologinya sendiri sehingga tidak mudah ditiru oleh organisasi lain sebagai pesaingnya. Inovasi teknologi dapat dilakukan dengan manajemen yang sama dengan tidak banyak perubahan terhadap manajemen dalam organisasi. Namun demikian, seringkali keunggulan organisasi diperoleh dari inovasi manajemen daripada inovasi teknologi. Inovasi manajemen dapat berupa inovasi dalam struktur organisasi, bisnis proses, manajemen kualitas, pengendalian, manajemen sumber daya manusia, dan lain sebagainya. Pilihan struktur yang berbeda dapat mempengaruhi kinerja organisasi. Bisnis proses jelas juga dapat mempengaruhi kinerja organisasi. Organisasi dengan menghasilkan output yang sama dapat meningkatkan kinerja dan keunggulan bersaingnya dengan manajemen yang berbeda. Misalnya perubahan menuju knowledge management dapat meningkatkan keunggulan bersaing organisasi baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjangnya.

Dari sisi kadarnya, inovasi dapat bersifat incremental maupun radikal. Perubahan pada aspek-aspek tertentu baik pada inovasi proses maupun produk dapat saja berlangsung secara incremental maupun radikal. Demikian pula perubahan dalam inovasi teknologi maupun manajemen dapat bersifat incremental maupun radikal. Inovasi incremental tidak bersifat menyeluruh, dan parsial dalam aspek tertentu saja. Ini berbeda secara signifikan dengan inovasi yang bersifat radikal. Dari sisi inovasi proses misalnya, inovasi yang berlangsung secara menyeluruh seringkali menghasilkan inovasi proses yang sama sekali berbeda dari proses yang sebelumnya berlangsung.

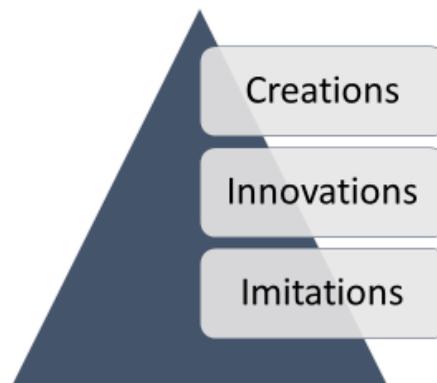
Martinez-Costa, Jimenez-Jimenez, Castro-del-Rosario & Valle-Mestre (2020) menjelaskan bahwa “*Radical innovation must be understood as that which represents a novel and totally different contribution to what already existed and which, according to Afuah (1999: 20), for their exploitation they require a technological knowledge very different from the existing one.*” Inovasi radikal seharusnya difahami sebagai perubahan yang benar-benar baru dan sepenuhnya berbeda dari apa yang sudah ada sebelumnya sehingga untuk menggunakannya dibutuhkan pengetahuan dan teknologi yang amat berbeda dari yang sudah ada. Dari pengertian ini, jelaslah bagi kita bahwa inovasi radikal benar-benar menghasilkan produk atau jasa yang sepenuhnya baru dan menggunakan pengetahuan untuk menghasilkannya juga baru. Kebaruan ini membuat produk lama dan pengetahuan lama untuk menghasilkan produk tersebut menjadi usang. Tentu kebaruan ini membawa konsekuensi besar bagi organisasi dan tentu membutuhkan upaya agar pengguna juga dapat menerimanya. Kebaruan ini juga membawa risiko besar bagi organisasi dan apabila berhasil juga menghasilkan manfaat besar bagi organisasi.

Selanjutnya Martinez-Costa, Jimenez-Jimenez, Castro-del-Rosario & Valle-Mestre (2020) juga menjelaskan bahwa “*incremental innovations are those that start from prior knowledge and consist of substantial improvements of the product, service or process that, although they have a certain degree of novelty, do not clearly break with what existed up to that moment.*” Inovasi incremental berdasar pada pengetahuan yang sudah ada dan membawa perbaikan yang penting baik bagi produk, jasa atau proses, yang meskipun mengandung kadar kebaruan tertentu, tidak memutus sama sekali apa yang sudah ada. Inovasi incremental membawa kebaruan berbasis pada pengetahuan, teknologi, produk, proses, manajemen yang sudah berjalan dan tidak menghentikannya sama sekali. Tentu risiko yang dibawanya juga tidak terlampau besar, dan tidak bersifat *disruptive* terhadap apa yang ada. Inovasi inkremental merupakan perubahan yang berkelanjutan sehingga kehidupan yang ada sekarang tetap berlanjut dan tidak terputus sama sekali.

Dari sisi kadar inovasi, sebenarnya dapat dibuat *level of innovation*. Jika Martinez-Costa, Jimenez-Jimenez, Castro-del-Rosario & Valle-Mestre (2020) membedakannya melalui inovasi inkremental dan inovasi radikal dengan membedakan bahwa inovasi inkremental merupakan inovasi dengan kadar yang lebih rendah sementara inovasi radikal dianggap inovasi yang paling tinggi. Kajian *knowledge*

management, justru menyusun level inovasi dengan tingkatan yang dimulai dari imitasi sebagai tingkatan yang paling rendah, kemudian dilanjutkan dengan inovasi sebagai tingkatan yang lebih moderat, dan kreasi sebagai tingkatan inovasi yang paling tinggi.

Contoh yang diberikan oleh Korea Selatan menarik sekali untuk dikaji. Linsu Kim (1997) dalam bukunya yang terkenal yakni *Imitation to Innovation: the dynamics of Korea's technological learning* memberikan pelajaran bahwa upaya mencapai kemampuan berinovasi dalam sebuah negara tidak langsung dicapai dengan melompat maju dan mampu berinovasi namun terlebih dahulu dimulai dari belajar berimitasi. Kemampuan imitasi berarti adanya kemampuan untuk meniru apa yang sudah dicapai oleh bangsa lain yang belum dimiliki oleh bangsa sendiri. Imitasi dilakukan dengan meniru keunggulan dan hal baik yang dimiliki oleh pihak lain. Dengan memiliki kemampuan meniru hal-hal yang baik dan unggul berarti kita sudah mendekati kemampuan yang dimiliki oleh pihak yang kita tiru. Dengan memiliki kemampuan yang sudah berkembang ini maka kemudian ditingkatkan kembali kemampuan yang sudah ada agar dapat berinovasi. Dengan penjelasan ini, tampaknya bahwa imitasi sekalipun merupakan perubahan kemampuan menjadi lebih baik dari yang sebelumnya belum dapat melakukannya. Imitasi pada dasarnya sudah melakukan perubahan meskipun dalam skala inovasi yang paling rendah. Imitasi tetap dianggap membawa perubahan kompetensi ke arah yang lebih baik. Bagi Korea Selatan, imitasi merupakan pondasi untuk melakukan inovasi. Imitasi merupakan pondasi membangun kemampuan berinovasi. Setelah memiliki kemampuan berinovasi maka kemungkinan untuk membangun kemampuan untuk menciptakan pengetahuan baru menjadi lebih terbuka (Muluk, 2008).



Gambar 1.7
Level of Innovation (Muluk, 2008)

Ada dua jenis imitasi, yakni *duplicative imitations* dan yang kedua adalah *creative imitations* (Kim, 1997). Jenis yang pertama yakni *duplicative imitations* terdiri dari dua jenis pula, yakni *counterfeits* (bajakan) dan *knockoffs* (tiruan). *Counterfeits* merupakan tiruan yang menjiplak merk ternama dan mengaku sebagai original namun

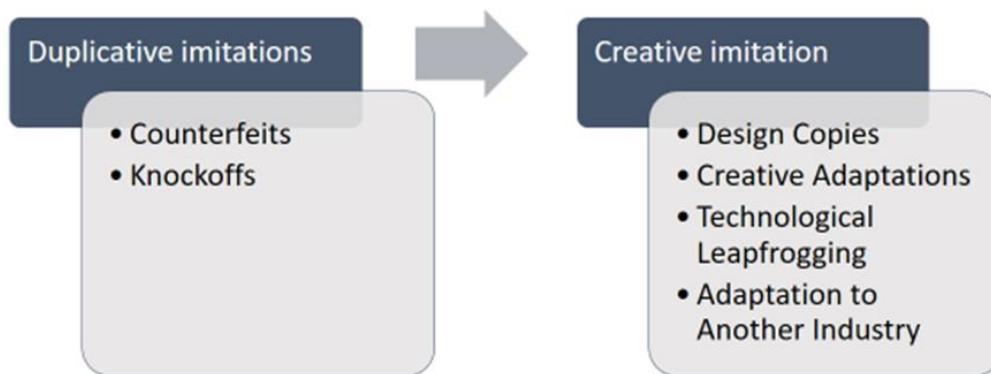
dengan kualitas yang lebih rendah. Mungkin istilah yang lebih lazim di Indonesia adalah produk bajakan. Imitasi jenis ini umumnya bersifat ilegal. Sementara *knockoffs* mirip dengan produk *cloning*. Produk ini meniru produk original dari merk ternama dengan kualitas yang tentu berbeda. Produk *cloning* ini dijual dengan merk yang berbeda dan tentu dengan harga yang lebih murah pula. Produk *cloning* ini seringkali pula menghindari pembayaran atas hak paten dan royalti dari produk yang ditiru. *Knockoffs* adalah jenis duplikasi yang seringkali bersifat legal karena memiliki merk sendiri. Dua jenis *duplicative imitations* ini tidak membutuhkan investasi dalam bidang *Research and Development* sehingga dapat memangkas harga penjualan. Imitasi jenis ini membutuhkan tingkatan pembelajaran yang rendah dan cocok digunakan pada bidang-bidang yang telah tersedia teknologi yang sudah mapan. Keuntungan dari imitasi jenis ini adalah kemampuannya menghasilkan produk berbiaya rendah sehingga harga penjualannya juga lebih rendah. Akibatnya adalah produk yang dihasilkan dapat dinikmati oleh lebih banyak orang.

