



PENGEMBANGAN ORGANISASI PEMERINTAHAN

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).



Pengembangan Organisasi Pemerintahan

© 2022 oleh Dr. Yudi Rusfiana, S.IP., M.Si. dan
Dr. Dedi Sukarno, S.IP., M.Si.

Penyunting:

Melinda Nurcahya Lestari, S.STP., M.M.

Desain Isi & Penata Letak:

Kuspriyanto

Desain Kover:

Sapriansyah

Diterbitkan oleh:

Elfatih Media Insani (Anggota IKAPI)

Jl. Sangkuriang Barat II No. 13-D

Kota Cimahi, Jawa Barat 40511

Tel +62813 3893 4854

Email: elfatihpublishing@gmail.com

website: www.bengkelnarasi.com

Cetakan Pertama, Agustus 2022

ISBN: 978-623-88109-3-2

Cimahi: Penerbit EMI, 2022

xiv, 112 hlm

Dicetak oleh Elfatih Media Insani

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak

sebagian atau seluruh isi buku ini

tanpa izin tertulis dari Penerbit.



PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Swt, dimana atas izin-Nya buku “Pengembangan Organisasi Pemerintahan” ini dapat diterbitkan. Suatu hal yang tidak berubah di dunia adalah proses perubahan itu sendiri, dimana salah satu wujudnya berupa pengembangan organisasi di sektor publik yang terus-menerus melakukan reformasi pemerintahan. Hal ini dilakukan oleh negara-negara di dunia yang melakukan agenda reformasi termasuk restrukturisasi, privatisasi, desentralisasi, *e-government*, dan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik.

Dewasa ini, muncul tantangan yang dihadapi administrasi publik dan banyak hal yang harus dipersiapkan oleh para administrator publik di seluruh dunia. Globalisasi telah berpengaruh pada tatanan administrasi publik, yaitu adanya beberapa subjek administrasi publik di bawah kendali globalisasi, dimana sarana administrasi publik menjadi lebih berbasis komputer, digital, dan berjejaring, diiringi perkembangan *e-government*, *e-commerce*, *e-education*, *e-mail*, dan mode komunikasi informasi lainnya sangat mengubah instrumen dan metode administrasi tradisional. Seiring dengan hal tersebut, banyak masalah baru yang muncul yang menantang komunitas administrasi publik, sehingga



diperlukan upaya bersama dan penyelesaian yang terkoordinasi. Selanjutnya globalisasi menuntut kualifikasi sumber daya manusia yang lebih tinggi, para pegawai negeri diharapkan memiliki kesadaran reformasi dan inovasi lembaga tradisional dan sistem administrasi, namun konsekuensi lain yang hadir adalah hadirnya konsekuensi negatif dari globalisasi, dimana terlihat dengan nyata terdapat peningkatan ketergantungan di antara negara-negara yang kurang berkembang terhadap kekuatan global.

Dalam tata kelola di sektor publik,
saat ini pemerintah tidak lagi menjadi sebagai
satu-satunya atau bahkan sumber utama otoritas
pembuatan keputusan yang memiliki
dampak terhadap publik.

Pergeseran pemikiran ini dicirikan sebagai transisi dari pemerintah ke governansi, dan mencerminkan pemahaman bahwa banyak aktor dari perusahaan ke organisasi nonpemerintah, kemitraan publik-swasta, dan adanya organisasi kuasi-pemerintah menjadi aktor dalam pembuatan keputusan di sektor publik. Namun, demikian masih terdapat kenyataan bahwa organisasi di sektor publik bertindak secara monopoli, di mana publik dalam konteks ini sebagai warga negara, bisnis, atau aktor lainnya tidak dapat memilih di antara penyedia layanan publik yang berbeda.

Kemudian muncul gagasan tentang tata kelola yang dinamis di sektor publik sebagai kunci sukses bagi negara-negara di dunia yang mengalami percepatan globalisasi dan kemajuan teknologi yang tiada henti. Jika institusi dapat berevolusi dan menanamkan budaya dan kemampuan yang memungkinkan pembelajaran dan perubahan berkelanjutan, kontribusi mereka terhadap kemajuan dan kemakmuran sosial-ekonomi negara akan sangat besar. Pelajaran dari upaya mereka dalam melembagakan budaya, kemampuan, dan perubahan akan berguna untuk mencapai hasil serupa di jenis organisasi lain, seperti perusahaan bisnis dan kelompok sukarelawan. Jika lembaga sektor publik dapat belajar untuk menjadi dinamis, hal ini menjadi pelajaran

untuk dapat memberikan wawasan yang berarti dan berharga yang dapat mengubah organisasi publik dalam konteks lain, seperti adanya budaya kelembagaan yang mendukung dan kemampuan organisasi publik yang kuat untuk menghasilkan aturan, kebijakan, insentif, dan struktur kelembagaan.

Semoga buku yang hadir ke hadapan pembaca ini dapat menambah khazanah wawasan, khususnya bagi para akademisi diharapkan buku ini dapat memicu pembelajaran yang lebih mendalam tentang pengembangan organisasi di sektor publik, dan bagi para praktisi pemerintahan semoga buku ini dapat menjadikan pola pikir yang baru dalam menjalankan berbagai aktivitas yang berdampak bagi publik. Tentunya tidak ada gading yang tak retak, demikian pula isi dari buku ini masih ada kekurangan dan kelemahannya, dengan demikian penulis selalu terbuka untuk menerima saran dan kritik yang membangun bagi penyempurnaan buku ini pada edisi selanjutnya.

Bandung, Agustus 2022

Tim Penulis



DAFTAR ISI

Prakata___v

Daftar Isi___ix

Daftar Gambar___xi

Daftar Istilah dan Singkatan___xiii

Bab 1 Reformasi Pemerintahan___1

Bab 2 Dinamika Lingkungan Pemerintahan___19

Bab 3 Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Kualitas Pemerintahan___33

Bab 4 Relevansi Pemerintahan dan Governansi Publik___39

Bab 5 Peran Pemerintah Terhadap Inovasi Teknologi___47

Bab 6 Tata Kelola dan Pengendalian Sektor Publik___61

Bab 7 Perkembangan *E-Government*___77

Bab 8 *Dynamic Governance*___87

Daftar Pustaka___103
Glosarium___105
Indeks___109
Tentang Penulis___111



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Tingkat budaya dan interaksi menurut Schein___4
Gambar 1.2 Gunung es budaya menurut Schein___5
Gambar 6.1 Empat tipe dasar kontrol atas pemerintahan eksekutif dan pelayanan publik___65
Gambar 6.2 Jenis pengawas pemerintahan dan pelayanan publik___70
Gambar 8.1 Kerangka kerja sistem pemerintahan dinamis___92
Gambar 8.2 Model proses pengembangan organisasi___99



DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

AI	<i>Appreciative Inquiry</i>
ARM	<i>Advanced RISC Machine</i>
eGov	<i>e-government, electronic government</i>
HAKI	Hak kekayaan intelektual
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
NPM	<i>New Public Management</i>
ODP	<i>OpenDataPlane</i>
PDB	Produk Domestik Bruto
PDCA	<i>Plan Do Check Act</i>
R&D	<i>Research and Development</i>
RFP	<i>Request for Proposals</i>
TI	Teknologi Informasi
TIK	Teknologi Informasi dan Komunikasi
WTO	<i>World Trade Organization</i>



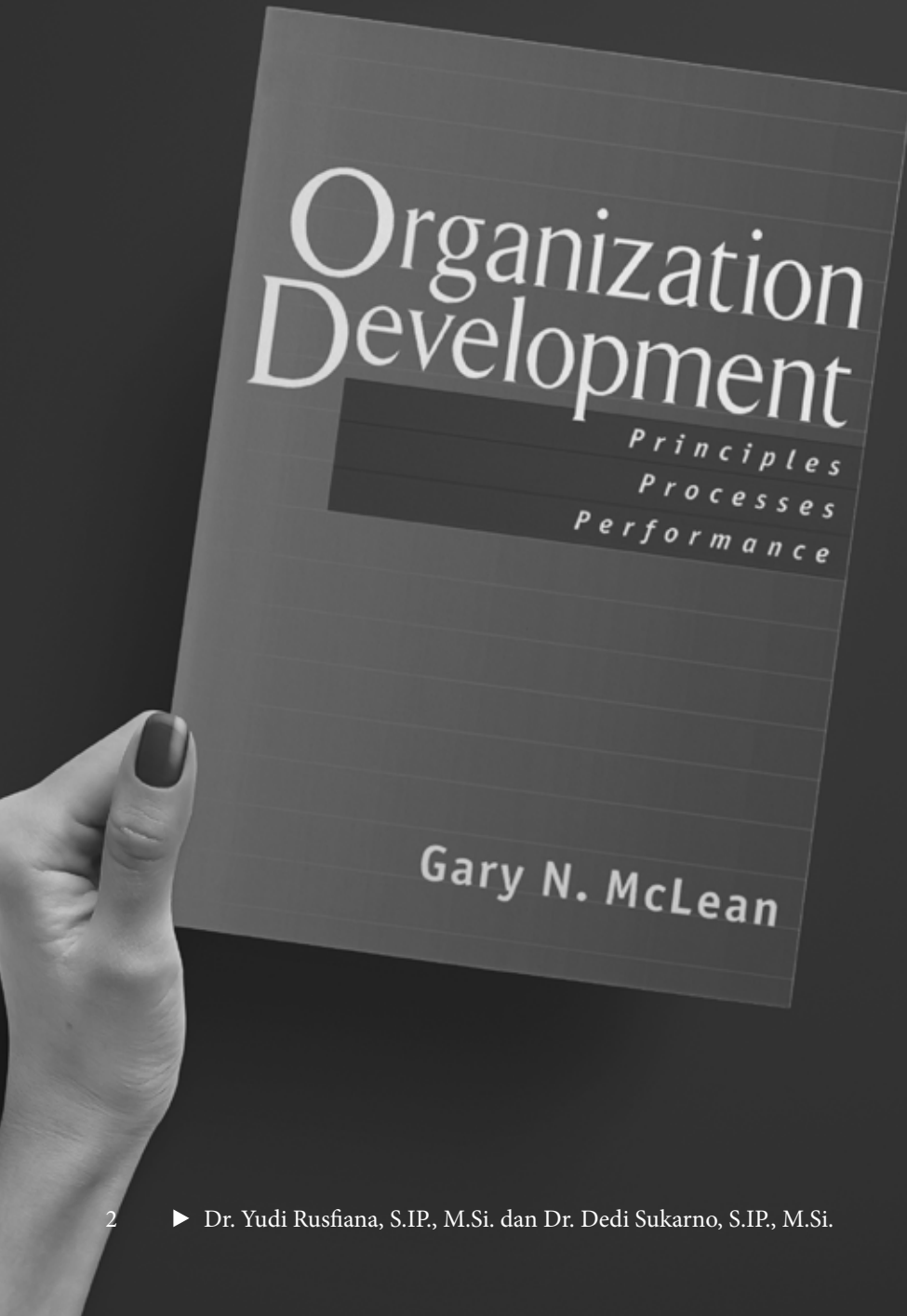
BAB 1

REFORMASI PEMERINTAHAN

Tidak ada pembaruan yang dapat terwujud dalam sistem organisasi dan administrasi tanpa aktivasi mekanisme pembelajaran yang berdedikasi dan partisipatif yang selain menciptakan tempat untuk model baru organisasi kerja, berkontribusi pada redefinisi sistem kekuasaan yang ada.

Perubahan, baik yang direncanakan atau tidak, sering dikaitkan dengan pemahaman orang tentang pengembangan organisasi. Perubahan yang direncanakan dimasukkan ke dalam apa yang mungkin merupakan definisi formal pertama untuk pengembangan organisasi, yaitu Richard Beckhard (1969), meskipun banyak definisi seperti itu muncul pada tahun itu. Beckhard mendefinisikan pengembangan organisasi sebagai “upaya [yaitu] (1) direncanakan, (2) di seluruh organisasi, dan (3) dikelola dari atas, untuk (4) meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui (5) intervensi yang direncanakan dalam organisasi proses, menggunakan pengetahuan ilmu perilaku” (McLean, 2006, p. 6).