Creative imitations mencakup *design copies*, *creative adaptation*, *technological leapfrogging*, dan *adaptation to another industry* (Kim, 1997). *Design copies* merupakan upaya untuk meniru produk yang memimpin pasar namun dijual tetap dengan merk sendiri dan disertai dengan spesifikasi yang khas yang berbeda dari produk yang ditirunya. Model mobil premium Jepang umumnya mengikuti model terkenal dari produsen mobil Jerman. Mobil tersebut tetap dijual dengan merk mobil Jepang dan menampilkan keunggulannya sendiri. *Creative adaptation* merupakan cara imitasi dengan melakukan pengembangan kreatif yang idenya berasal dari produk yang sudah ada. Produk HP China pada awal tahun 2000an misalnya melakukan pengembangan kreatif dengan menjual HP yang mirip dengan HP dari merk ternama seperti Nokia namun ditambah dengan fitur baru seperti dual card dan lain sebagainya.

Technological leapfrogging merupakan lompatan teknologi yang memungkinkan imitator melampaui sang innovator (Kim, 1997). Kemampuan mengakses teknologi baru dan memanfaatkan pengetahuan terhadap pertumbuhan pasar memungkinkan terjadinya *technological leapfrogging* ini. Pertikaian antara USA dan China yang semakin runcing di tahun 2019 berkaitan dengan fenomena ini, terutama peningkatan signifikan yang dimiliki oleh Huawei. Selanjutnya, *adaptation to another industry* merupakan penerapan inovasi di satu industri ke industri lain yang berbeda. Perkembangan teknologi informasi yang digunakan di sektor telekomunikasi yang kemudian digunakan di sektor perhubungan, pariwisata dan lain sebagainya. Hal ini semakin marak dewasa ini sehingga banyak mengubah kehidupan. Kehadiran Gojek, Grab yang sebenarnya mengadaptasi inovasi di sektor teknologi informasi ke sektor transportasi. Kehadiran Airbnb yang juga memanfaatkan inovasi di sektor teknologi informasi ke sektor pariwisata.

Creative imitations tetap bertujuan meniru produk asli dan meningkatkannya dengan tambahan fitur baru (Kim, 1997). Imitasi jenis ini diperoleh melalui upaya *benchmarking* (studi banding pada contoh terbaik) disertai dengan proses pembelajaran yang lebih tinggi dan aktivitas investasi *Research & Development* yang lebih signifikan.

Creative imitations ini memungkinkan untuk menghasilkan produk yang lebih baik dari produk aslinya, atau menghasilkan produk yang mirip namun dengan biaya produksi yang jauh lebih rendah. Jepang pada tahun 1960an banyak melakukan imitasi jenis ini hingga pada akhirnya banyak industri di Jepang mampu mengembangkan inovasinya sendiri dan bahkan sampai pada level kreasi. Korea pada tahun 1960 dan 1970an juga membangun industrinya berbasis pada *creative imitations* ini. Kini Korea sudah maju pesat dengan menampilkan inovasi dan bahkan kreasi yang luar biasa. China pada tahun 1980an aktif dimulai dari *duplicative imitations* kemudian maju menuju *creative imitations* dan kini juga sudah mulai menunjukkan kemampuan inovasi dan kreasi yang semakin maju. Di masa mendatang kemampuan China untuk berkreasi juga sudah menunjukkan tanda-tanda yang signifikan.



Gambar 1.8
Type of Imitations (Linsu Kim, 1997)

Kim (1997) juga sudah menjelaskan definisi *innovation*, yakni *a pioneering activity, rooted primarily in a firm's internal competencies, to develop and introduce a new product to the market*. Bahkan Linsu Kim menunjukkan bahwa perbedaan antara *innovation* dan *creative imitation* agak samar karena pada dasarnya *creative imitation* sudah mengandung inovasi. Yang benar-benar bermakna imitasi adalah *duplicative imitation*. Namun demikian, imitasi tetap berlandas pada produk yang ada atau *existing knowledge* tetap merupakan pondasi dari imitasi termasuk *creative imitation*. Sementara itu, inovasi cenderung mengacu pada perubahan dan kebaruan dari *existing product and knowledge*. Inovasi cenderung berpikir untuk mengembangkan produk dan pengetahuan baru guna menghasilkan kemanfaatan baru atau keunggulan baru bagi sebuah organisasi. Imitasi cenderung merupakan proses *diffusion of innovation*, penyebaran inovasi dan bukan inovasi itu sendiri. Inovasi menghasilkan *first-mover advantages*, keunggulan yang pertama atau *pioneer* yang sebelumnya belum ada.

Selanjutnya, yang membedakan *innovation* dan *creation* adalah bahwa *innovation* membawa *novelty* (kebaruan) dari *existing product* atau *knowledge* namun dengan tidak membuat *existing product and knowledge* tersebut menjadi usang. Yang berbeda adalah kemanfaatan yang bertambah sehingga diharapkan mampu menarik pengguna yang lebih banyak dibandingkan tanpa fitur baru tersebut. Sementara itu,

creation benar-benar membawa kebaruan yang membuat *existing knowledge and product* menjadi usang. Contoh untuk hal ini misalnya ketika BlackBerry muncul dengan teknologi barunya, maka teknologi HP yang ada saat itu menjadi usang. Ketika android muncul dan diterima oleh masyarakat, maka Blackberry menjadi usang. *Creation* menuntut kemampuan dan pembelajaran level tertinggi sehingga mampu menunjukkan keunggulan bersaing yang sulit diikuti oleh pesaingnya.

Creation harus dibedakan dari *discovery*. *Creation* membuat hal baru yang sebelumnya belum ada. Sementara *discovery* menemukan sesuatu yang sudah ada namun belum diketahui oleh orang kebanyakan. Ketika Columbus menemukan benua amerika, maka hal ini disebut sebagai *discovery* dan bukan *creation*. Benua amerika pada dasarnya sudah ada jauh sebelum Columbus lahir. Bahkan pada dasarnya sudah banyak manusia yang tinggal di benua amerika. Suku Indian Maya dan Inca sudah berkembang peradabannya jauh sebelum Columbus datang. Columbus tidak menciptakan benua amerika, dengan kata lain bukan *creation*. Columbus yang mengenalkan pada dunia luas bahwa ada benua amerika. Proses ini disebut sebagai *discovery*.

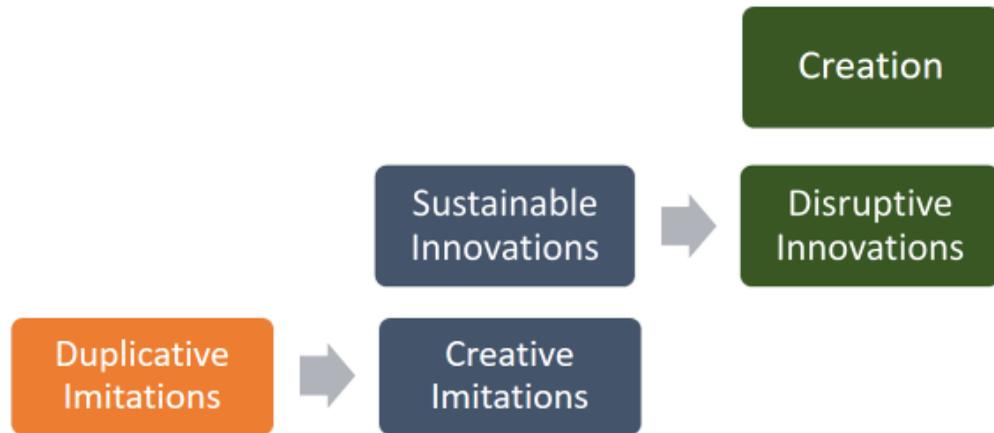
Aspek lain yang perlu diperhatikan dalam pengembangan inovasi adalah dilema yang dihadapi dalam membangun inovasi. Dilema ini muncul berkenaan dengan adanya dua jenis inovasi yakni *sustainable innovation* dan *disruptive innovation*. Banyak usaha besar dan ternama tiba-tiba kehilangan kepemimpinannya bukan karena kesalahan dalam manajemen dan bukan pula karena tidak menghasilkan inovasi dalam pengembangan usahanya. Seringkali kegagalan dalam memimpin usaha disebabkan munculnya inovasi lain yang dibuat oleh organisasi lain yang menyebabkan produk yang dikembangkannya menjadi ketinggalan jaman.

Beberapa dekade lalu, Nokia memimpin pasar telepon genggam secara global dengan mengalahkan pesaing-pesaingnya seperti Siemens, Ericsson, Motorola, dan lain sebagainya. Di masa kejayaannya, tiba-tiba saja Nokia kehilangan kepemimpinan pasar telepon genggam dengan begitu cepat. Tiba-tiba saja produk Nokia sudah tidak relevan dan ketinggalan zaman dengan munculnya Blackberry. Nokia gagal bukan karena tidak mengembangkan produknya. Setiap saat muncul inovasi baru dari Nokia yang disebarkan kepada konsumen. Manajemen Nokia juga dikembangkan dengan baik di seluruh dunia. Tetap saja Nokia mengalami kegagalan. Nokia tetap berinovasi, namun inovasi yang dikembangkannya bersifat *sustainable innovation*, yakni inovasi yang membuat banyak perubahan baru dengan terus mengembangkan produk yang ada. Pembaharuan terus menerus dari produk yang sudah ada ini merupakan pilihan logis dari organisasi yang sudah besar. Untuk terus bertahan hidup dan memimpin pasar, Nokia memang dituntut untuk terus berinovasi. Memang pilihan yang paling memudahkan adalah *sustainable innovation* karena memiliki risiko yang kecil untuk tetap mempertahankan pengguna produk dan menjaga loyalitasnya. *Disruptive innovation* bukanlah pilihan yang tepat bagi Nokia karena dapat membuatnya kehilangan pelanggan setianya yang sudah besar. *Disruptive innovation* beresiko

membuat produk yang sudah dikembangkan saat ini kehilangan relevansi dan membuatnya usang seketika. Tentu ini bukan pilihan yang menarik untuk dijalankan oleh sebuah perusahaan yang sedang memimpin pasar. Situasi inilah yang disebut sebagai dilema inovasi (Christensen & Raynor, 2003).

Dilema inovasi ini seringkali menghinggapi organisasi atau perusahaan besar karena terlalu besar risiko dan upaya yang dihadapi untuk menjalankan *disruptive innovation*. Hal ini berbeda dengan organisasi ataupun perusahaan yang masih kecil yang memiliki kelincahan berubah dan potensi kerugian yang tidak terlalu besar jika mengalami kegagalan. Organisasi besar masih menghadapi masa keemasan dan *potential gain* di depan mata yang jika dia berubah secara drastis menghadapi dua situasi. *Disruptive innovation* dapat membawa organisasi menuju kegagalan, yang juga berarti kematian, sementara pada saat yang sama jika dia bertahan dengan *platform* bisnis yang sama maka dia masih memimpin pasar dan menikmati situasi ini dengan nyaman. Situasi kedua, *disruptive innovation* berarti membawanya pada situasi yang kurang pasti, karena setiap inovasi belum tentu langsung diterima oleh pasar. Jikalau diterima oleh pasar, maka perlu usaha besar untuk tetap mengembangkan inovasinya secara terus menerus.

Christensen & Raynor (2003) dalam bukunya yang berjudul *Innovator's Solution: creating and sustaining successful growth* mengungkapkan bahwa berkompetisi dengan usaha yang sudah mendominasi pasar adalah sangat sulit. Berat sekali mengalahkan pemimpin pasar. Jikalau sebuah perusahaan berusaha berinovasi sedemikian rupa dengan kualitas yang sangat baik sekalipun tetap akan susah mengalahkan pemimpin pasar karena sudah memiliki *brand* yang dikenal oleh para pelanggannya dan bahkan setia terhadap produk tersebut. Selain itu, perusahaan tersebut juga akan senantiasa berinovasi terus menerus dengan membiayai *Research & Development* dengan sangat mahal guna memelihara kepemimpinannya. Usaha lain seringkali hanya mengekor dan bersaing dalam ceruk pasar sisa yang diperebutkan secara sengit juga oleh pesaing lainnya. Mengekor kepemimpinan seperti ini juga seringkali digunakan oleh banyak perusahaan untuk menjaga agar sekedar hidup. Sulit bagi perusahaan yang berada dalam situasi mengekor akan mendahului perusahaan yang memimpin pasar yang kompetitif.



Gambar 1.9
Innovation Continuum

Sebagai contoh adalah Kepemimpinan Indofood di Indonesia yang sudah menguasai pasar mie instan adalah sulit sekali dikalahkan. Beberapa *brand* sudah dikuasai oleh Indofood melalui Supermie, Sarimi dan terlebih lagi yang superior adalah Indomie. Produk Indomie yang menguasai pasar adalah Indomie Goreng. Meskipun Supermie adalah mie instan pertama di Indonesia, Indomie adalah makanan mie instan yang paling populer di seluruh Indonesia mengalahkan berbagai jenis makanan lainnya. Meskipun demikian Indomie tetap berinovasi untuk mempertahankan kepemimpinannya. Senantiasa muncul variasi rasa dari Indomie. Bahkan beragam jenis makanan tradisional populer sekalipun dijadikan basis rasa (seperti rasa rendang, rasa kari, rasa soto, rasa empal gentong, rasa ayam bawang, rasa kaldu, rasa sate dan lain sebagainya) dalam pengembangan produk Indomie. Merk lain sulit sekali mengalahkan penguasaan pasar dari produk mie instan Indomie ini. Semuanya mengekor dibelakang kepemimpinan Indofood ini. Mie Sedap, Mie Gaga, Salam Mie, Mie ABC dan beragam merk lainnya juga mengembangkan produknya dalam bentuk *duplicative imitation* dan berinovasi dalam bentuk *creative imitations* atau *sustainable innovation*. Indomie sendiri juga berinovasi dalam bentuk *sustainable innovation*.

Dalam situasi seperti di atas maka semua pesaing yang ada sulit menggeser kepemimpinan Indofood di Indonesia. Menurut Christensen & Raynor (2003), mengalahkan pemimpin pasar sulit mencapai keberhasilan jika mengandalkan *duplicative imitation*, *creative imitation* maupun *sustainable innovation*. Yang memiliki kesempatan untuk mengalahkan dominasi pasar dari usaha tertentu adalah usaha yang berhasil membangun *disruptive innovation*. Memang tidak semua jenis inovasi ini akan dipastikan berhasil, namun peluang terbesar adalah usaha yang berhasil membuat apa yang dikuasai oleh pemimpin pasar menjadi tidak relevan lagi dan usang (*obsolete*). Dengan cara ini, terjadi mata rantai yang putus dari usaha yang dimiliki oleh pemimpin pasar. Kejadian yang sama terjadi dalam bisnis *taxi* di Indonesia. Sulit sekali mengalahkan pemimpin pasar seperti Blue Bird. *Brand* taksi lainnya belum ada yang

mampu menyamai kepemimpinan Blue Bird. Zebra, Gamy, Express, Taxiku dan lain sebagainya adalah berbagai merk yang mengejar kepemimpinan Blue Bird. Dengan berbagai inovasi baik proses maupun manajemen telah dilaksanakan namun tidak mampu mengalahkan kejayaan Blue Bird di dunia pertaksian. Kemudian muncul Gojek, Grab, dan Uber yang membawa *disruptive innovation* dengan mengubah proses bisnis yang ada sehingga membuat layanan taxi yang ada sebelumnya menjadi usang. Kemunculan transportasi *online* tersebut membuat persaingan dengan cara lama sudah tidak lagi relevan. Bahkan kini sudah banyak merk taxi di Jakarta yang sudah tidak lagi beroperasi karena kalah bersaing. Untuk mempertahankan hidupnya, Blue Bird bahkan berkolaborasi dengan Gojek sehingga dapat bermain di dua mode, yakni taksi konvensional sekaligus taksi online. Dalam banyak hal, banyak sopir taksi konvensional yang beralih menjadi sopir taksi *online*. Inilah contoh yang dimaksud oleh Christensen & Raynor (2003) bahwa kepemimpinan pasar yang mapan oleh suatu perusahaan sulit dikalahkan melalui *sustainable innovation* namun melalui *disruptive innovation*.



Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Ada dua jenis imitasi yakni *duplicative imitations* dan *creative imitations*. Jelaskan dua jenis imitasi tersebut serta apa hubungannya dengan inovasi!
- 2) Mengapa inovasi dibutuhkan saat ini? Jelaskan pula mengapa inovasi berkaitan erat dengan kompetisi dan kewirausahaan!
- 3) Jelaskan apa yang dimaksud dengan dilemma inovasi!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) *Duplicative imitations* pada dasarnya adalah sepenuhnya melakukan tiruan atas produk atau proses baik secara legal maupun ilegal. Imitasi jenis ini terdiri dari *counterfits* dan *knockoffs* dan membutuhkan *low order knowledge* dan tetap berfungsi untuk mengembangkan kemampuan pada level yang rendah. Imitasi jenis ini dapat dijadikan dasar untuk membangun pengetahuan bagi kemampuan imitasi yang lebih tinggi yakni *creative imitations*. Imitasi jenis yang kedua ini terdiri dari beberapa jenis seperti: *design copies*, *creative adaptation*, *technological leapfrogging*, dan *adaptation to another industry*. Pada level yang lebih maju, *creative imitations* sulit dibedakan dari inovasi atau bahkan dapat disebut telah bercirikan inovasi itu sendiri. Hal ini disebabkan oleh kebaruan yang dibawa menunjukkan perubahan yang signifikan dan masih mengandung unsur pengetahuan dan teknologi yang masih ada.