Salah satu bentuk pengembangan organisasi di sektor publik adalah reformasi pemerintahan. Negara-negara di dunia hingga saat ini banyak melakukan agenda reformasi termasuk restrukturisasi, privatisasi, desentralisasi, *e-government*, dan upaya untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas agar administrasi publik dapat menjadi lebih responsif dan bertanggung jawab terhadap masalah keadilan dan efisiensi sosial. Sulitnya reformasi yang dilakukan secara permanen

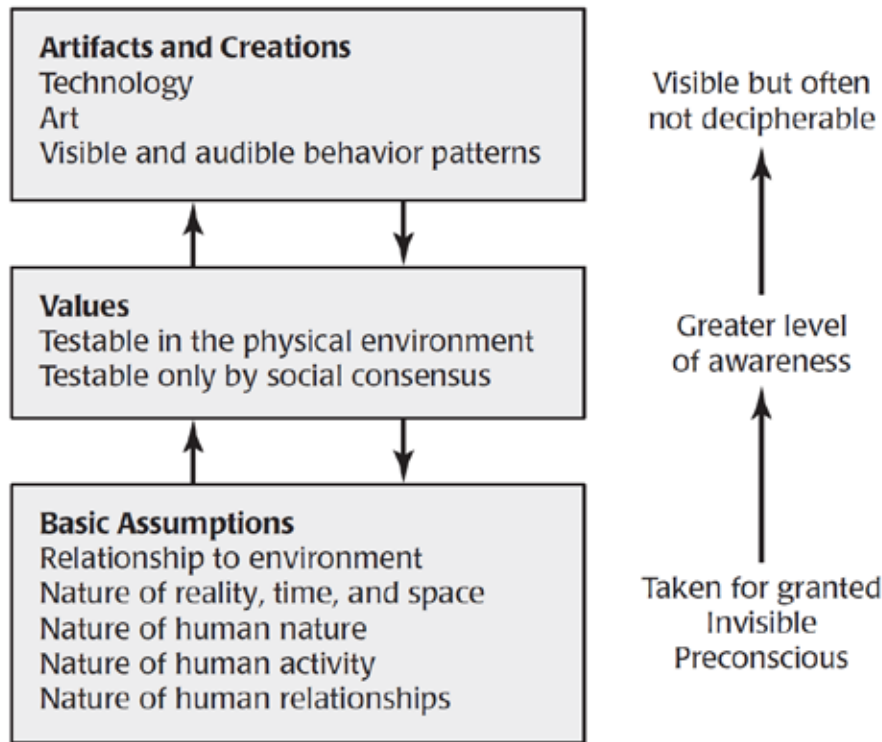


disoroti sebagai keinginan untuk menghapus rezim lama atau mengkonsolidasikan organisasi pemerintah yang harus menghadapi kepentingan pribadi yang mapan baik di dalam birokrasi maupun dari sektor swasta (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. xi).

Beberapa negara sekarang kritis terhadap pengembangan organisasi, banyak yang menyatakan bahwa dunia tempat manusia hidup terlalu kompleks untuk merencanakan perubahan.

Perubahan, baik positif maupun negatif, memaksa manusia bertahan dari banyak hal, yang sebagian besar berada di luar kendali manusia. Pakar yang lain berpendapat bahwa manajemen dari atas bersifat hierarkis, sebuah konsep yang dapat diterima di beberapa budaya tetapi tidak di budaya lain, termasuk, sampai batas tertentu, di Amerika Serikat. Di sisi lain, jika perubahan yang diinginkan tidak didukung oleh manajemen puncak, dapatkah perubahan itu benar-benar terjadi atau dipertahankan (McLean, 2006, hal. 6).

Definisi Warren Bennis (1969) memosisikan pengembangan organisasi sebagai reaktif terhadap perubahan, daripada proaktif, seperti yang terjadi dalam definisi Beckhard. Bennis juga memperkenalkan konsep yang masih menjadi inti pemahaman manusia tentang pengembangan organisasi saat ini—yaitu budaya organisasi: “Pengembangan organisasi adalah respons terhadap perubahan, strategi pendidikan yang kompleks yang dimaksudkan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai, dan struktur organisasi sehingga mereka dapat lebih beradaptasi dengan teknologi, publik, dan tantangan baru, dan tingkat perubahan yang memusingkan itu sendiri”. Bennis menggunakan empat kata yang saat ini dilihat sebagai komponen kunci dari budaya organisasi: keyakinan, sikap, nilai, dan struktur. Pandangan ini kemudian diperluas oleh Edgar Schein (1980), yang mengembangkan gagasan tentang gunung es budaya (McLean, 2006, p. 7).



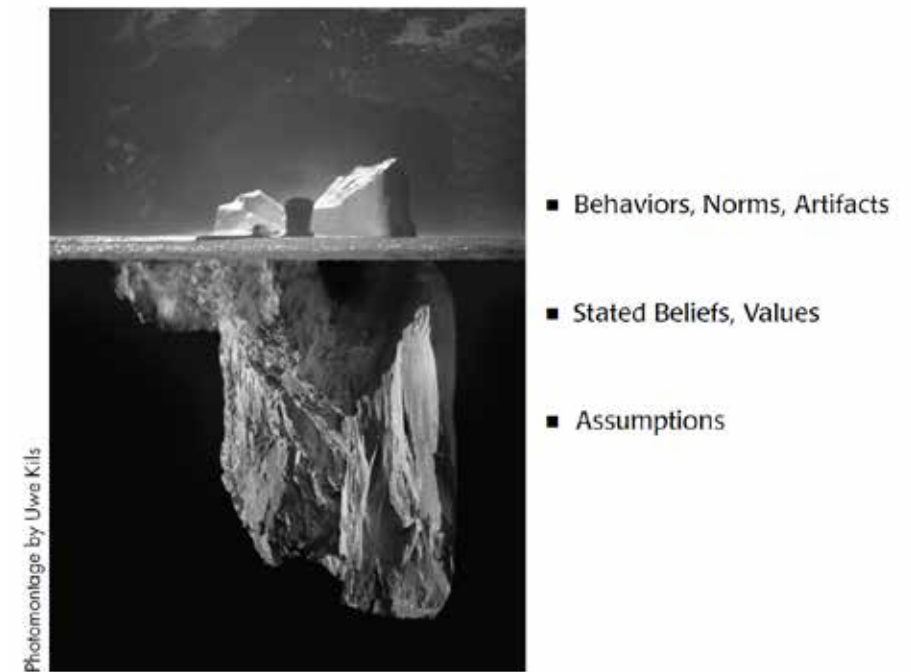
Sumber: McLean, 2006, p. 7

Gambar 1.1 Tingkat budaya dan interaksi menurut Schein

Gambar ini menunjukkan bahwa perubahan dalam suatu organisasi dapat terjadi pada banyak tingkatan. Karena perilaku dan artefak terkaitnya mudah terlihat oleh orang lain, pengembangan organisasi dapat memengaruhi perubahan ini dengan relatif mudah. Namun, ketika perubahan organisasi perlu menembus yang mendasarinya keyakinan, nilai, dan, pada akhirnya, asumsi bawah sadar yang dibuat dalam organisasi, perubahan jauh lebih sulit. Seperti yang diilustrasikan dalam metafora gunung es, Schein menunjukkan betapa sulitnya untuk “melihat” asumsi yang mendasari perilaku manusia.

Metafora lain yang digunakan oleh Schein adalah mengupas bawang. manusia dapat dengan mudah melihat kulit luar bawang (perilaku), tetapi, tanpa mengupas lapisan antara kulit luar dan inti bawang (asumsi), manusia tidak dapat benar-benar memahami bawang (orang-orang dalam organisasi). Inilah tantangan yang dihadapi para

profesional pengembangan organisasi—bagaimana manusia mengupas lapisan bawang atau sampai ke dasar gunung es saat manusia bekerja di sebuah organisasi. Pada saat yang sama, karena kemudahannya yang lebih besar dan penggunaan waktu yang efisien, upaya untuk membawa perubahan melalui pengembangan organisasi tidak boleh berusaha lebih dalam dari yang diperlukan untuk mencapai tujuan (Harrison, 1970). Jika perubahan perilaku atau artefak cukup (yaitu, di puncak gunung es atau lapisan luar bawang), maka tidak diperlukan upaya lebih lanjut (McLean, 2006, pp. 7–8).



Sumber: McLean, 2006, p. 8

Gambar 1.2 Gunung es budaya menurut Schein

Selanjutnya McLagan (1989) juga memberikan definisi: Pengembangan organisasi berfokus pada memastikan hubungan antar dan intra-unit yang sehat dan membantu kelompok memulai dan mengelola perubahan. Penekanan utama pengembangan organisasi adalah pada hubungan dan proses antara dan di antara individu dan kelompok. Intervensi utamanya adalah pengaruh pada hubungan individu dan

kelompok untuk memengaruhi dampak pada organisasi sebagai suatu sistem.

Beralih ke definisi yang lebih baru, Cummings dan Worley (2005) mengusulkan definisi berikut: “Pengembangan organisasi adalah aplikasi sistem yang luas dan transfer pengetahuan ilmu perilaku untuk pengembangan yang direncanakan, perbaikan, dan penguatan strategi, struktur, dan proses yang mengarah pada efektivitas organisasi”. Untuk tujuan ini, terdapat definisi luas berikut untuk pengembangan organisasi, berdasarkan definisi sebelumnya tentang pengembangan sumber daya manusia global (McLean & McLean, 2001).

Pengembangan organisasi adalah setiap proses atau aktivitas, berdasarkan ilmu perilaku, yang, baik pada awalnya atau dalam jangka panjang, memiliki potensi untuk berkembang dalam pengaturan organisasi yang meningkatkan pengetahuan, keahlian, produktivitas, kepuasan, pendapatan, hubungan antar pribadi, dan hasil lain yang diinginkan, baik untuk keuntungan pribadi atau kelompok/tim, atau untuk kepentingan organisasi, komunitas, bangsa, wilayah, atau, pada akhirnya, seluruh umat manusia.

Egan (2002), menggunakan proses penyortiran kartu berdasarkan berbagai definisi pengembangan organisasi, mengidentifikasi 10 kelompok variabel dependen (atau hasil yang diinginkan) yang terkandung dalam definisi:

- Memajukan pembaruan organisasi
- Melibatkan perubahan budaya organisasi
- Meningkatkan profitabilitas dan daya saing
- Memastikan kesehatan dan kesejahteraan organisasi dan pegawai
- Memfasilitasi pembelajaran dan pengembangan
- Meningkatkan pemecahan masalah
- Meningkatkan efektivitas Memulai dan/atau mengelola perubahan
- Memperkuat perbaikan sistem dan proses
- Mendukung adaptasi terhadap perubahan.

Serangkaian hasil yang diinginkan menambah kompleksitas bidang pengembangan organisasi, berdampak pada harapan pengembangan organisasi oleh organisasi dan praktisi, yang membuat lingkungan yang sangat menantang untuk melakukan pekerjaan pengembangan organisasi. (McLean, 2006, pp. 9–10)

Perubahan melalui reformasi merupakan pendorong paling penting dalam proses perubahan dalam organisasi publik. Tren reformasi administrasi yang melibatkan birokrasi Eropa dalam beberapa dekade terakhir terutama menyangkut sektor kepegawaian melalui adopsi gaya manajemen seperti perusahaan (Emery, 2019). Peningkatan fleksibilitas dalam kontrak kerja layanan publik, mobilitas yang lebih besar baik di dalam maupun di luar administrasi, penguatan penunjukan politik, desentralisasi rekrutmen dan pelatihan, dan perpanjangan perundingan bersama mewakili ciri-ciri umum dari tren reformasi di Inggris, Italia, Prancis, Spanyol, dan Jerman selama tahun 1980-an dan 1990-an (Galmini, 2008). Akibatnya, pegawai publik mulai menghadapi logika manajerial yang didasarkan pada efisiensi, kualitas layanan, keterbukaan, fleksibilitas, dan kecepatan eksekusi (Decastri, Battini, Buonocore, & Gagliarducci, 2021, pp. ix–x).

Reformasi dapat berkisar dari pembedahan, perubahan minimal hingga perubahan radikal dan mendasar dalam sistem pemerintahan, administrasi, dan manajemen.

Reformasi, dengan demikian, bisa berorientasi struktural, proses, dan nilai atau budaya. Perubahan struktural cenderung menghasilkan perubahan mendasar dan radikal, sedangkan perubahan proses dan nilai mungkin atau mungkin bukan perubahan besar dengan asumsi jangka panjang. Dalam kasus lain, reformasi dapat berfungsi sebagai kekuatan perubahan yang kuat dan merupakan alat penting dari sistem pemerintahan, administrasi, dan manajerial baik dalam teori maupun praktik. Semakin asli dan realistis reformasi, semakin besar kemungkinan implementasinya berhasil dan persepsi yang sah di antara warga, maka penerimaan dan efektivitasnya. Poin ini menjelaskan mengapa begitu banyak reformasi sering gagal, dan mengapa reformasi baru selalu dijanjikan oleh para pemimpin politik dan administratif baru (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 356).

Reformasi dalam beberapa tahun terakhir telah membentuk “budaya manajemen”, menekankan keunggulan manajemen di atas semua kegiatan lain dan peran kunci manajer di atas semua pegawai lain dalam organisasi. Di banyak negara Barat, organisasi publik mencoba mengidentifikasi kompetensi inti untuk menjadi manajer publik, beralih dari kompetensi kepemimpinan, kepada kegiatan mengelola orang atau mencapai hasil. Pada saat yang sama, literatur yang lebih baru telah menunjukkan bagaimana kompetensi berubah, dimana para manajer di berbagai organisasi publik semakin peduli dengan kinerja, mereka juga dipengaruhi oleh faktor-faktor unik seperti kebutuhan mereka untuk bertanggung jawab kepada pejabat terpilih, publik pada umumnya, dan kelompok minat khusus. (Decastri et al., 2021, p. viii).

Selain itu organisasi pemerintahan di berbagai belahan dunia saat ini banyak yang melakukan reorganisasi. Reorganisasi mengacu pada penataan ulang struktural, konfigurasi ulang, penataan ulang, dan reformasi.

Struktur itu sendiri terdiri dari tiga konsep. Konsep pertama adalah formasi kerangka, yang berarti struktur hierarkis, atau datar dan horizontal dari suatu organisasi, administrasi, dan tata kelola, di mana aliran wewenang, pengambilan keputusan, komunikasi, dan koordinasi disusun berdasarkan rancangan. Konsep ini dapat bekerja dengan sangat baik, atau mungkin hanya berfungsi sebagai struktur fasad.

Konsep pertama tentang istilah struktur fasad dan kerangka memiliki satu arti reorganisasi sebagai cara restrukturisasi terhadap struktur pemerintahan, organisasi, administrasi, dan manajemen yang ada.

Konsep kedua dari reorganisasi mengacu pada penyelamatan sistem, pemerintahan, organisasi, dan administrasi yang tidak teratur dan kacau. Hal ini dilakukan dengan cara membuat struktur yang baru, organisasi yang baru, dan tatanan baru; maka inilah konsep reorganisasi.

Sedangkan konsep ketiga dari struktur mengacu pada aturan, tata cara, dan peraturan yang mengatur proses dan fungsi suatu sistem pemerintahan, organisasi, administrasi, dan manajemen; maka struktur dengan desain. Namun, aturan, peraturan, dan nilai informal sangat sering membentuk struktur informal dan budaya yang dapat secara

positif atau negatif memengaruhi struktur formal suatu organisasi; maka konsep strukturasi ganda (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 356).

Kuipers dkk. (2014) mengidentifikasi tiga urutan perubahan, tergantung pada kedalaman reformasi. Perubahan orde pertama terbatas pada bagian atau subsistem organisasi, dan umumnya terjadi sebagai proses inkremental. Perubahan ini menyangkut, misalnya, pengenalan inovasi manajerial terkait dengan teknologi informasi atau sistem akuntansi baru.

Perubahan orde kedua melibatkan proses transformasi radikal yang berdampak pada tingkat organisasi. Ini sering diberi label sebagai reorganisasi (Boyne, 2006), atau perputaran agensi (Borins, 2002), dengan fokus pada faktor perilaku yang memungkinkan dan mendukung perubahan organisasi, seperti budaya organisasi, iklim, nilai, dan keyakinan. Studi tentang kepemimpinan publik Parry dan Proctor-Thomson (2003) memberikan contoh menarik dari perubahan tingkat kedua, menyoroti peran kunci pembuat keputusan dalam membangun nilai-nilai dan keyakinan di antara pegawai yang memungkinkan keputusan untuk diterjemahkan ke dalam tindakan.

Akhirnya, perubahan orde ketiga mencakup batas-batas organisasi tertentu dan secara luas memengaruhi banyak organisasi/sector. Reformasi layanan publik memberikan contoh signifikan yang mengarah pada transformasi radikal nilai dan ideologi dalam masyarakat dan penciptaan berbagai kolaborasi dan kemitraan (Decastri et al., 2021, p. 6).

Dengan demikian reorganisasi yang dilakukan pada organisasi pemerintahan berarti dilakukannya restrukturisasi dalam organisasi pemerintahan; yang mencakup berbagai penataan ulang struktural dan reorganisasi.

Reorganisasi mengacu pada kerangka, fungsional, peraturan, organisasi, administrasi, dan restrukturisasi manajerial dari yang tidak

diinginkan ke sistem struktural yang diinginkan dan diinginkan dalam pemerintahan dan administrasi. Penataan ulang dan reorganisasi berarti dapat dilakukan pula kegiatan konsolidasi beberapa organisasi atau badan ke dalam satu organisasi struktural tunggal dengan nama yang lama, atau nama gabungan, ataupun pembentukan organisasi yang benar-benar baru (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 356).

Pemerintah membutuhkan struktur di tingkat pemerintahan pusat yang menjamin koordinasi dan akuntabilitas. Ketika ada keterhubungan di antara kedua hal tersebut, penekanan harus ditempatkan pada penetapan peran dan akuntabilitas yang jelas.

Berdasarkan kondisi di dunia saat ini, ada dua pendekatan operasional yang telah berhasil di beberapa negara: (i) menilai dan memperkuat kapasitas termasuk hubungan antarlembaga; dan (ii) memberdayakan agen perubahan. , Dengan memperhatikan kondisi, pelajaran, dan pendekatan tersebut, terdapat dua prioritas reformasi administrasi di tingkat pemerintahan daerah, yaitu: (i) memperkuat perangkat dan organisasi pemerintah (misalnya, organisasi pemerintah pusat, organisasi dan desentralisasi pemerintah daerah, dan badan pemerintah lainnya); dan (ii) mengelola sumber daya sektor publik, misalnya pemerintah pusat, pemerintah daerah, pengadaan, pembayaran dan ketenagakerjaan, dan meningkatkan kinerja (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 504).

Selain itu perlu dibentuknya Lembaga Pengelola dan Koordinasi Reformasi pada organisasi publik, yang melibatkan kementerian yang terkait. Pada kenyataannya setiap kementerian atau lembaga dibuat bertanggung jawab untuk melaksanakan reformasinya sendiri-sendiri, maka jarang sekali dibentuk badan administratif ad hoc yang bertugas melaksanakan reformasi dengan kantor eksekutif yang terdiri dari sejumlah besar staf profesional dari kantor-kantor pemerintah. Kantor pemantau implementasi ini memiliki fungsi dan wewenang sebagai berikut.

- Menyusun rancangan undang-undang dan perintah kabinet yang diperlukan untuk melaksanakan restrukturisasi kementerian dan lembaga serta program reformasi lainnya
- Membuat rencana dasar untuk perampingan organisasi pemerintah dan meningkatkan efisiensi operasinya

- Koordinasi menyeluruh untuk kelancaran transisi ke struktur pemerintahan yang baru.

Restrukturisasi kementerian dan lembaga di seluruh pemerintahan membutuhkan banyak pekerjaan persiapan yang paralel dan terkoordinasi dengan baik dari organisasi yang saling terkait berdasarkan prinsip dan aturan yang sama untuk diterapkan secara seragam ke semua organisasi yang akan terpengaruh. Badan ad hoc dengan sekretariat profesional ini ternyata sangat efektif dan juga memungkinkan untuk mendorong restrukturisasi pemerintahan secara besar-besaran sesuai dengan jadwal pelaksanaan yang ditetapkan undang-undang (Farazmand & Pinkowski, 2006, pp. 527–528).

Hal-hal mendasar yang menjadi agenda reformasi utama pemerintahan yang termasuk dalam keputusan pemerintah pusat adalah:

- Reformasi mendasar organisasi dan operasi pemerintah, seperti reformasi perusahaan publik (BUMN) dan sistem layanan sipil, dan pengenalan sistem evaluasi kebijakan
- Promosi lebih lanjut desentralisasi
- Reformasi regulasi untuk merealisasikan *electronic government*
- Hal-hal lainnya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan (Farazmand & Pinkowski, 2006, pp. 532–533).

Fernández dan Rainey (2006) menjelaskan tentang perubahan organisasi di sektor publik, dimana terdapat delapan tugas yang relevan dari manajer publik yang berpotensi dapat berkontribusi pada keberhasilan implementasi perubahan.

Pertama, manajer publik harus memverifikasi dan mengomunikasikan perlunya perubahan. Literatur tentang manajemen publik telah berulang kali menekankan perlunya menyebarluaskan informasi tentang perubahan dan untuk meyakinkan pegawai negeri tentang urgensi perubahan, juga melalui upaya untuk memanfaatkan mandat, jendela peluang politik, dan pengaruh eksternal untuk memverifikasi

dan mengomunikasikan kebutuhan ini. (Abramson & Lawrence, 2001; Harokopus, 2001; Lambright, 2001).

Kedua, manajer publik harus mengembangkan tindakan atau strategi untuk mengimplementasikan perubahan. Lebih khusus lagi, mereka harus merancang peta jalan untuk administrasi, mengidentifikasi hambatan dan mengusulkan solusi untuk mengatasinya. Juga penting bahwa tujuannya jelas dan spesifik—karena itu terukur, mampu ditingkatkan, dan tidak ambigu—dan berdasarkan teori sebab-akibat yang baik—menghilangkan arahan yang tidak konsisten atau bertentangan yang dapat melemahkan upaya untuk mengimplementasikan perubahan (Bishop & Jones Jr, 1993; Grizzle & Pettijohn, 2002; Mazmanian & Sabatier, 1989; Rossotti, 2005).

Ketiga, para manajer dipanggil untuk membangun dukungan internal untuk perubahan dan mengurangi penolakan terhadapnya melalui partisipasi luas dalam proses perubahan. Partisipasi dapat dijamin, misalnya, melalui pertemuan terus-menerus dengan pemangku kepentingan untuk berbagi informasi (Rossotti, 2005), juga dengan mempromosikan inisiatif dari bawah ke atas yang memberi pekerja garis depan keleluasaan yang lebih besar untuk menerapkan perubahan.

Keempat, keberhasilan perubahan memerlukan dukungan manajemen puncak dan komitmen untuk berubah. Di sektor publik, dukungan manajemen puncak untuk perubahan sering kali membutuhkan kerja sama pegawai negeri sipil tingkat atas selain eksekutif yang ditunjuk secara politik (Abramson & Lawrence, 2001; Berman & Wang, 2000; Harokopus, 2001; Thompson & Fulla, 2001); Aucoin (1990), misalnya, mengaitkan kegagalan reformasi di Kanada dengan kurangnya dukungan dari menteri kabinet yang sama sekali tidak tertarik untuk mendukung reformasi tersebut.

Kelima, dukungan eksternal merupakan komponen penting dari perubahan. Karena itu, manajer publik yang menerapkan perubahan dalam administrasi mereka harus menunjukkan keterampilan dalam memperoleh dukungan dari aktor eksternal yang kuat (misalnya, Berman & Wang, 2000; Julnes & Holzer, 2001). Telah ditunjukkan, misalnya, bahwa tingkat komitmen dan dukungan gubernur yang tinggi untuk beberapa reformasi di Florida menyebabkan pengaruh yang kuat pada implementasi perubahan (Berry, Chackerian, & Wechsler, 1999).

Keenam, perubahan tidak murah atau tanpa *trade-off* dan reorganisasi dan pengalihan sering kali mahal dan membutuhkan sumber daya yang cukup untuk menjadi efektif (misalnya, Nadler & Nadler, 1998).

Ketujuh, dinamika perubahan harus terus dipantau untuk menilai implementasi aktualnya (Judson, 1991): upaya evaluasi dan pemantauan mewakili tugas mendasar manajer publik dan harus terus berlanjut bahkan setelah perubahan diadopsi sepenuhnya untuk memastikan anggota tidak terjerumus ke dalam pola perilaku lama.

Kedelapan, perubahan harus struktural, tidak cukup untuk bekerja pada beberapa subsistem seolah-olah mereka adalah kotak yang terpisah dan tidak saling berhubungan (misalnya, Hannan, Polos, & Carroll, 2003; Meyers & Dillon, 1999; Nadler & Nadler, 1998). Manajer publik harus mengembangkan pendekatan integratif untuk mengubah mencapai keselarasan subsistem. Misalnya, Shareef (1994) menemukan bahwa upaya untuk menerapkan budaya partisipatif di *US Postal Service* gagal karena kegagalan manajemen untuk memodifikasi subsistem organisasi secara konsisten (Decastri et al., 2021, pp. 9–10).

Untuk mengembalikan keseimbangan keuangan publik dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi publik, baik pusat dan daerah, desentralisasi keuangan dan pengurangan subsidi dipilih oleh pemerintah pusat dan daerah.

Dalam rangka memperkuat kemandirian keuangan pemerintah daerah serta untuk membangun kembali sistem keuangan pemerintah pusat dan daerah yang sehat, pemerintah pusat harus mempertimbangkan bagaimana mengurangi subsidi dan hibah-bantuan dan pajak alokasi daerah, dan cara transfer sumber pajak (wewenang) yang melibatkan gubernur dan wali kota ke pemerintah daerah. Beberapa kementerian tidak siap untuk mengurangi subsidi dan hibah karena mereka takut tidak melakukan tanggung jawab mereka yang diamanatkan oleh undang-undang tanpa sumber daya ini. Beberapa pemerintah daerah juga

enggan melaksanakan perubahan, karena pendelegasian sumber pajak mungkin tidak selalu menjadi solusi yang efektif untuk memperbaiki sistem keuangan pemerintah daerah (Farazmand & Pinkowski, 2006, pp. 537–538).

Italia merupakan contoh kasus ilustratif pengembangan organisasi. Sejalan dengan tren utama di negara-negara Eropalainnya, jalur reformasi yang dimulai pada awal 90-an diakui sebagai momen pemutusan yang kuat dengan masa lalu, yang mengarah pada desain ulang lengkap struktur organisasi pemerintah pusat dan daerah, dengan melakukan reorganisasi sistem perencanaan dan pengendalian manajerial, dan penekanan pada transparansi. Dengan kata lain, 20-30 tahun terakhir reformasi administrasi memberikan penekanan yang lebih kuat pada peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keberlanjutan administrasi publik, menciptakan kondisi untuk pengembangan dan konsolidasi model kinerja dan manajemen risiko di Italia. Agenda politik diilhami oleh model Manajemen Publik Baru (*New Public Management*, NPM) dari awal 1990-an hingga akhir 2000-an. Meskipun tidak ada evaluasi komprehensif yang pernah dilakukan, literatur setuju bahwa reformasi umumnya tidak berhasil. Perubahan organisasi bersifat kosmetik, gagal menghasilkan kualitas atau mengurangi biaya, sementara teknik dan alat manajerial hanya diadopsi secara formal.