- 2) Inovasi dibutuhkan karena dapat menjadi nilai dasar untuk memenangkan kompetisi. Memenangkan persaingan dengan berbasis pada inovasi menjadi keunggulan tersendiri dewasa ini dengan menggantikan basis persaingan di masa lalu seperti: efisiensi, produktivitas, kualitas, dan adaptasi. Inovasi menjadi nilai dasar bagi kewirausahaan. Tanpa basis inovasi, kewirausahaan akan dengan mudah menghadapi kekalahan dalam kompetisi. Kekalahan ini seringkali berarti kematian bagi wirausaha.
- 3) Dilemma inovasi seringkali dihadapi oleh perusahaan yang telah mendominasi pasar dengan produk-produk unggulannya. Untuk mempertahankan kepemimpinannya maka perusahaan senantiasa harus terus berinovasi sehingga sulit dikejar dan ditiru oleh para pesaingnya. Namun demikian, seringkali inovasi yang dijalankan bersifat *sustainable innovation* yang berarti secara akumulatif mengembangkan produk dan teknologi yang sudah ada. Hal ini dilakukan untuk menjaga pasar dan menghindari risiko kehilangan pasar ketika mengubah produk secara drastis. Sulit sekali bagi pemimpin pasar seperti ini melakukan *disruptive innovation* karena berarti mengubah segalanya. Perubahan tersebut pada dasarnya berisiko tinggi karena belum dapat diterima oleh pasar. Pada saat yang bersamaan, seringkali wirausahawan baru justru mampu mengembangkan pengetahuan berbasis *disruptive innovation* dengan membawa perubahan yang mampu membuat usang teknologi dan produk yang ada saat ini. Yang menjadi masalah adalah seringkali perusahaan besar yang memimpin pasar mengalami kekalahan telak karena *disruptive innovation* tadi berhasil diterima pasar dan membuatnya tidak lagi relevan.



Rangkuman

Inovasi pada dasarnya adalah perubahan yang membawa nilai-nilai baru atau dianggap baru bagi mereka yang menerapkannya. Inovasi berkembang karena kebutuhan untuk berkembang dan mempertahankan hidup organisasi dalam jangka panjang. Di dalam dunia yang bersaing, stagnasi hanya akan membawa pada kematian karena stagnasi akan membawa usaha menjadi kehilangan relevansinya. Inovasi beriringan erat dengan situasi kompetisi yang menuntut adanya kewirausahaan untuk memenangkan kompetisi tersebut. Kewirausahaan membutuhkan inovasi agar terus mampu membawa perubahan yang dibutuhkan oleh konsumen yang selalu berubahuntutannya. Inovasi sendiri dapat dikenali melalui tingkatan inovasi, yakni: imitasi, inovasi, dan kreasi. Meskipun dapat dibedakan tingkatan tersebut, namun dalam praktik sulit sekali membuat garis demarkasi antar tingkatan tersebut. Ada dua jenis imitasi, yakni: *duplicative imitations* dan *creative imitations*. Jenis yang kedua ini seringkali pula berhimpitan dengan inovasi sehingga sulit dibedakan. Inovasi sendiri terbagi dua, yakni: *sustainable innovation* atau yang disebut pula sebagai *incremental innovation*, dan *disruptive innovation* atau yang disebut pula sebagai *radical innovation*. Jenis inovasi yang kedua ini juga seringkali amat berhimpitan dengan pemahaman tentang *knowledge creation* sehingga seringkali pula sulit dibedakan.



Tes Formatif 2

Untuk memperdalam pemahaman atas pengertian inovasi maka mahasiswa diharapkan dapat mempelajari beragam inovasi yang dapat diunduh di link berikut ini: <https://www.ideatovalue.com/inno/nickskillicorn/2016/03/innovation-15-experts-share-innovation-definition/>

Setelah mempelajari pengertian inovasi tersebut, silakan diskusikan dengan rekan sejawat atau direnungkan lebih mendalam secara mandiri dengan berusaha menjawab beberapa pertanyaan berikut ini:

- 1) Apa yang dimaksud dengan inovasi?
- 2) Mengapa ada beragam pengertian tentang inovasi?
- 3) Apa kesamaan yang dapat disimpulkan dari perbedaan pengertian para ahli tersebut tentang inovasi?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

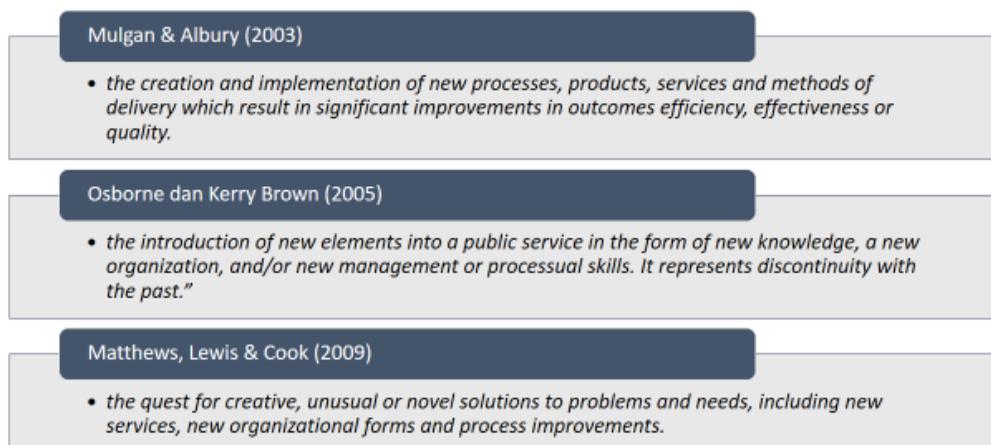
Inovasi Sektor Publik

Ada satu pertanyaan besar ketika mengulas masalah inovasi di sektor publik. Pertanyaan ini berkaitan dengan kesadaran bahwa inovasi sebenarnya konsep yang berkembang di sektor bisnis, dan begitu diadopsi ke sektor publik lalu dipertanyakan relevansinya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut mari kita lihat apa yang disampaikan oleh Ali Farazmand (2004): *“Policy innovations in governance are essential to the adaptation and adjustment to the rapidly changing environment of the world under globalization. It is also important to the building and enhancement of capacity to govern and to sound governance. Failure to innovate means failure to adapt, to build capacity, and to govern effectively. Similarly, innovation in administrative process and structure is essential to the organization and management of a governance system and to the effective implementation of innovative policies.”* Inovasi kebijakan publik dalam tata kelola pemerintahan dibutuhkan untuk melakukan adaptasi dan penyesuaian terhadap lingkungan dunia yang berubah sebagai akibat dari hadirnya globalisasi. Inovasi ini juga penting untuk membangun dan meningkatkan kapasitas baik bagi tatakelola pemerintahan maupun bagi *sound governance*. Kegagalan berinovasi berarti kegagalan untuk beradaptasi, untuk membangun kapasitas, dan untuk mengelola pemerintahan secara efektif. Pada saat yang bersamaan, inovasi dalam proses dan struktur administrasi merupakan hal penting bagi pengorganisasian dan pengelolaan sistem tata kelola pemerintahan dan bagi pelaksanaan kebijakan inovasi yang efektif.

Untuk menjalankan inovasi di sektor publik ini, maka selanjutnya kita bahas pengertian inovasi di sektor publik. Memahami inovasi di sektor publik sebaiknya dimulai dari pemahaman yang utuh tentang definisi konsepnya. Mulgan & Albury (2003) menyampaikan bahwa: *“Successful innovation is the creation and implementation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality.”* Inovasi membawa kebaruan dalam hal proses, produk, layanan, dan metode pelayanan publik dengan hasil berupa efisiensi, efektivitas ataupun kualitas yang lebih baik dari yang sebelumnya. Sementara itu, Centre for Public Service Innovation (2007) memberikan pengertian yang lebih sederhana yakni *“Applied creativity that is contextually relevant”*. Inovasi adalah kreativitas terapan yang relevan secara kontekstual. Konteks dalam hal ini adalah penyelesaian persoalan, kinerja yang lebih baik dan pencapaian tujuan. Dengan merujuk pada pendapat Curie, et.al., Matthews,

Lewis & Cook (2009) menggunakan definisi inovasi sebagai *the quest for creative, unusual or novel solutions to problems and needs, including new services, new organisational forms and process improvements*. Inovasi merupakan tuntutan adanya solusi kreatif, tak biasa, dan baru untuk menjawab masalah dan kebutuhan baik berupa layanan baru, bentuk organisasi baru, maupun perbaikan proses.

Pengertian inovasi yang lebih khusus bagi sektor publik disampaikan oleh Stephen P. Osborne dan Kerry Brown bahwa *“Innovation in Public Service Organization is the introduction of new elements into a public service in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents discontinuity with the past (Osborne & Brown, 2005)”*. Pengertian ini lebih cocok bagi inovasi dalam organisasi publik. Inovasi berarti adanya unsur baru dalam pelayanan publik baik dalam bentuk pengetahuan baru, organisasi baru, manajemen baru, atau keahlian baru. Kebaruan tersebut ditandai dengan adanya ketidak-berlanjutan dari hal yang lama. Artinya jika ada pengetahuan baru, maka pengetahuan lama dianggap sudah tidak berlaku lagi. Jika ada keahlian baru maka keahlian lama sudah tidak lagi dibutuhkan secara signifikan. Ada persoalan *“discontinue”* dalam hal ini untuk membedakan antara inovasi dan perubahan. Jika masih ada hal lama yang berlaku maka hal yang baru tidak dapat disebut sebagai inovasi melainkan sekedar sebagai perubahan (*change*) saja. Tentu pengertian yang disampaikan oleh Osborne & Brown (2005) ini sudah melampaui cakupan pengertian imitasi dan benar-benar berada rentang pengertian *disruptive innovation*.

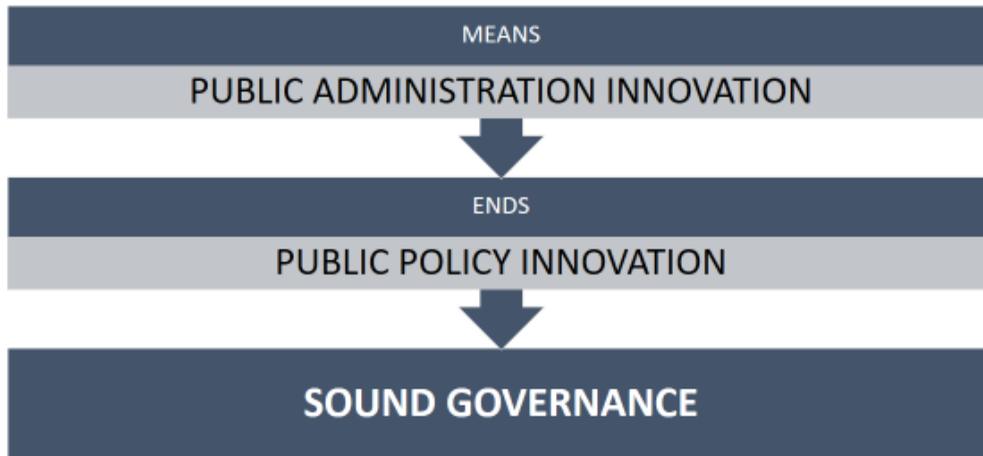


Gambar 1.10
Innovation in Public Service

Melanjutkan pengertian inovasi di sektor publik yang disampaikan oleh Osborne & Brown tersebut, Osborne & Jing (2017) memaparkan beberapa jenis inovasi di sektor publik. Ada empat jenis, yakni *radical innovation*, *architectural innovation*, *incremental innovation*, dan *product/service development*. Dari keempat cara perubahan

tersebut, hanya tiga yang pertama yang mengandung pengertian inovasi sementara yang terakhir hanya mengandung perubahan dan tidak dapat digolongkan sebagai inovasi. *Radical innovation* dapat dimengerti sebagaimana telah dijelaskan dalam kegiatan belajar sebelumnya dan setara dengan pengertian *disruptive innovation*. *Architectural innovation* tidak mengandung perubahan revolusioner sebagaimana *radical innovation*, namun lebih kuat daripada *incremental innovation*. *Architectural innovation* membawa perubahan bukan saja dalam aspek kemampuan organisasi namun juga dalam aspek kebutuhan pengguna. Aspek kebaruan yang diubah mencakup sisi *supply* dan *demand*. Berbeda dari *radical innovation* yang sampai membawa perubahan paradigma dalam pelayanan publik, *architectural innovation* tetap berada dalam paradigma yang berkembang saat itu. *Incremental innovation* membawa kebaruan setara dengan *architectural innovation* namun terjadi pada satu sisi saja yakni *demand side* atau *supply side*. Ini berbeda dari *product/service development*. Kategori keempat ini tidak dapat digolongkan sebagai inovasi meskipun juga membawa kemajuan. Perubahan yang terjadi bersifat gradual dan merupakan kelanjutan dari produk atau layanan yang ada sebelumnya.

Kandungan inovasi di sektor publik berkembang lagi seiring dengan jenis inovasi apa yang dipaparkan oleh Farazmand (2004) dalam *sound governance*. Untuk mencapai *sound governance* dibutuhkan inovasi baik berupa inovasi kebijakan maupun administrasi. Inovasi kebijakan berarti inovasi dalam hal substansi kebijakan (*ends*), sementara inovasi administrasi merupakan inovasi dalam hal cara menyelenggarakan kebijakan. (*means*). Tanpa adanya sistem manajerial dan administrasi yang adaptif dan inovatif maka dapat dipastikan bahwa kebijakan yang inovatif sekalipun akan mengalami nasib gagal. Kebijakan yang inovatif tidak bermakna apa-apa tanpa adanya dukungan organisasi dan kemampuan untuk menjalankannya. Tidak adanya implementasi dan administrasi yang kokoh maka berarti sama dengan tidak adanya *sound governance*. Dengan demikian, inovasi kebijakan dan administrasi sama dengan dua sisi mata uang yang sama sehingga harus ada. Keberadaannya merupakan kunci bagi terlaksananya *sound governance*, dan memiliki arti penting terutama di abad globalisasi ini yang seringkali membawa perubahan yang amat cepat. Ini semua merupakan apa yang Farazmand (2004) sampaikan bahwa: “*Without innovative and adaptive administrative or managerial systems, innovative policies are doomed to failure; innovative policy is meaningless without the organization and capacity to implement it; and without sound implementation or administration, there is no sound governance. Thus, policy and administrative innovations are key to sound governance, especially in the age of globalization and rapid change.*”



Gambar 1.11
Innovation for Sound Governance (Ali Farazmand, 2004)

Selanjutnya, Farazmand (2004) mengungkapkan bahwa “*Both policy and administrative innovations consist of a multitude of managerial, institutional, organizational, cultural, and technological innovations for the purposes of adaptation and creative and novel ideas that would transform the governance process and structure. They will further help build and enhance managerial, administrative, and governance capacities, not only for maintaining high performance but also in an anticipatory manner, in order to meet the challenges of the globalization age.*” Ali Farazmand menegaskan bahwa inovasi kebijakan dan administrasi mencakup banyak sekali inovasi dalam beragam hal yang meliputi inovasi manajerial, kelembagaan, organisasional, budaya, dan teknologi. Inovasi dalam bermacam hal ini bermanfaat bagi adaptasi dan bagi pemanfaatan gagasan-gagasan baru dan kreatif sehingga mampu mengubah proses dan struktur tata kelola pemerintahan. Beragam inovasi ini selanjutnya akan membantu membangun dan meningkatkan kapasitas manajerial, administrasi dan tatakelola pemerintahan yang tidak hanya akan mencapai kinerja tinggi tetapi juga cara-cara antisipatif dalam rangka memenuhi beragam tantangan di era globalisasi.

Melalui kajian literature, Matthews, Lewis & Cook (2009) mengidentifikasi beberapa faktor yang menghambat inovasi di sektor publik. Pertama, dengan mengacu pada tulisan Mulgan & Albury (2003), mereka mengungkapkan ada tujuh penghambat: *Delivery pressures and administrative burdens, Short-term budgets and planning horizons, Poor rewards and incentives to innovate, Culture of risk aversion, Poor skills in active risk or change management, Reluctance to close down failing programs or organisations, Technologies available but constraining cultural or organisational arrangements.* Kedua, dengan menambahkan kajian Borin (2001), Matthews, Lewis & Cook (2009) menyampaikan tiga faktor penghambat inovasi lainnya, yakni: *Barriers*

that arise from within the bureaucracy/organization, Obstacles that arise primarily in the political environment, Barriers that exist in the external environment. CPSI (2007) juga mengidentifikasi lima belas faktor penghambat inovasi di sektor publik. Faktor tersebut adalah: 1. *Lack of access to resources for development and testing;* 2. *Lack of understanding about how to initiate innovation or what to do with new ideas or project possibilities that present themselves;* 3. *Inability to attract funding for long-term implementation;* 4. *Difficulties in finalising arrangements for public-private partnerships;* 5. *Inability to replicate and to mainstream innovations;* 6. *Short-term planning and budget cycles of government;* 7. *Poor skills in active risk or change management and a culture of riskaversion;* 8. *Few rewards or incentives to innovate or adopt innovations;* 9. *Cultural or organisational constraints in using available technology;* 10. *Over-reliance on a small pool of high performers within the organisation as sources of innovation;* 11. *Reluctance to close down programmes that fail to innovate;* 12. *Delivery pressures and administrative burdens;* 13. *Slow decision-making processes;* 14. *Fear of the unknown;* 15. *The myth that innovation is expensive.* Dalam beberapa hal ternyata apa yang disampaikan oleh CPSI telah mencakup apa yang disampaikan Mulgan & Albury di atas. Sementara apa yang disampaikan oleh Matthews, Lewis & Cook juga telah dicakup substansinya meskipun dengan menggunakan redaksi yang berbeda. Dengan memahami faktor penghambat ini maka sebenarnya telah dapat disusun agenda untuk menyelesaikan hambatan inovasi tersebut. Solusinya adalah dengan mengacu pada upaya mengeliminasi faktor penghambat tersebut dan sebisa mungkin diubah menjadi faktor pendorong.