Dari perspektif teoritis mungkin lebih tepat merujuk pada model “Weberian Baru” yang mengidentifikasi koeksistensi antara aturan dasar model birokrasi klasik dengan langkah-langkah yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas mengelola kompleksitas. Elemen tambahan kekritisian diberikan oleh fakta bahwa sistem politik di Italia selama bertahun-tahun sering mengalami pergantian pemerintah, membuat kehidupan institusional pemerintah rata-rata menjadi sangat singkat. Akibatnya, evolusi ini juga memengaruhi stratifikasi hierarkis dalam manajemen publik, di mana pengembangan peran dan kompetensi terkait serta keterampilan profesional manajemen puncak memiliki lintasan (dan perhatian) yang berbeda dari manajemen tingkat menengah (Decastri et al., 2021, pp. ix–x).

Di Jepang, tanggung jawab utama untuk mengubah kebijakan atau program dan meningkatkan organisasi atau operasi berada pada masing-masing kementerian terkait. Sebuah kantor manajemen pusat,

yang disebut sebagai Kementerian Dalam Negeri dan Komunikasi, memainkan peran penting untuk mempromosikan perubahan dan reformasi tersebut dan juga upaya reformasi di seluruh pemerintah. Kementerian ini diberi tanggung jawab untuk merencanakan, membuat, dan mengoordinasikan tindakan yang berkaitan dengan organisasi, personel, dan pengelolaan organ administrasi oleh undang-undang pembentukannya.

Misi yang diemban adalah untuk merestrukturisasi organisasi pemerintah berdasarkan permintaan dari kementerian serta untuk mengontrol jumlah pegawai pemerintah dengan membuat rencana pengurangan personel dan memeriksa permintaan penambahan personel dari kementerian. Hal ini diamanatkan untuk melakukan upaya terus-menerus untuk menyelidiki situasi aktual, mengumpulkan fakta dan angka, mengidentifikasi tantangan yang dihadapi pemerintah, dan mempelajari dan menyiapkan strategi reformasi yang diperlukan. Pekerjaan sehari-hari yang terus-menerus seperti itu berkontribusi besar untuk melaksanakan reformasi. Pengalaman reformasi sebelumnya telah tertanam sebagai inovasi di kantor manajemen pusat, dari mana anggota inti kantor eksekutif hingga komite penasihat reformasi administrasi diperbantukan. Pada tahap inisiasi reformasi, sangat diperlukan dukungan kuat dari perdana menteri meskipun kementerian diberi wewenang untuk mendorong reformasi. Bagaimanapun, apakah itu aktif atau pasif, komitmen perdana menteri sangat penting untuk memulai reformasi administrasi besar-besaran (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 543).

Pengembangan organisasi dalam bidang pemerintahan merupakan proses yang relatif baru, yang definisinya bahkan tidak sama dalam beberapa keadaan.

Cummings dan Worley (2005) mendefinisikannya sebagai berikut: “pengembangan organisasi adalah aplikasi sistem yang luas dan transfer pengetahuan ilmu perilaku untuk pengembangan yang

direncanakan, perbaikan, dan penguatan strategi, struktur dan proses yang mengarah pada efektivitas organisasi” (hal. 6-7), sedangkan definisi lain menekankan teknologi, penelitian, pemecahan masalah, intervensi terencana, pengumpulan data, diagnosis, dan sebagainya. Salah satu contohnya adalah Carnevale (2005): “pengembangan organisasi memmanifestasikan filosofi pendidikan re-edukatif normatif karena mendorong individu dan kelompok untuk memeriksa kembali nilai-nilai inti, keyakinan, dan asumsi operasi tentang diri mereka sendiri, orang lain, dan cara organisasi mereka berfungsi” (hal. 1-2). Formula “dari pemerintah ke pemerintahan” (Peters & Pierre, 1998) menunjukkan secara tepat proses pelemahan basis tradisional kekuatan politik dan kemampuan pemerintah untuk mengatur lembaga publik demi tindakan dan praktik yang dilakukan bersama oleh sejumlah aktor (publik dan swasta, nasional, dan supranasional) untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan publik (Mayntz, 2006; Rhodes, 2000).

Pemerintahan sering didorong untuk melakukan transformasi melalui perubahan radikal yang melibatkan restrukturisasi organisasi, perampangan/ penundaan, perancangan ulang peran, inovasi teknologi, dan rekayasa ulang proses bisnis.

Namun, sama seringnya, reformasi ini menyusut menjadi penyesuaian marjinal terhadap model fungsi yang mapan, yang terbukti mampu memiliki tingkat kekakuan dan kapasitas resistensi yang tinggi. Keadaan ini kemudian memindahkan fokus analisis dari konten dan jenis perubahan yang dirancang ke sumber daya yang diperlukan untuk mengaktifkannya. Memang, untuk keberhasilan program perubahan perlu adanya jaminan kompetensi pembelajaran, kemampuan perubahan, dan pengembangan kompetensi profesional di seluruh struktur organisasi. Hasil dari perubahan tersebut, pada kenyataannya, biasanya terjadi pada jalur yang secara simultan melibatkan dimensi pembelajaran, yaitu pengembangan sumber daya dan pengelolaan kekuasaan (Burnes, 2004).

Tidak ada pembaruan yang dapat terwujud dalam sistem organisasi dan administrasi tanpa aktivasi mekanisme pembelajaran yang berdedikasi dan partisipatif yang selain menciptakan tempat untuk model baru organisasi kerja, berkontribusi pada redefinisi sistem kekuasaan yang ada. Ini karena “koalisi dominan” secara alami akan cenderung menyalurkan upaya dan isi sistem pembelajaran ke arah situasi yang sudah terkonsolidasi atau ke arah kepentingan dan tujuan mereka sendiri.

Dengan demikian, keterlibatan sumber daya manusia merupakan salah satu aspek yang paling kompleks dari sudut pandang bagaimana perubahan yang dikendalikan. Pengembangan tindakan organisasi pada kenyataannya adalah upaya mencapai tujuan dan melaksanakan tugas yang terdefinisi dengan baik yang dinyatakan secara eksplisit dan oleh aspek emosional, paling sering tidak disadari, yang merupakan apa yang oleh beberapa pakar didefinisikan sebagai “zona bayangan” organisasi (Decastri et al., 2021, pp. 142–143).

Di negara mana pun, sulit untuk menghapus atau mengonsolidasikan organisasi pemerintah. Apalagi jika reorganisasi melibatkan penghapusan atau konsolidasi organisasi setingkat kementerian pemerintah pusat yang memerlukan pengesahan undang-undang. Di Jepang, di satu sisi, reformasi administrasi ini mengambil proses legislatif yang dapat memicu perlawanan dari banyak kepentingan pihak terkait di parlemen, pemerintah, birokrasi, dan sektor swasta. Faktor ini saja menunjukkan demikian sulit untuk melakukan reorganisasi pada organisasi pemerintah.

Di sisi lain, struktur pemerintahan seperti kementerian dan lembaga, dan alokasi fungsi dan tanggung jawab di antara mereka, memberikan kerangka dasar kegiatan pemerintah. Karena itu, perubahan organisasi, khususnya reorganisasi setingkat menteri, serta pergantian personel diharapkan akan berdampak pada perubahan kerangka dan proses pengambilan keputusan. Perubahan tersebut, pada gilirannya, diharapkan menghasilkan perubahan dalam isi keputusan serta kecepatan pengambilan keputusan. Reformasi administrasi dimaksudkan untuk mewujudkan perubahan tersebut.

Reformasi administrasi utama saat ini mengalami banyak kesulitan untuk mencapai konsensus dan kesepakatan tentang program reformasi

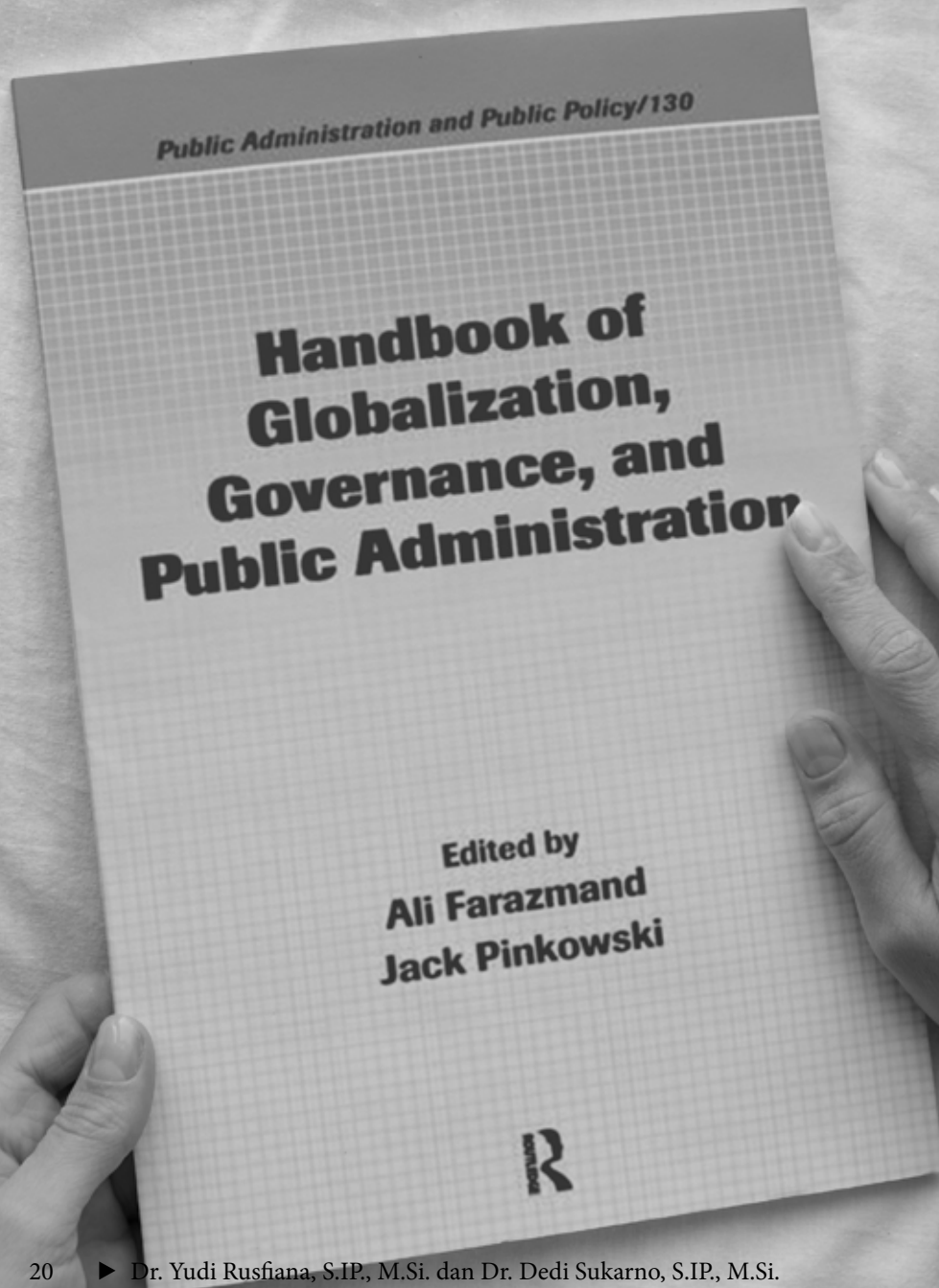
tertentu. Banyak faktor yang menentang dan para penentang yang berada dalam birokrasi dan dalam proses politik telah dikendalikan untuk memulai implementasi tersebut (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 546). []



BAB 2 DINAMIKA LINGKUNGAN PEMERINTAHAN

Studi evaluasi menekankan penggunaan metodologi *self-assesment* (penilaian diri). Pendekatan ini membantu tim studi memeriksa interaksi kompleks dan proses dalam kolaborasi organisasi, mengeksplorasi dan mengatasi masalah perubahan organisasi, dan menganalisis lingkungan operasi organisasi masing-masing. Penggunaan pendekatan partisipatif dalam studi evaluasi membantu membangun kapasitas tim evaluasi untuk melakukan evaluasi dan meningkatkan pemahaman tentang konsep dan isu pengembangan organisasi. Pendekatan ini juga mendorong organisasi untuk lebih memahami, menghargai, menggunakan, dan mengimplementasikan temuan evaluasi. (Horton et al., 2003, p. 13).

Harapan untuk pengembangan organisasi yang efektif adalah pengetahuan dasar tentang publik dan bahasanya. Mengingat bahwa sebagian pekerjaan pengembangan organisasi dilakukan di lingkungan publik, maka profesional pengembangan organisasi perlu memahami konteks itu. Ada banyak keterampilan dan pengetahuan yang cukup yang harus dimiliki oleh profesional pengembangan organisasi.



Dewasa ini, muncul tantangan yang dihadapi administrasi publik dan banyak hal yang harus dipersiapkan oleh para administrator publik di seluruh dunia. Terdapat lima aspek terkait dengan dampak globalisasi pada tatanan administrasi publik.