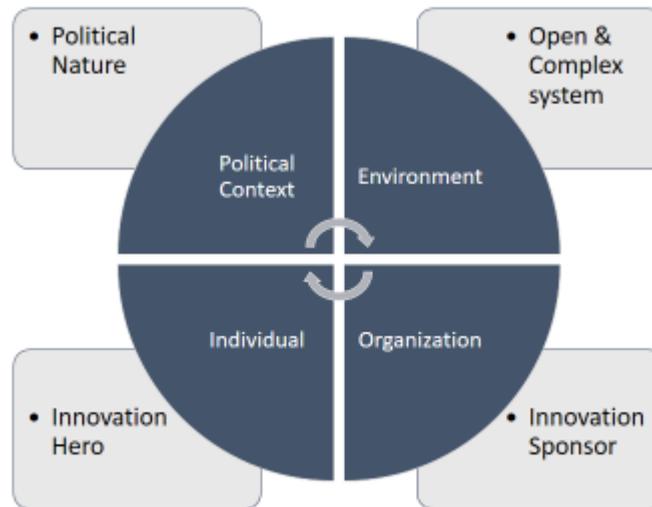
Afrika Selatan sukses menjalankan inovasi sektor publik dengan mengadakan kompetisi inovasi pelayanan publik. Center for Public Service Innovation (CPSI, 2007) mengambil beberapa pelajaran penting dari kompetisi tersebut. Pelajaran tersebut adalah: 1. *There is no blueprint for innovation. It arises from chaos in structure, while some innovations spring up because of crises;* 2. *Innovators think big and act small;* 3. *Innovators swim upstream;* 4. *Innovation requires management;* 5. *Innovators see the doughnut and not the hole;* 6. *Innovators must understand their environment;* 7. *Innovation is not a one-man show. A team must be assembled for innovation so that it can be built on a variety of skills and resources;* 8. *Innovation is about solving real problems;* 9. *Innovation has a heart. Innovation will only succeed in the Public Sektor if someone cares sufficiently about an issue or problem to commit time, energy, a reputation, skills and knowledge to make a lasting difference.*

Untuk mencapai inovasi sektor publik yang berhasil maka dibutuhkan faktor pendorong. Faktor ini dibutuhkan juga sekaligus untuk membantu mengeliminasi berbagai rintangan terhadap inovasi. CPSI (2007) mengidentifikasi faktor pendorong tersebut dengan mengutip pendapat Alberti & Bertucci (2006), yakni: *Effective leadership;* *Well educated and well trained public sektor employees;* *Organisational culture;* *Promotion of team work and partnership;* *Innovation must be oriented to achieving measurable progress;* *Innovation in executive programmes.* Faktor

pendorong ini lebih luas daripada apa yang diusulkan oleh Mulgan & Albury (2003) yakni *strategic leadership* dan *systemic change*. CPSI (2007) sendiri mengidentifikasi keberhasilan inovasi sektor publik juga pada tiga tingkatan, yakni: individu, organisasi, dan sistem. Individu yang mendukung inovasi dan yang termotivasi merupakan individu yang dibutuhkan oleh inovasi sektor publik. Pada tataran organisasi, dibutuhkan *learning organization* yang dapat menempa inovasi secara berkelanjutan dan berlangsung pada aras organisasi. Sementara pada tataran system, diperlukan kerangka berpikir system sehingga inovasi dapat dikembangkan secara sistemik.

Sementara itu, Osborne & Jing (2017) mengungkapkan ada empat sumber inovasi (*source of innovation*). Sumber inovasi ini berarti darimana inspirasi inovasi berasal, dan darimana dukungan atas inovasi berasal. Sumber inovasi perlu dianalisis lebih lanjut sehingga kita dapat menentukan darimana kita akan memulai inovasi. Sumber inovasi ini juga perlu diketahui agar bila ada sumbatan inovasi maka kita dapat menganalisis darimana asalnya sehingga kita dapat menyusun solusi bagaimana mengatasinya dan sekaligus mendorong munculnya inovasi. Dengan menganalisis pustaka yang ada, Osborne & Jing (2017) menyimpulkan bahwa sumber inovasi tersebut adalah: individu, organisasi, lingkungan, dan konteks politik.

Individu dapat menjadi sumber inovasi. Pahlawan inovasi merupakan model tradisional dari sumber inovasi. Seringkali inovasi muncul dari perorangan yang berbakat, berpengetahuan, dan termotivasi kuat untuk berinovasi. Bahkan seringkali, sang pahlawan harus berjuang sendirian dan meyakinkan banyak pihak, termasuk rekan sekerja, atasan dan lingkungan lainnya agar dapat menerima inovasi yang dimulainya. Pahlawan inovasi ini juga seringkali digambarkan sebagai wirausahawan sektor publik yang memiliki sifat seperti tahan banting, berorientasi tujuan, mampu bekerja berjam-jam, berani mengambil risiko, percaya diri dan terampil memperoleh dukungan politik. Selain itu, pahlawan inovasi ini seringkali mampu menyeimbangkan antara kepentingannya sendiri dan keuntungan organisasi. Ia mampu meraih dukungan organisasi dan meyakinkan orang-orang dalam organisasi (Osborne & Jing, 2017).



Gambar 1.12
Source of Innovation (Osborne & Jing, 2017)

Bergantung pada individu yang berinovasi akan mengurangi konteks keorganisasian. Analisis lebih lanjut juga menunjukkan bahwa sumber inovasi adalah organisasi itu sendiri. Ada dua pendekatan dalam inovasi organisasi. Pertama adalah *top-down innovation* yang umumnya berkaitan dengan upaya mencapai efisiensi organisasi dan pelayanan publik. Kedua adalah *bottom-up innovation* yang cenderung berupaya mencapai efektivitas organisasi. Organisasi sebagai sumber inovasi seringkali juga bertindak sebagai *innovation sponsor*. Organisasi sebagai sponsor inovasi dapat berarti memberikan mandate kepada anggotanya untuk berinovasi sekaligus juga memberikan dukungan berinovasi. Termasuk konsekuensi sponsor adalah ikut membela jika terjadi kegagalan inovasi. Dukungan organisasi untuk berinovasi dapat menciptakan budaya inovasi serta ikut serta menanggung risiko inovasi. Bagi orang yang berinovasi, dukungan organisasi berarti mengurangi tekanan terhadap pribadi mereka (Osborne & Jing, 2017).

Akhir-akhir ini kajian tentang inovasi bergeser dari lokus organisasi ke lingkungan. Termasuk dalam lokus lingkungan adalah dibutuhkan sistem yang terbuka (*open system*) dan pemahaman kelembagaan sumber inovasi. *Open system* berarti ada pengakuan bahwa pengaruh lingkungan amatlah besar dalam memberikan dukungan inovasi dalam organisasi. Situasi ini menjadi lebih penting ketika sektor publik lebih didominasi oleh persoalan layanan yang bersifat *intangible* daripada produk tertentu yang bersifat *tangible*. Berkembangnya lokus lingkungan ini menyebabkan inovasi didukung oleh *complex system* yang berarti bahwa inovasi dilaksanakan dalam level organisasi pelayanan publik dan dipengaruhi pula *stakeholder* yang lebih luas. Lokus lingkungan ini juga mengubah orientasi inovasi dalam organisasi dari *inward looking* menjadi *outward looking*. Pertimbangan akseptabilitas dan

pelibatan pengguna layanan menjadi lebih penting. Keberadaan penyuplai barang dan jasa yang digunakan dalam pelayanan publik juga menjadi pertimbangan. Lokus ini bahkan mendukung kolaborasi antar berbagai *stakeholder* dalam menyusun inovasi dalam organisasi. Konsep seperti *collaboration*, *co-creation*, dan *networking* bahkan *co-destruction* akhirnya muncul sebagai alternative dalam membangun inovasi (Osborne & Jing, 2017).