Pertama, ada beberapa subjek administrasi publik di bawah globalisasi. Gagasan tradisional tentang negara-bangsa ditantang dan dilemahkan. Badan-badan supranasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organisasi afiliasinya, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), memainkan peran yang semakin penting, dan organisasi-organisasi ini didikte oleh Trilateral (Persatuan Serikat, beberapa pemerintah Eropa Barat, dan Jepang) (Farazmand, 1999). Selain itu, ada organisasi nonpemerintah internasional (LSM) dan perusahaan multinasional dan transnasional lainnya sebagai badan tata kelola (Farazmand, 1999).

Kedua, di era globalisasi, sarana administrasi publik menjadi lebih berbasis komputer, digital, dan berjejaring. *E-government*, *e-commerce*, *e-education*, *e-mail*, dan mode komunikasi informasi lainnya sangat mengubah instrumen dan metode administrasi tradisional. Perubahan ini meningkatkan produktivitas publik (Zhou, 2000).

Ketiga, meskipun proses globalisasi telah mendorong perekonomian dunia dan perkembangan masyarakat, banyak masalah baru yang muncul di saat bersamaan. Masalah-masalah ini termasuk pencemaran lingkungan, spesies yang terancam punah, penggundulan hutan, penggurunan, dan kelangkaan sumber daya. Pada aspek sosial, permasalahan tersebut ditunjukkan dengan pertumbuhan penduduk, kesenjangan yang semakin besar antara kaya dan miskin, krisis keuangan, dan konflik etnis dan agama. Selain itu, perdagangan narkoba, penyelundupan, prostitusi internasional, kejahatan terorganisir, dan terorisme internasional semuanya menantang komunitas administrasi publik. Karena itu, diperlukan upaya bersama dan penyelesaian yang terkoordinasi.

Keempat, globalisasi menuntut kualifikasi pegawai negeri yang lebih tinggi. Pegawai negeri diharapkan memiliki kesadaran reformasi dan inovasi lembaga tradisional dan sistem administrasi.

Kelima, ada sejumlah konsekuensi negatif dari globalisasi. “Organisasi termasuk kedaulatan negara yang berkurang atau hilang, hambatan pada demokrasi, hilangnya komunitas, konsentrasi struktur kekuatan global, peningkatan sentralisasi elite organisasi perusahaan dan pemerintah, dan peningkatan ketergantungan di antara negara-negara kurang berkembang pada kekuatan global” (Farazmand, 1999, hal. 515). Sangat penting bahwa komunitas administrasi publik berjuang melawan perubahan tersebut. Hal sebagaimana disampaikan oleh Farazmand and Pinkowski sebagai berikut.

Farazmand (1999) highlights the challenges facing public administration and offers 12 suggestions for public administrators across the world. Five aspects of impact of globalization on public administration are briefly presented here.

First, there are multiple public administration subjects under globalization. The traditional notion of nation-state is challenged and weakened. Supranational agencies such as United Nations and its affiliated organizations, like the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), and the World Trade Organization (WTO), are playing increasingly important roles, and these organizations are dictated by the Trilaterals (the United States, some West European governments, and Japan) (Farazmand, 1999). In addition, there are other international non-governmental organizations (NGOs) and multinationals and transnational corporations as the governance bodies (Farazmand, 1999).

Second, in the age of globalization, the means of public administration has become more computer-based, digitalized, and networked. E-government, e-commerce, e-education, e-mail, and other information communication modes are deeply transforming the traditional administration instruments and methods. These changes are enhancing public productivity (Zhou, 2000).

Third, although the process of globalization has boosted the world economy and societal development, many new problems are generated

in the meantime. These problems include environmental pollution, endangered species, deforestation, desertification, and scarcity of resources. In the social aspect, the problems are demonstrated in population growth, an increasing gap between rich and poor, financial crisis, and ethnic and religious conflicts. Other than that, drug trafficking, smuggling, international prostitution, organized crime, and international terrorism are all challenging the public administration community. Therefore, concerted effort and coordinated resolution are needed.

Fourth, globalization requires a higher qualification of civil servants. Public employees are expected to have the awareness of reform and innovation of the traditional institution and administrative systems.

Fifth, there are a number of negative consequences of globalization. “They include the diminished or lost sovereignty of states, constraints on democracy, loss of community, concentration of the global power structure, increased centralization of corporate and government organizational elites, and increased dependency among less-developed nations on globalizing powers” (Farazmand, 1999, p. 515). It is imperative that the public administration community fight against such changes. (Farazmand & Pinkowski, 2006, pp. 556–557).

Meskipun Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat mengadopsi pendekatan yang lebih pro-pasar, di RRC reformasi berorientasi pasar secara bertahap terjadi pada awal 1990-an, meskipun dengan karakteristik sosialis Cina. Mengontrakkan beberapa layanan pemerintah ke sektor swasta dan sektor nirlaba tidak dominan di RRC, tetapi bukannya tidak terpikirkan. Namun, negara-negara NPM lainnya lebih sering menggunakan strategi tersebut.

Orientasi negara minimal saling bergema di negara-negara tersebut untuk membangun kembali citra pemerintahan yang efisien dan produktif. Di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat, upaya tersebut berfokus pada pemotongan pengeluaran publik. Di Cina, penekanannya adalah pada perampingan organisasi dan pegawai pemerintah. Sungguh ironis untuk melihat bahwa pengeluaran pemerintah atas produk domestik bruto (PDB) terus meningkat sejak tahun 1994 (Zhang, 2003).

Membangun pemerintahan yang transparan adalah tujuan yang dimiliki oleh keempat pemerintah tersebut. Di Inggris, gerakan *Citizen's Charter* dijuluki sebagai "elemen inti dari reformasi pemerintah pada 1990-an" oleh Perdana Menteri John Major (Zhou, 1999). *The Citizen's Charter* mensyaratkan bahwa semua informasi yang terkait dengan layanan publik harus terbuka dan transparan, termasuk konten dan status operasi layanan, pengeluaran dan biaya layanan tertentu, organisasi manajemen dan badan operasi, serta standar dan informasi kualitas dari lembaga yang terakhir. (Zhou, 1999).

Di Amerika Serikat, gerakan *reinventing government* juga mengajukan persyaratan serupa oleh *National Performance Review*. Sejarah administrasi Jepang pascaperang yang luas dapat diringkas sebagai upaya berulang untuk mengendalikan pertumbuhan pemerintahan, untuk mengembangkan kebijakan konservatisme fiskal, untuk mengejar deregulasi, dan untuk membuat layanan sipil elite lebih transparan dan akuntabel (Terasawa & Gates, 1998). Di Cina, ada sejumlah inisiatif untuk membuat pemerintah lebih transparan. Pembangunan sistem pendengaran publik di Cina adalah demonstrasi baru-baru ini dari upaya semacam itu (Peng et al., 2004).

Meskipun meningkatkan pelayanan publik adalah istilah umum yang cocok dengan semua reformasi pemerintah, di Cina, karakteristik ini lebih jelas. Pemerintah kota di Chengdu, ZhongQing, Nanjing, dan Guangzhou telah merintis pemerintah berorientasi layanan dalam beberapa tahun terakhir. Pelayanan publik bukan lagi basa-basi, tetapi tindakan praktis melayani publik, baik individu maupun organisasi, terutama "toko serba ada" untuk perusahaan. Demikian hal tersebut disampaikan oleh Farazmand and Pinkowski berikut ini.

Although Japan, the United Kingdom, and the United States adopted an approach more pro-market, in the PRC market-oriented reform gradually took place in the early 1990s, though with Chinese socialist characteristics. Contracting out of some government services to the private sector and nonprofit sector is not dominant in the PRC, but it is not unthinkable. However, other NPM countries used the strategy more frequently.

Minimal state orientation echoed each other in these countries to rebuild the image of government as efficient and productive. In Japan,

the United Kingdom, and the United States the effort focuses on cutting public expenditure. In Cina, the emphasis is on downsizing government organizations and employees. It is ironic to notice that the government expenditure over gross domestic product (GDP) has been steadily increasing since 1994 (Zhang, 2003).

Constructing a transparent government is an objective shared by all the four governments. In the United Kingdom, the Citizen's Charter movement is dubbed as the "the core element of government reforms in the 1990s" by Prime Minister John Major (Zhou, 1999).

The Citizen's Charter requires that all information related to the public service must be open and transparent, including the content and operating status of service, expenditure and cost of specific service, management organization and operating agencies, and the standards and quality information of the latter institution (Zhou, 1999).

In the United States, the reinventing government movement also presented similar requirements by the National Performance Review. Japan's broad postwar administrative history can be summarized as repeated efforts to control the growth of government, to develop a policy of fiscal conservatism, to pursue deregulation, and to make the elite civil service more transparent and accountable (Terasawa & Gates, 1998). In Cina, there are a number of initiatives to make the government more transparent. The buildup of a public hearing system in Cina is a recent demonstration of such an endeavor (Peng et al., 2004).

Although improving public service is an umbrella term matching all the government reforms, in Cina, this characteristic is more obvious. City governments in Chengdu, ZhongQing, Nanjing, and Guangzhou have

piloted service-oriented government in recent years. Public service is no longer a lip-service, but a practical action serving the public, both individuals and organization, especially the “one-stop shops” for the enterprise. (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 574).

Reformasi administrasi Cina memiliki sejumlah fitur yang sama dengan gaya reformasi NPM dalam hal fenomena, alasan, dan isi. Setidaknya dalam delapan bidang berikut, reformasi administrasi Cina memiliki karakteristik yang mirip dengan negara-negara gerakan NPM: perampingan organisasi dan personel pemerintah; desentralisasi fungsi dan wewenang pemerintahan kepada pemerintahan yang lebih rendah; privatisasi; orientasi pasar; mengontrakkan; orientasi negara minimal; mempromosikan transparansi tata kelola; dan meningkatkan pelayanan publik. Dibandingkan dengan negara-negara gerakan NPM nontipikal, enam komponen universal reformasi pemerintah yang diidentifikasi oleh Kamarck (2004) juga merupakan ciri reformasi Cina: pemerintah yang biayanya lebih murah; pemerintah yang berkualitas; pemerintah profesional; pemerintahan digital; pemerintahan yang lebih baik; dan pemerintahan yang jujur dan transparan. Mengenai hal tersebut dinyatakan oleh Farazmand and Pinkowski sebagai berikut.

Chinese administrative reforms share a number of common features with NPM style of reforms in terms of phenomenon, reasons, and contents. At least in the following eight areas, Chinese administrative reforms have similar characteristics with those of NPM movement countries: downsizing government organizations and personnel; decentralization of government function and authority to lower levels of government; privatization; market-orientation; contracting out; minimal state orientation; promoting transparency of governance; and improving public service. Compared with nontypical NPM movement countries, the six universal components of government reform identified by Kamarck (2004) are also hallmarks of Chinese reforms: government that costs less; quality government; professional government; digital government; better-regulated government; and honest and transparent government. (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 579).

Transformasi fungsi pemerintah sangat penting untuk reformasi Tiongkok dan penyesuaian beberapa pasang hubungan adalah kunci

untuk memahami perubahan baru-baru ini dalam pemerintahan Tiongkok. Dari aturan oleh manusia ke aturan hukum adalah fitur inti dari masyarakat Cina yang melangkah menuju modernitas. Untuk bidang reformasi administrasi Tiongkok, perhatian di masa depan harus diberikan untuk menyebarluaskan undang-undang dan peraturan terkait untuk setiap upaya khusus. Pembatasan anggaran yang ketat diperlukan sebagai mekanisme untuk memastikan hasil reformasi untuk setiap instansi pemerintah yang ditargetkan. Pengukuran kinerja organisasi pemerintah merupakan instrumen yang efektif untuk reformasi administrasi. Pada akhirnya, pertanyaan yang paling penting adalah tujuan dari upaya reformasi. Dalam hal ini, reformasi masa depan harus difokuskan pada orientasi publik. Ada tanda-tanda yang menggembirakan bahwa para reformis Cina secara bertahap menekankan isu tersebut dari konsep abstrak “melayani rakyat” menuju konstruksi konkrit dari pemerintah yang berorientasi layanan dengan standar dan prosedur yang terperinci. Terkait dengan hal tersebut dikemukakan oleh Farazmand and Pinkowski sebagai berikut.

The transformation of the government functions is essential to Chinese reforms and the adjustment of several pairs of relationships is the key to understanding recent changes of the Chinese governance. From rule by man to rule of law is a core feature of Chinese society striding toward modernity. For the area of Chinese administrative reforms, the future attention should be paid to promulgating corresponding laws and regulations for each specific effort. A stringent budget constraint is necessary as a mechanism to ensure the reform results for each targeted government agency. Performance measurement for the government organization is an effective instrument for administrative reform. Ultimately, the most important question is the purpose of the reform endeavor. In this regard, future reforms should be focused on customer orientation. There are encouraging signs that Chinese reformers have gradually emphasized the issue from the abstract concept of “serving the people” toward the concrete construction of a service-oriented government with detailed standards and procedures. (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 580).

Organisasi pemerintah daerah diharapkan memberikan masukan yang signifikan dalam perencanaan pembangunan tingkat kabupaten yang terdesentralisasi melalui proyek-proyek organisasi sendiri, yang harus

diprioritaskan, dielaborasi, diterima, dan dilaksanakan melalui berbagai mekanisme yang melibatkan keterkaitan horizontal dan vertikal.