Sumber inovasi terakhir adalah konteks politik inovasi. Sumber terakhir ini penting khususnya dalam inovasi pelayanan dan kebijakan publik karena administrasi publik tidak pernah lepas dari konteks politiknya. Meskipun kini tidak lagi berada dalam paradigma dikotomi politik dan administrasi, apalagi paradigma administrasi publik sebagai politik, tetap saja sampai kapanpun administrasi publik tidak dapat lepas dari konteks politik. Inovasi di organisasi publik dengan sendirinya akan berurusan dengan konteks politik internal organisasi maupun dengan konteks politik eksternalnya. Konteks politik internal selalu terjadi karena organisasi sektor publik umumnya merupakan entitas negara yang dengan sendirinya memiliki *political nature*. Politik organisasi seringkali lebih kuat di organisasi sektor publik daripada di sektor swasta. Interaksi organisasi dengan pengguna layanan yang merupakan warga negara dan memiliki peran politiknya sendiri menyebabkan organisasi sektor publik tidak dapat lepas dari konteks politik internal (Osborne & Jing, 2017).

Dukungan dan penentangan terhadap inovasi akan terjadi di organisasi sektor publik berikut segala konsekuensi. Jika dukungan politik internalnya besar, maka sumber inovasi yang ada juga ikut membesar. Selain itu, konteks politik eksternal juga merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena efektivitas organisasi dan kinerjanya harus dipertanggungjawabkan kepada publik baik secara langsung maupun tak langsung (melalui lembaga-lembaga yang mewakili publik). Terkadang mandat konstitusional menyebabkan konteks politik eksternal juga merupakan sumber inovasi. Kontestasi para pejabat publik dapat saja melibatkan pemimpin dalam organisasi pelayanan publik. Kontestasi antar pejabat atau pemimpin tertinggi juga menyebabkan konteks politik ini menjadi sangat relevan. Kinerja instansi publik menjadi relevan untuk senantiasa dibahas dan seringkali menjadi energi bagi inovasi.



Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan dan analisislah titik temu pengertian inovasi di sektor publik menurut pendapat Anda!
- 2) Jelaskan prasyarat terciptanya *sound governance* menurut Farazmand (2004) dan bagaimana keterkaitan prasyarat tersebut menurut Anda!

- 3) Osborne & Jing (2017) menjelaskan bahwa ada empat sumber inovasi. Jelaskan sumber inovasi tersebut dan bagaimana hubungannya satu sama lain!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Titik temu di antara tiga pengertian inovasi di sektor publik adalah bahwa inovasi mengandung kebaruan baik dalam layanan publik, keorganisasian, dan proses. Kebaruan ini dimaksudkan menghasilkan *outcome* berupa efektivitas, efisiensi atau solusi atas permasalahan.
- 2) Dua jenis inovasi yang menjadi prasyarat bagi terciptanya *sound governance* adalah inovasi dalam kebijakan publik dan inovasi dalam administrasi publik. Inovasi kebijakan publik merupakan inovasi yang berisi konten kebijakan dan berarti substansi kebijakan untuk memecahkan masalah yang dihadapi. Kebijakan ini tidak dapat berjalan dengan sendirinya tanpa dilaksanakan. Implementasi kebijakan inilah yang merupakan pokok dari administrasi atau manajemen publik. *Sound governance* juga membutuhkan inovasi dalam administrasi publik karena proses inilah yang melaksanakan kebijakan yang dibuat. Konten kebijakan yang baik tidak dapat efektif terlaksana jika tidak diimplementasikan dengan baik. Implementasi sendiri menghadapi persoalan yang semakin kompleks di masa mendatang sehingga membutuhkan inovasi yang sukses pula.
- 3) Ada empat sumber inovasi menurut Osborne & Jing (2017), yakni individu, organisasi, lingkungan dan konteks politik. Sumber inovasi individu merupakan sumber inovasi yang berasal dari perorangan yang memiliki jiwa wirausaha dan ketahanan untuk menghasilkan inovasi yang berguna bagi dirinya maupun organisasinya. Sumber inovasi organisasi memungkinkan inovasi yang disponsori oleh organisasi. Sumber ini memungkinkan individu bertalenta untuk semakin berkembang karena didukung oleh organisasi tidak hanya ketika berhasil dengan inovasinya namun juga ketika terjadi kegagalan inovasi. Inovasi keorganisasian dapat pula dipermudah dengan dukungan lingkungannya. Dalam hal ini, lingkungan juga dapat menjadi sumber inovasi. Lingkungan ini dapat mendukung inovasi dengan baik ketika berbentuk open sistem. Organisasi bekerja dengan segenap *stakeholder* eksternalnya yang juga mempengaruhi kinerja organisasi. Jika lingkungan eksternal ini mendorong inovasi dalam organisasi maka ia telah menjadi sumber inovasi. Lingkungan organisasi yang paling dominan bagi organisasi sektor publik adalah konteks politik. Bagi organisasi sektor publik, konteks politik merupakan bagian yang tak terpisahkan karena pada dasarnya hubungan organisasi publik dengan konteks politik adalah sangat erat. Pertanggungjawaban publik seringkali melibatkan konteks politik sehingga apabila unsur ini mendukung inovasi maka akan menjadi sumber kuat terjadinya inovasi sektor publik.



Rangkuman

Inovasi di sektor publik pada dasarnya adalah pembuatan dan pelaksanaan hal-hal yang baru dan kreatif dalam hal pelayanan publik, keorganisasian, manajerial dan proses pemerintahan. Inovasi sektor publik ini dibutuhkan guna mencapai hasil berupa pemecahan masalah-masalah publik dan pencapaian tujuan organisasi sektor publik secara efektif, efisien, dan berkualitas. Hal yang membedakan antara perubahan dan inovasi adalah bahwa inovasi menunjukkan adanya kebaruan yang dibuat serta indikasi *discontinue* dari apa yang ada sebelumnya.

Inovasi di sektor publik merupakan prasyarat pencapaian *sound governance*. Ada dua jenis inovasi dalam hal ini, yakni: inovasi dalam kebijakan publik serta inovasi dalam menjalankan kebijakan publik tadi. Inovasi jenis kedua tadi disebut sebagai inovasi administrasi publik. Hanya dengan inovasi maka administrasi publik mampu menyelesaikan persoalan lama yang tak kunjung tuntas, serta menghadapi perubahan zaman yang berlangsung dengan cepat. Tantangan zaman yang semakin sulit diprediksi merupakan kombinasi dari kecenderungan globalisasi yang tak terhindarkan serta perkembangan teknologi informasi yang berlangsung dengan cepat dan disruptive.

Ada dua faktor yang perlu diperhatikan untuk menjamin berkembangnya inovasi di sektor publik. Dua faktor tersebut adalah faktor penghambat dan pendorong. Ada rentang yang luas dalam kedua faktor tersebut, mulai dari orang di dalam organisasi, sistem dalam organisasi itu sendiri, serta lingkungan eksternalnya. Analisis terhadap dua faktor tersebut serta interaksi dan tension yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengungkit terjadinya inovasi yang terus menerus dalam organisasi sektor publik. Analisis SWOT atau *force-field analysis* dapat digunakan untuk menyusun strategi penguatan inovasi sektor publik.

Ada empat sumber inovasi yang perlu diperhatikan sebagai awalan dalam mengembangkan inovasi di sektor publik. Empat sumber inovasi tersebut adalah: individu yang dikenal sebagai *innovation hero*, organisasi yang dapat menjadi sponsor inovasi, lingkungan yang mendukung berupa *open system* dan dapat melibatkan sebanyak mungkin *stakeholder* sehingga membuatnya menjadi *complex system*, dan yang terakhir adalah konteks politik yang tidak dapat dihindari oleh organisasi sektor publik karena *political nature* yang melekat dalam organisasi jenis ini. Organisasi sektor publik tidak dapat menghindari konteks politik karena organisasi ini merupakan bagian dari entitas politik itu sendiri. Hal inilah yang membedakannya dengan organisasi swasta.



Tes Formatif 3

Kerjakan Tes Formatif berikut ini!

Berikut ada sebuah kasus yang disajikan dalam bentuk makalah. Makalah tersebut Anda baca dalam prosiding yang diedit oleh M.R. Khairul Muluk berjudul *Innovative Governance*. Tulisan tersebut dapat Anda unduh dalam laman berikut:

<https://drive.google.com/file/d/10V9Bru8lUIJLzen5t6yz7-jCwLIic8nX/view>.

Kasus yang diangkat berjudul “Inovasi di Pemerintahan Daerah: Bagaimana Dapat Menang di “Lautan Berdarah?” karya dari Irwan Noor dan Sjamsiar Sjamsuddin yang berada pada halaman 329-335.

Mengacu pada kasus tersebut, Anda diminta untuk melakukan hal berikut ini.

1. Eksplorasilah terlebih dahulu permasalahan yang diajukan dalam ranah administrasi publik!
2. Deskripsikanlah solusi yang ditawarkan oleh kedua penulis tersebut!
3. Bagaimanakah agar solusi yang ditawarkan tadi dapat dilaksanakan?