Keefektifan desentralisasi dan kapasitas organisasi tingkat lokal dalam perencanaan pembangunan terbatas karena masalah perumusan, pelaksanaan, pemantauan, pembinaan, dan komunikasi dua arah vertikal-horizontal. Sifat perencanaan pembangunan di Afrika, terlepas dari niat yang dinyatakan untuk “perencanaan dari bawah ke atas” terus menjadi apa yang umumnya dikenal sebagai “perencanaan dari atas ke bawah.” Kebijakan ditentukan di tingkat pemerintah pusat dan keputusan besar untuk alokasi sumber daya juga diambil di sana. Kontribusi organisasi tingkat lokal masih terbatas. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Farazmand and Pinkowski berikut ini.

The local government organizations are expected to make a significant input into the decentralized district level development planning through their own projects, which have to be prioritized, elaborated, accepted, and implemented through the various mechanisms involving horizontal and vertical linkages. Effectiveness of decentralization and capacities of local level organizations with regard to development planning are limited due to the problems related to formulation, implementation, monitoring, guidance, and vertical–horizontal two-way communication. The nature of development planning in Africa, in spite of the declared intentions for “bottom–up planning” continues to be what is generally known as “top–down planning.” The policies are determined at the central government level and major decisions for resource allocation are also taken there. The contribution of local-level organizations remains limited. (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 689).

Ombudsman berwenang untuk menyelidiki tindakan administratif apa pun dari organisasi pemerintah yang menyebabkan anggota masyarakat mungkin mengalami ketidakadilan. Ombudsman tidak berwenang untuk melakukan penyelidikan atas suatu tindakan di mana orang yang dirugikan telah atau memiliki upaya hukum di pengadilan mana pun.

Ombudsman diangkat oleh presiden, dan sekali diangkat, dia dapat diberhentikan hanya dengan cara seorang hakim pengadilan tinggi

dapat diberhentikan sesuai dengan ketentuan konstitusi dan hanya atas dasar kelemahan tubuh atau pikiran atau perilaku buruk.

Ombudsman dapat meminta menteri atau pejabat dari departemen mana pun atau orang lain mana pun untuk memberikan informasi atau membuat dokumen yang relevan dengan penyelidikan. Setelah melakukan pemeriksaan, jika menurutnya telah terjadi suatu ketidakadilan terhadap pihak yang dirugikan sebagai akibat dari maladministrasi, ia dapat memberikan rekomendasi kepada departemen yang bersangkutan untuk memperbaiki ketidakadilan yang ditimbulkan. Jika tidak ada tindakan yang diambil setelah rekomendasinya atau tindakan yang diambil tidak memadai, ia dapat mengajukan laporan khusus kepada Majelis Nasional.

Setiap tahun ombudsman menyampaikan laporan kepada presiden tentang pelaksanaan fungsinya untuk ditempatkan di hadapan Majelis Nasional. Dalam menjalankan fungsinya, ombudsman tidak tunduk pada arahan atau kendali dari orang atau otoritas lain mana pun dan ombudsman tidak dapat dimintai keterangannya di pengadilan mana pun. Dengan demikian ombudsman telah diberikan kewenangan dan independensi yang cukup besar. Pembentukan mekanisme tersebut dapat berperan dalam meningkatkan akuntabilitas pelayanan publik di Afrika di tingkat pusat maupun lokal (Ayeni dan Sharma, 2000). Meskipun langkah-langkah ini dirancang untuk mengembangkan birokrasi publik yang bertanggung jawab, responsif, dan akuntabel di tingkat pemerintah pusat dan daerah, ini tidak dapat menggantikan kontrol yang dapat dilakukan oleh opini publik yang terinformasi dan organ-organ masyarakat sipil yang kuat, yang akan memakan waktu cukup lama. waktu untuk tumbuh di Afrika (Bank Dunia, 1989).

Dalam perkembangan pemerintah daerah saat ini, meskipun pemerintah pusat harus membantu dalam membangun kapasitas administrasinya, pemerintah daerah juga harus berusaha sekuat tenaga untuk memperkuat diri. Asosiasi otoritas lokal dapat memainkan beberapa peran dalam hal ini. Ini dapat berfungsi sebagai platform bersama untuk mengartikulasikan pandangan dan masalah otoritas lokal dan dapat berperan dalam memperkuat desentralisasi. Hal sebagaimana disampaikan oleh Farazmand and Pinkowski sebagai berikut.

The ombudsman is authorized to investigate any administrative action of a government organization due to which a member of public might have sustained injustice. The ombudsman is not authorized to conduct an investigation into an action in respect of which the person aggrieved has or had a remedy in any court of law. The ombudsman is to be appointed by the president, and once appointed, he can be removed only in the way a high court judge can be removed following the constitutional provisions and only on the grounds of infirmity of body or mind or misbehavior.

The ombudsman can require any minister or officer of any department or any other person to furnish information or produce documents relevant to the investigation. After conducting the investigation, if he thinks that some injustice has been done to an aggrieved party as a result of maladministration he can make recommendations to the department concerned to remedy the injustice caused. If no action is taken following his recommendation or the action taken is not adequate, he may submit a special report to the National Assembly.

Every year the ombudsman submits a report to the president concerning the discharge of his functions to be placed before the National Assembly. In the discharge of his functions, the ombudsman is not subjected to the direction or control of any other person or authority and no proceedings of the ombudsman can be called in question in any court of law. Thus ombudsman has been given considerable authority and independence. Establishment of such mechanisms can be instrumental in enhancing the accountability of public service in Africa at central as well as local government levels (Ayeni and Sharma, 2000).

Although these measures are devised for developing a responsible, responsive, and accountable public bureaucracy at central and local government levels, these could not be a substitute for controls that can be exercised by informed public opinion and strong organs of civil society, which will take some time to grow in Africa (World Bank, 1989).

In the present state of development of local authorities, although the central government has to assist in building their administrative capacities, the local authorities also have to try to do whatever they can to strengthen themselves. Associations of local authorities could

play some role in this regard. These could serve as a common platform for articulating the views and problems of local authorities and could be instrumental in strengthening decentralization. (Farazmand & Pinkowski, 2006, p. 696). []

Ketika sebuah organisasi pemerintah membutuhkan solusi TI, biasanya akan merilis ke publik sebuah dokumen yang disebut *Request for Proposals* (RFP) yang menguraikan kebutuhan spesifiknya.

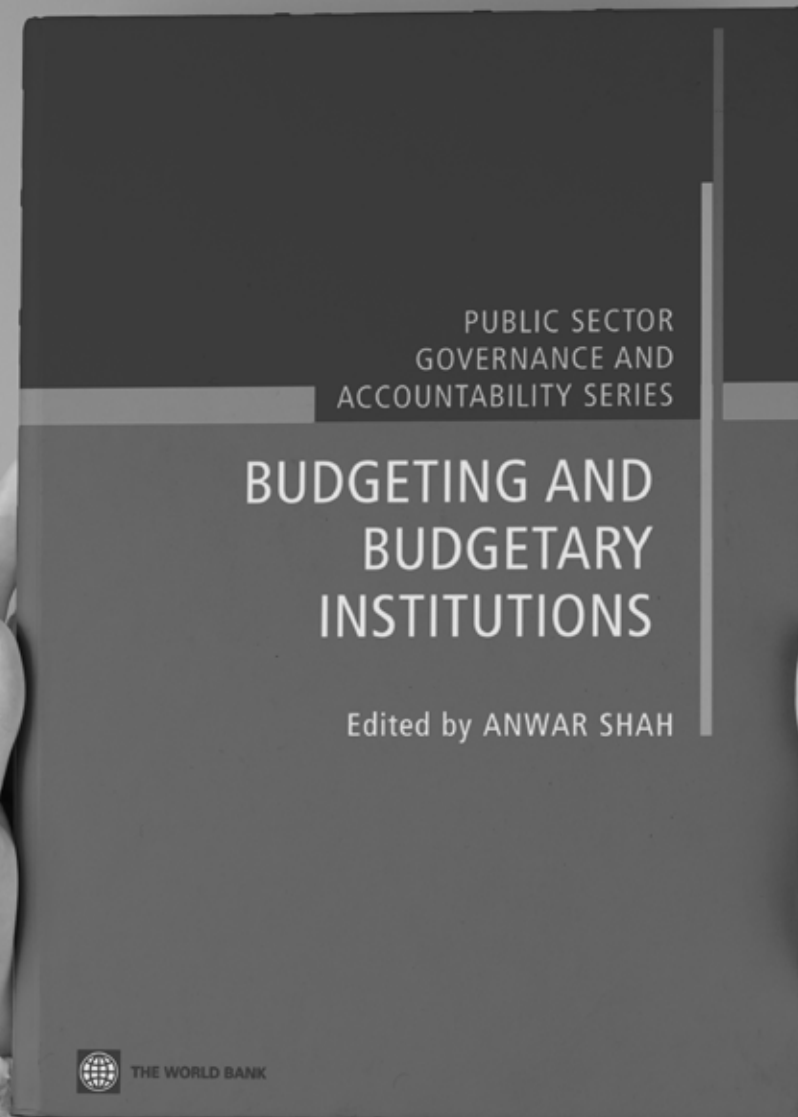


BAB 3

DAMPAK DESENTRALISASI FISKAL TERHADAP KUALITAS PEMERINTAHAN

Selama setengah abad terakhir, negara-negara berkembang secara umum telah mengikuti jalur sentralisasi. Akibatnya, negara-negara ini saat ini lebih tersentralisasi daripada negara-negara industri pada tahap awal pembangunannya (Boadway, Roberts, dan Syah 1994). Kerangka ekonomi yang dikembangkan dalam literatur federalisme fiskal menjawab pertanyaan tentang tingkat sentralisasi yang tepat dengan menetapkan pajak, pengeluaran, dan tanggung jawab regulasi ke berbagai tingkat pemerintahan dan hubungan dengan sektor swasta dan masyarakat sipil pada umumnya. Kerangka ini berpendapat untuk penugasan tanggung jawab ke tingkat pemerintahan terendah yang dapat menginternalisasi manfaat dan biaya pengambilan keputusan untuk layanan tertentu (Shah 1994).

Prinsip subsidiari yang diadopsi oleh Uni Eropa sesuai dengan pandangan ini dengan mensyaratkan bahwa penugasan tanggung jawab harus berada pada tingkat pemerintahan yang paling rendah kecuali jika kasus yang meyakinkan dapat dibuat untuk penugasan tingkat yang lebih tinggi. Sejumlah perkembangan baru-baru ini, yang dibahas di



bawah, mendorong negara-negara ini untuk melihat kembali masalah ini, dan hampir semua negara berkembang dengan populasi lebih dari 20 juta sedang memikirkan kembali pengaturan fiskal organisasi.

Katalisator utama untuk perubahan termasuk runtuhnya kapitalisme, kegagalan pemerintah nasional, kegagalan pemerintah subnasional, penegasan hak-hak dasar oleh pengadilan, globalisasi kegiatan ekonomi, dan efek demonstrasi dari Uni Eropa (Shah 1995). Runtuhnya komunisme mendorong perubahan besar dalam organisasi pemerintah dan batas-batas geografis beberapa negara. Di negara lain, pemerintah nasional telah gagal untuk memastikan pemerataan regional, kesatuan ekonomi, independensi bank sentral, lingkungan ekonomi makro yang stabil, atau otonomi lokal. Catatan pemerintah daerah juga tidak terlalu terpuji. Pemerintah daerah juga sering mengikuti kebijakan “mengemis pada tetangga”, berusaha “berkendara dengan bebas” tanpa akuntabilitas, dan dalam mengejar kepentingan pribadi yang sempit, sering merusak persatuan nasional. Demikian hal tersebut disampaikan oleh Shah berikut ini.

Impact of Fiscal Decentralization on Governance Quality During the past half century, developing countries have, in general, followed a path of centralization. As a result, these countries are more centralized today than industrial countries were in their early stages of development (Boadway, Roberts, and Shah 1994). The economic framework developed in the fiscal federalism literature addresses the question of the appropriate level of centralization by assigning taxing, spending, and regulatory responsibility to various levels of government and their interface with the private sector and the civil society at large. This framework argues for the assignment of a responsibility to the lowest level of government that can internalize benefits and costs of decision making for the specific service (Shah 1994). The subsidiary principle adopted by the European Union conforms to this view by requiring that the assignment of responsibility should be to the lowest level of government unless a convincing case can be made for a higher-level assignment. A number of recent developments, discussed below, are prompting these countries to have a second look at this issue, and almost all developing countries with populations greater than 20 million are rethinking their fiscal arrangements.