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) Kasus di atas membahas keberlanjutan inovasi pemerintahan daerah setelah ditinggalkan oleh Kepala Daerah yang inovatif. Kasus di atas hendak membahas apakah inovasi yang sudah berjalan dengan baik akan tetap berjalan dengan baik ketika terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Selain itu, kasus tersebut juga menggunakan dimensi dalam teori *sound governance* untuk melihat kadar inovasi dari sebuah pemerintahan yang dicitrakan *innovative* oleh media.
- 2) Dimensi *sound governance* yang digunakan sebagai alat analisis dalam kajian tersebut adalah: dimensi proses, sektor, konstitusi, organisasi dan institusi, kebijakan, internasionalisasi dan globalisasi, manajemen dan kinerja, akuntabilitas dan transparansi, pengakuan dan nilai, serta yang terakhir adalah struktur.
- 3) Kepemimpinan kepala daerah merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan inovasi dan dilanjutkan dengan faktor perencanaan sebagai faktor penting agar inovasi yang sudah dirintis oleh kepemimpinan sebelumnya dapat berlanjut meskipun terjadi pergantian kepemimpinan.

Tes Formatif 2

- 1) Inovasi berdasarkan kamus *Oxford* berarti *Make changes in something established, especially by introducing new methods, ideas, or products*. Pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa inovasi berarti perubahan terhadap apa yang ada saat ini. Perubahan tersebut dilakukan dengan menggunakan baik cara baru, gagasan baru, maupun produk baru.
- 2) Ada 15 ahli yang ditanya tentang apa yang mereka maknai tentang inovasi terutama yang mereka terapkan di berbagai perusahaan. Ternyata setiap orang memiliki pengertian yang berbeda tentang inovasi yang mereka terapkan. Misalnya Nick Skillicorn yang memaknai inovasi menjadi: *Turning an idea into a solution that adds value from a customer's perspective*. Selain itu, David Bulkus memiliki makna tersendiri tentang inovasi: *The application of ideas that are novel and useful. Creativity, the ability to generate novel and useful ideas, is the seed of innovation but unless it's applied and scaled it's still just an idea*. Selanjutnya Stephen Shapiro yang menerjemahkan inovasi sebagai *“Very simply put, innovation is about staying relevant. We are in a time of unprecedented change. As a result, what may have helped an organization be successful in the past could potentially be the cause of their failure in the future. Companies need to adapt and evolve to meet the ever changing needs of their constituents.”* Mengapa para ahli tersebut memiliki pemahaman sendiri tentang inovasi? Hal ini disebabkan oleh beragam persoalan yang mereka hadapi serta kebutuhan akan

solusi yang juga beragam bentuknya, serta inovasi sendiri yang menggunakan gagasan yang berasal dari perspektif yang berbeda-beda. Inovasi dikerjakan oleh orang dengan berbeda latar belakang, dengan cara yang berbeda, atas problem yang juga berbeda-beda, dalam kerangka waktu yang juga beragam.

- 3) Meskipun tampak para ahli memiliki pemahaman yang berbeda-beda terhadap substansi konsep inovasi dan bagaimana pandangannya dalam penerapannya di berbagai organisasi, ada baiknya jika kita mencari persamaan antar konsepsi tersebut. Setelah dianalisis dengan baik dengan membandingkan pendapat yang satu dengan pendapat yang lain, ternyata para ahli tersebut memiliki kesamaan dalam pemahamannya tentang inovasi. Kesamaan tersebut tertuang dalam beberapa hal, yakni: perubahan (*change*), gagasan (*ideas*), kebaruan (*novelty*), dan nilai tambah (*added value*). Setiap pemahaman atas konsep inovasi dari setiap ahli tersebut memiliki unsur yang sama, yakni keempat aspek tersebut.

Tes Formatif 3

- 1) Masalah dalam kasus tersebut adalah bahwa pemerintah daerah sedang memasuki era kompetisi dan dibutuhkan cara untuk memenangkan kompetisi tersebut. Selama ini pemerintah daerah senantiasa gagal menghadapi persaingan sehingga dibutuhkan cara mengatasinya.
- 2) Solusi yang ditawarkan untuk menyelesaikan persoalan bagaimana memenangkan kompetisi dalam pemerintahan daerah adalah dengan meningkatkan daya saing daerah. Peningkatan ini seharusnya tidak lagi didasarkan pada semata nilai-nilai efisiensi, produktivitas, dan kualitas namun sudah harus masuk nilai yang lebih menantang yakni inovasi.
- 3) Inovasi dapat dilaksanakan dengan baik jika didukung oleh implementasi organisasi pembelajaran dalam organisasi pemerintahan daerah, serta didukung oleh kepemimpinan inovasi. Jika dua hal ini dipenuhi maka persoalan pemerintahan daerah dapat diatasi karena menguatnya kemampuan daerah dalam meningkatkan kinerjanya.

Glosarium

<i>Creation</i>	adalah penciptaan hal-hal baru yang sebelumnya belum ada sehingga memunculkan ketidak-berlanjutan dari hal-hal yang sudah ada.
<i>Good Governance</i>	adalah tata kelola pemerintahan yang baik sebagai antitesis dari pemerintahan yang buruk. Tata kelola yang baik ini mengandung beberapa unsur yang disepakati oleh banyak pihak seperti akuntabilitas, supremasi hukum, dan manajemen kinerja.
<i>Governance</i>	adalah tata kelola pemerintahan yang melibatkan aktor pemerintah, swasta dan masyarakat baik dalam pembuatan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya.
<i>Government</i>	dapat berarti pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah organ negara yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara konstitusional. Sementara pemerintahan merupakan proses penyelenggaraan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah.
<i>Imitations</i>	adalah upaya meniru hal yang sudah ada guna didayagunakan sesuai kepentingan penggunaannya. Imitasi ini dapat dilakukan secara illegal seperti pembajakan produk yang sudah ada, atau secara legal dengan membuat tiruan yang diproduksi secara resmi.
<i>Innovation</i>	adalah gagasan, produk, proses yang dianggap baru oleh pengguna atau mereka yang mengadopsinya. Inovasi mengandung kebaruan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan persoalan lama maupun untuk meningkatkan pencapaian tujuan.
<i>Paradigm</i>	adalah penggunaan metode historis untuk menjelaskan perkembangan suatu bidang ilmu pengetahuan. Paradigma adalah sebuah <i>normal science</i> yang berlaku pada suatu masa tertentu yang terbentuk dari sebuah krisis dan dianggap secara luas mampu menjawab persoalan dalam bidang ilmu tersebut di suatu masa tertentu.
<i>Sound Governance</i>	adalah tata kelola pemerintahan yang kokoh yang ditunjukkan dalam pelayanan publik yang istimewa dan berkualitas. Tata kelola pemerintahan yang kokoh di dalam negeri dan luar negeri serta memiliki keunggulan dalam jangka panjang. Tata kelola pemerintahan yang melibatkan empat aktor yakni pemerintah, swasta, masyarakat serta aktor internasional dalam empat tingkatan tata kelola pemerintahan yakni lokal, nasional, regional, dan internasional.

Daftar Pustaka

- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public management and governance*. New York: Routledge.
- Christensen, C.M., & Raynor, M.E. (2003). *The innovators solution: Creating and sustaining successful growth*. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation.
- CPSI (Centre for Public Sector Innovation). (2007). *Innovation framework for the public sector of South Africa*.
- Denhardt, J.V., & Denhardt, R.B. (2003) *The New public service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Drucker, P.F. (1984). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Perfectbound.
- Farazmand, A. (2004). *Sound governance: Policy & administrative innovations*. Westport: Praeger Publishers.
- Henry, N. (2018). *Public administration and public affairs* (13th ed.). New York: Routledge.
- Kim, L. (1997). *Imitation to innovation: The dynamics of Korea's technological learning*. Boston: Harvard Business School Press.
- Kuhn, T.S. (2012). *The structure of scientific revolution* (4th ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Machado, C., & Davim, J.P. (eds.) (2020). *Entrepreneurship and organizational innovation*. Switzerland: Springer.
- Martinez-Costa, M., Jimenez-Jimenez, D., Castro-del-Rosario, Y., & Valle-Mestre, L. (2020). Mediating effect of the HRM on the relationship between the SIMS and new product radicality. In Machado, C., & Davim, J.P. (eds.). *Entrepreneurship and organizational innovation*. Switzerland: Springer.
- Matthews, M., Lewis, C., & Cook, G. (2009). *Public sector innovation: A review of the literature*. Australian National Audit Office.

- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in public sector*. London: Cabinet Office Strategy Unit.
- Muluk, M.R.K. (2008). *Knowledge management: Kunci sukses inovasi pemerintahan daerah*. Malang: LPD FIA UB & Bayumedia.
- Muluk, M.R.K (ed.). (2013). *Innovative governance*. Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Press.
- Osborne, S.P., & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. New York: Routledge.
- Osborne, S.P., & Jing, Y. (eds.). (2017). *Public service innovations in China*. Singapore: Palgrave.
- Rogers, E.M. (1983). *Diffusion of innovations* (3rd ed.). New York: The Free Press.
- UNDP (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy paper*.
- World Bank (2007). *A decade of measuring the quality of governance*.