Major catalysts for change include the demise of capitalism, national government failures, subnational government failures, assertion of basic rights by the courts, globalization of economic activities, and the demonstration effects of the European Union (Shah 1995). The demise of communism prompted a major change in government organization and the geographical boundaries of some countries. In other countries, national governments have failed to ensure regional equity, economic union, central bank independence, a stable macroeconomic environment, or local autonomy. The record of subnational governments is also not very commendable. Subnational governments have often followed “beggar thy neighbor” policies, sought to “free-ride” with no accountability and, in pursuit of narrow self-interest, often undermined national unity. (Shah, 2005, pp. 46–47)

Ketika sebuah organisasi pemerintah membutuhkan solusi TI, biasanya akan merilis ke publik sebuah dokumen yang disebut *Request for Proposals* (RFP) yang menguraikan kebutuhan spesifiknya. Perusahaan menanggapi ajakan ini dengan menulis solusi dan biaya yang organisasi usulkan. Organisasi mengevaluasi semua proposal dan memilih pemenang. Idanya adalah ketika perusahaan bersaing untuk bisnis pemerintah, pemerintah mendapatkan nilai terbaik. Proses ini juga dimaksudkan untuk mengurangi kemungkinan korupsi, karena pejabat pemerintah tidak bisa begitu saja memilih perusahaan mana pun untuk melakukan pekerjaan tertentu. Sebaliknya, organisasi harus memilih proposal pemenang berdasarkan kriteria biaya, kinerja, dan jadwal yang telah ditentukan sebelumnya. Ini model yang bagus, secara teori.

Namun, ada sejumlah masalah yang terkenal dengan cara model ini dimainkan dalam praktik. Pertama dan terpenting, ini menempatkan organisasi pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengidentifikasi kebutuhan teknisnya sendiri dan, sering kali, menentukan solusi tingkat tinggi. Tetapi organisasi dengan misi nonteknis seperti pembuatan kebijakan atau pengawasan kontrak tidak terlalu memenuhi syarat untuk peran ini. Dan meskipun perusahaan TI yang mengembangkan perangkat lunak untuk pemerintah sendiri mungkin memenuhi syarat, proses RFP memberi penghargaan kepada organisasi yang menyediakan apa yang diminta oleh klien pemerintah, bukan bisnis yang ingin memecahkan akar masalah yang tidak teridentifikasi.

Mitra nonteknis pemerintah menyadari beberapa tahun yang lalu bahwa organisasinya tidak mengelola pemberitahuan rapat dengan baik dan menginginkan sistem baru dibangun. Karena tim pengembangan internal organisasi sibuk dengan upaya berkelanjutan, ia mengontrak perusahaan TI luar. Sayangnya, karena kurangnya keahlian teknis, dia tidak tahu secara spesifik bahwa sistem harus berinteraksi dengan aplikasi yang ada yang mengelola informasi terkait. Isolasi sistem yang dihasilkan berarti bahwa datanya dengan cepat menjadi tidak sinkron dengan aplikasi yang lebih mapan tersebut. Kurangnya pengalaman desain antarmuka pengguna, rekan saya juga tidak mengenali masalah dengan antarmuka yang pasti membuat frustrasi pengguna awal. Saat ini aplikasi tersebut penuh dengan informasi yang ketinggalan zaman dan penggunaan telah berkurang. Kolega saya tidak dapat disalahkan karena kurangnya pengetahuan teknis atau desain, dan perusahaan TI tidak dapat disalahkan untuk mengembangkan produk seperti yang diminta dan disetujui oleh klien. Kegagalan terletak pada proses RFP, yang menempatkan pengguna nonteknis yang bertanggung jawab atas persyaratan. Jika dunia konsumen bekerja seperti itu, Anda diharapkan untuk memimpikan Google atau Facebook sendiri.

Masalah lain dengan proses RFP adalah kompleksitasnya. Sama seperti undang-undang perpajakan, persyaratan hukum untuk menulis dan menanggapi proposal telah berkembang selama bertahun-tahun untuk menutup celah, memenuhi kuota, dan tetap konsisten dengan undang-undang yang diberlakukan oleh Kongres dalam semangatnya untuk memperbaiki sistem. Sebagai perusahaan TI, berpartisipasi membutuhkan banyak waktu dan pengetahuan khusus.

When a government organization needs an IT solution, it will usually release to the public a document called a Request for Proposals (RFP) that outlines its specific needs. Companies respond to this solicitation with write-ups of their proposed solutions and costs. The organization evaluates all proposals and picks a winner. The idea is that when companies compete for the government’s business, the government gets the best value. The process is also meant to reduce the chance of corruption, as government officials cannot simply pick any company to do a particular job. Instead, they must choose the winning proposal based on predefined cost, performance, and schedule criteria. It’s a good model, in theory.

There are, however, a number of well-known problems with the way this model plays out in practice. First and foremost, it puts the government organization in charge of identifying its own technical needs and, often, specifying high-level solutions. But an organization with a nontechnical mission like policy-making or contract oversight is not especially qualified for this role. And though the IT companies that develop software for the government may themselves be qualified, the RFP process rewards those who provide what the government client requests, not businesses looking to solve unidentified root problems.

A nontechnical government colleague of mine recognized a few years ago that his organization did not manage meeting notifications well and wanted a new system built. Because the organization's in-house development team was occupied with an ongoing effort, he contracted an outside IT company. Unfortunately, given his lack of technical expertise, he did not know to specify that the system should interact with existing applications that manage related information. The system's resultant isolation meant that its data quickly became out of sync with those more established applications. Lacking any user interface design experience, my colleague also did not recognize problems with the interface that inevitably frustrated early users. Today the application is replete with out-of-date information and usage has tapered off. My colleague cannot be blamed for his lack of technical or design knowledge, and the IT company cannot be blamed for developing the product as requested and approved by the client. The failure lies with the RFP process, which puts a nontechnical user in charge of requirements. If the consumer world worked that way, you'd be expected to dream up Google or Facebook yourself.

Another problem with the RFP process is its complexity. Much like tax law, the legal requirements of writing and responding to proposals have evolved over the years to close loopholes, meet quotas, and stay consistent with laws enacted by Congress in its fervor to improve the system. As an IT company, participating requires substantial time and specialized knowledge. (Lathrop & Ruma, 2010, p. 281). []

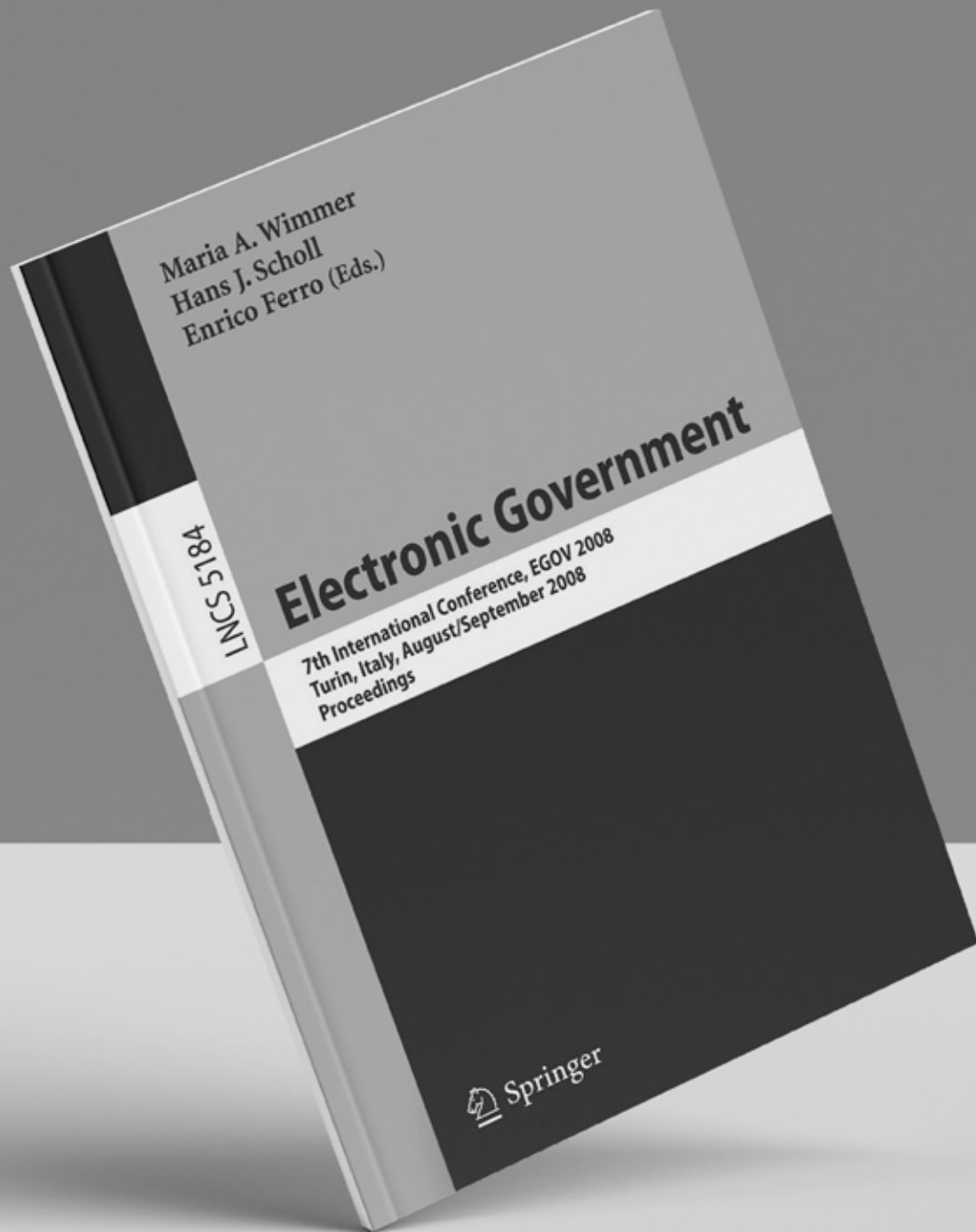


BAB 4

RELEVANSI PEMERINTAHAN DAN GOVERNANSI PUBLIK

Dalam sebagian besar keilmuan tata kelola di sektor publik, pemerintah tidak lagi dianggap sebagai satu-satunya atau bahkan sumber utama otoritas pengambilan keputusan lingkungan. Pergeseran pemikiran ini dicirikan sebagai transisi dari pemerintah ke governansi, dan mencerminkan pemahaman bahwa banyak aktor dari perusahaan ke organisasi nonpemerintah, kemitraan publik-swasta, dan dewan kuasi-pemerintah adalah pemain sentral dalam pengambilan keputusan di sektor publik.

In most environmental governance scholarship, government is no longer considered the sole or even main source of environmental decision-making authority. This shift in thinking is characterized as a transition from government to governance, and reflects an understanding that multiple actors from corporations to nongovernment organizations, public-private partnerships, and quasigovernmental boards are central players in environmental decision making. (Armitage & Plummer, 2010, p. 295).



Electronic Government (eGov) biasanya didefinisikan sebagai perkembangan positif mengenai tiga aktor utama; administrasi pemerintahan; pengguna layanan pemerintah, yaitu warga negara dan perusahaan; dan sistem politik karena “demokrasi yang lebih baik” biasanya berarti lebih terbuka. *eGov* digunakan untuk memberikan administrasi yang lebih efisien, layanan yang lebih baik, dan keterbukaan yang lebih.

Sudah menjadi kebijaksanaan konvensional bahwa manfaat *eGovernment* berasal dari reorganisasi, bukan dari TIK secara langsung. Manfaat harus datang baik dengan mengurangi biaya produksi atau layanan yang lebih baik, atau keduanya. Sementara biaya relatif mudah diukur, menilai manfaat jauh lebih sulit. Baik diskusi akademis dan upaya pengembangan praktisi telah mengakui biaya dan manfaat finansial dan nonfinansial dari berbagai jenis, misalnya, dan mencoba merancang tindakan yang berguna.

Dalam praktiknya, terbukti sulit untuk menerapkan kriteria tersebut dalam insentif masing-masing instansi pemerintah, di mana pembangunan seharusnya dilakukan. Karena itu, langkah-langkah ekonomi dasar yang nyata sejauh ini berlaku dan rencana yang lebih besar untuk interoperabilitas, layanan yang lebih baik kepada warga, dll. menempati urutan kedua. Juga dalam hal kemampuan melakukan implementasi *eGovernment* merupakan tantangan karena kompleksitas organisasi pemerintah, kompleksitas tuntutan, dan kurangnya standar umum untuk diikuti. Tetapi kompleksitas bukanlah satu-satunya masalah. Sementara banyak pemerintah dikelola dengan baik dalam banyak hal, keuntungan sistemik *eGov*–reorganisasi–sulit diwujudkan di mana-mana. Makalah ini melihat, tetapi khususnya di luar, kompleksitas struktur untuk menanganinya, model manajemen pemerintah. Dalam dunia industri, sekarang ini adalah *New Public Management* (NPM). Sementara banyak dikritik, itu jelas paradigma yang berlaku.

Dalam praktik pemerintahan, *eGovernment* dikandung di bawah rezim NPM dan telah dilihat sebagai alat implementasi yang mungkin paling efektif. Mungkinkah banyak dari “kerumitan” dalam menerapkan *eGov* tidak dapat diatasi secara inheren melainkan menjadi rumit justru karena model manajemen? Upaya menyelidiki masalah ini melalui studi

kasus dari proyek pengembangan eGov di tingkat kota, di mana konflik antara pendekatan departemen NPM dan pendekatan standarisasi universal eGov kemungkinan besar akan berbenturan.

Di pemerintahan kota, dua prinsip standarisasi berbenturan. Kota menampung banyak departemen yang masing-masing diatur oleh peraturan nasional yang berbeda layanan sosial, tunjangan sosial, sekolah, komunikasi, dll. Di masing-masing sektor ini terdapat konflik antara standarisasi dalam sektor dan standarisasi lintas sektor. Standarisasi lintas sektor akan membuat kota tampak lebih menyatu dengan warganya dan akan merasionalisasi administrasi kota. Namun, pemerintah pusat mendorong standarisasi nasional per sektor karena itu menguntungkan bagi masing-masing sektor. Untuk lebih memperumit gambaran, model NPM didasarkan pada efisiensi departemen, yang berarti peraturan nasional seperti standarisasi sulit ditegakkan. Ini berarti bentrokan tidak selalu hanya antara tingkat politik nasional dan lokal tetapi antara organisasi yang berbeda di tingkat pemerintahan yang berbeda, masing-masing didorong oleh tujuan bisnisnya.

Electronic Government (eGov) is typically defined as a positive development concerning three main actors; government administrations; users of government services, i.e. citizens and companies; and the political system due to “better democracy” typically meaning more openness. eGov is employed to deliver a more efficient administration, better services and more openness. It is conventional wisdom that eGovernment benefits come from reorganization, not from ICT directly. Benefits have to come either by reduced production costs or better services, or both. While costs are comparably easy to measure, assessing benefits are much harder. Both the academic discussion and practitioner development efforts have recognized both financial and nonfinancial costs and benefits of many kinds, and tried to devise useful measures. In practice it has proven hard to implement such criteria in the incentives of individual government agencies, where the development is supposed to take place. Hence basic tangible economic measures so far prevail and grander plans for interoperability, better services to citizens, etc. come second. Also in terms of do ability eGovernment implementation is a challenge because of the complexity of government organization, the complexity of demands, and the lack

of general standards to follow. But complexity is not the only problem. While many governments are well managed in many respects, eGov systemic gains –reorganization – have everywhere been hard to realize. This paper looks at, but in particular beyond, the complexities to the structures for handling them, the government management model. In the industrialized world, this is today New Public Management (NPM). While heavily criticized, it is clearly the prevailing paradigm.

In government practice, Electronic Government was conceived under the NPM regime and has been seen as the perhaps most effective implementation tool. Could it be that many of the “complexities” in implementing eGov are not inherently insurmountable but rather become complicated precisely because of the management model? This article investigates this issue by means of a case study from an eGov development project at municipal level, where conflicts between the departmental approach of NPM and the universal standardization approach of eGov are most likely to clash. In city government two standardization principles clash. Cities accommodate many departments which are each governed by different national regulation – social service, social benefits, schools, communications, etc. In each of these sectors there is a conflict between within-sector standardization and across-sector standardization. Cross-sector standardization would make cities appear more unified to citizens and would rationalize city administration. But national government encourages national standardization by sector as that is beneficial for each sector. To further complicate the picture, the NPM model is based on department efficiency, which means national regulation such as standardization is hard to enforce. This means the clashes are not necessarily only between national and local political levels but between different organizations at different government levels, each driven by its business goals. (Wimmer, Scholl, & Ferro, 2008, pp. 25–26).

Meskipun secara metodologis tidak tepat untuk men-generalisasi dari satu kasus, jelas bahwa sebagian besar masalah ini secara langsung diturunkan dari model tata kelola NPM. Karena itu, kasus ini juga merupakan ilustrasi untuk negara lain meskipun detailnya mungkin berbeda tergantung pada implementasi NPM yang tepat. Kasus tersebut menunjukkan bahwa model ekonomi untuk tata kelola, NPM,

melestarikan institusi daripada mempromosikan perubahan dalam beberapa cara:

- Ini mencegah pengembangan kerangka kerja nasional, seperti arsitektur perusahaan, yang diperlukan untuk proses konvergensi yang perlu dilakukan untuk membuat interaksi antar organisasi pemerintah lebih lancar. Dalam beberapa kasus bahwa hal itu akan membantu pemerintah di berbagai bidang, di mana sekarang pemerintah daerah juga harus menggunakan standar lokal.
- Dibutuhkan kerjasama yang kompleks, dengan lintas batas politik dan ekonomi untuk tidak hanya menerapkan layanan bersama tetapi juga untuk menemukan keuntungan ekonomi dalam pengadaan, layanan, dll.
- Hal itu membuat banyak masalah teknis yang terkait dengan interoperabilitas dan standar menjadi lebih rumit dengan menambahkan dimensi politik yang melibatkan banyak politik yang langsung digabungkan dengan yang hal-hal spesifik–yang bertentangan dengan kepentingan ekonomi.

While it is methodologically incorrect to generalize from a single case, it is clear that these problems to a large extent are directly derived from the NPM governance model. Hence the case is illustrative also for other countries even if the details may be different depending on the exact implementation of NPM. The case shows that the economic model for governance, NPM, is conserving institutions rather than promoting change in several ways:

- *It prevents development of national frameworks, such as enterprise architectures, which are necessary for the convergences processes that need to take place to make interaction across government organizations smoother. We saw in this case that such would have helped at several points, where now instead the City had to cook up local standards.*
- *It requires complicated cooperation's across both political and economic borders to not only implement shared services but also to finding economic advantages in procurement, service etc. This was clearly illustrated by the SAMBRUK debacle.*

It makes many technical problems involved with interoperability and standards more complicated by adding to them a dimension of politics involving many political directly coupled to specific – as opposed to economic interests. (Wimmer et al., 2008, p. 35). []

Dengan setiap aspek,
dapat diperkirakan seberapa sensitif suatu layanan,
dan seberapa besar kaitannya dengan situasi
yang *mobile*.

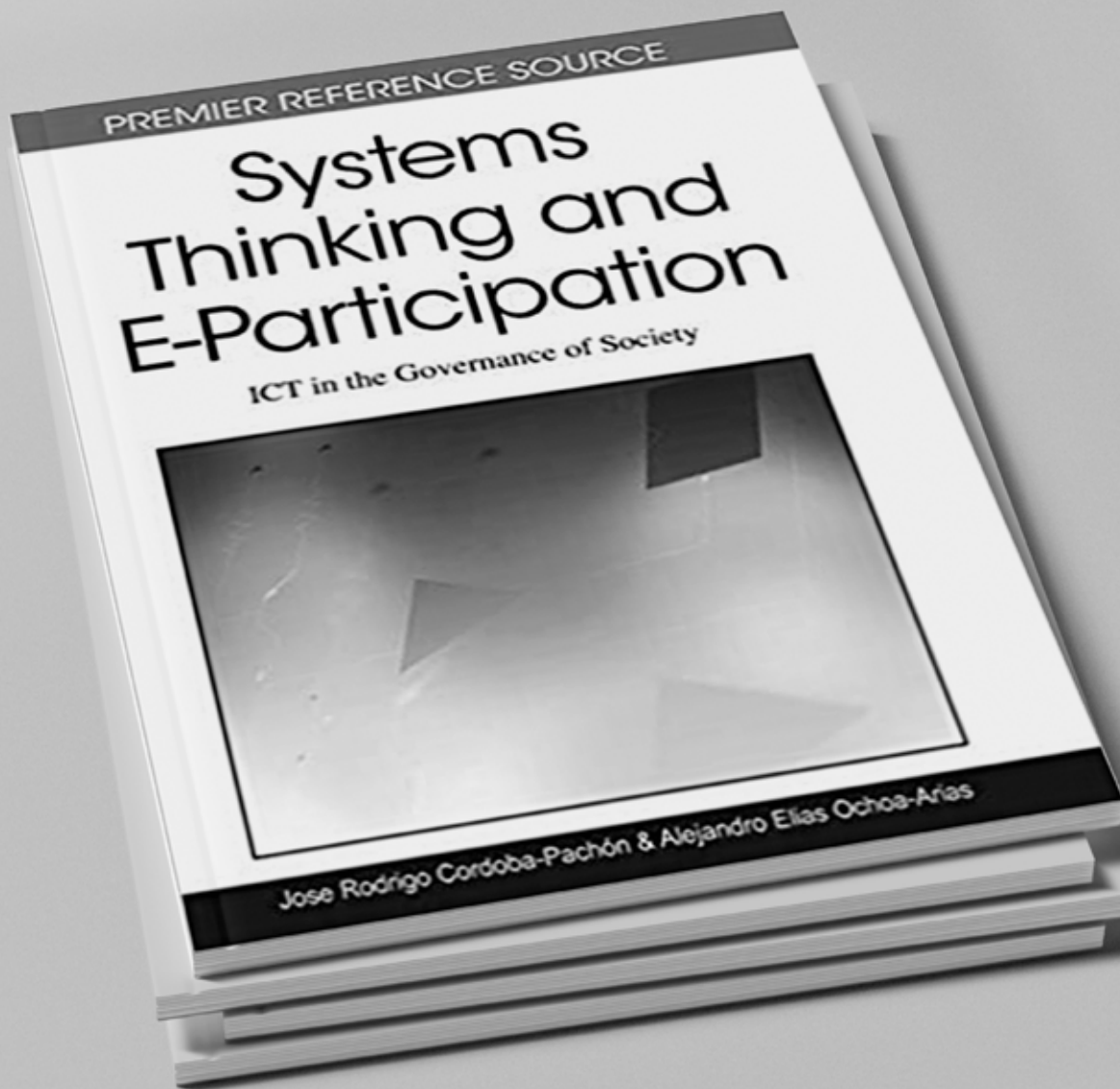


BAB 5

PERAN PEMERINTAH TERHADAP INOVASI TEKNOLOGI

Menurut definisi yang luas, *E-Government* dapat dianggap sebagai penggunaan TIK oleh organisasi Administrasi Publik untuk mencapai bentuk pemerintahan dan governansi yang lebih inovatif. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, organisasi Pemerintah Daerah harus mengaktifkan proses inovasi teknologi dan organisasi yang membutuhkan ketersediaan sumber daya dan kompetensi khusus yang seringkali kurang dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

According to a widespread definition E-Government can be considered as the use of ICT by the organizations of Public Administration to achieve more innovative forms of government and governance. However, in order to achieve these aims, Local Government organizations must activate processes of technological and organizational innovation that require the availability of resources and specialized competencies that Local Government often lacks. (Wimmer et al., 2008, p. 352).



Tradisi dan Batas

Penggunaan tradisi menunjuk pada salah satu cara untuk mengembangkan apresiasi bernuansa kompleksitas proses pemerintahan, yang melampaui dualisme antara *in-groups* dan *out-groups*, elite dan non-elite, *e-literate* dan masyarakat yang buta huruf, dan malah menyarankan untuk bersuara, berinteraksi antara koalisi dan oposisi yang muncul dalam kaitannya dengan pengenalan ide-ide dan praktik-praktik baru. Tradisi dapat digunakan untuk mendukung pertukaran pengetahuan strategis tentang kekayaan organisasi pemerintah daerah dan implikasi ketidakteraturan ini terhadap proses kebijakan, tindakan, dan perubahan. Pemerintah dapat membantu membangun pengetahuan tentang tradisi mana yang saling mendukung dan mana yang ada dalam oposisi, dengan cara yang dapat menginformasikan pilihan strategis para pemimpin dan manajer dalam kaitannya dengan reformasi seperti *e-government*. Proses konstruksi pengetahuan seperti itu dapat divisualisasikan dan diperdebatkan dengan batasan sebagai bentuk representasi.

Traditions and Boundaries

The use of traditions points to one way of developing a nuanced appreciation of the complexities of government processes, one which goes beyond crude dualities of in-groups and 'out-groups', the elite and the non-elite, the e-literate and the illiterate, and suggests instead buzzing, interacting coalitions and oppositions which arise in relation to the introduction of new ideas and practices. Traditions can be used to support the exchange of strategic knowledge about the richness of local government organizations and the implications that this disorderliness has for policy processes, action and change. They can help build knowledge about which traditions support each other and which exist in opposition, in ways that can inform the strategic choices of leaders and managers in relation to reforms such as e-government. Such a process of knowledge construction can be visualized and debated upon with a boundary like form of representation. (Cordoba-Pachón & Ochoa-Arias, 2010, pp. 64–65).

Kesediaan Organisasi

Berbeda dengan organisasi bisnis, organisasi di sektor publik bertindak dalam semacam monopoli—pelanggan (dalam konteks ini sebagai warga negara, bisnis, atau aktor pemerintah lainnya) tidak dapat memilih di antara penyedia layanan publik yang berbeda. Biasanya hanya ada satu polisi, satu pemerintah daerah yang bertanggung jawab, dan seterusnya. Selain itu, organisasi pemerintah tidak mencari sewa dalam bentuk finansial; sebaliknya, ia perlu melegitimasi tindakan dan keberadaannya terhadap publik, yang seharusnya dilayani.

Jadi, ketika sampai pada pertanyaan apakah, bagaimana dan untuk apa dan siapa organisasi harus memikirkan kembali dan mengatur ulang caranya “melakukan sesuatu”, sebuah dilema muncul ke permukaan yang perlu dipecahkan: tekanan eksternal dan oposisi internal.

Penggerak umum untuk menerapkan teknologi baru adalah tekanan eksternal: permintaan untuk layanan yang lebih dan lebih efisien, penanganan proses yang ditingkatkan secara teknologi serta meningkatkan persepsi publik tentang suatu organisasi masing-masing dari orang-orang yang bertanggung jawab. Karena itu, teknologi sering secara implisit dikenakan pada suatu organisasi sebagai respons terhadap tekanan ini. Cara yang dianggap baru paling sering hanya mentransfer cara lama dalam melakukan sesuatu ke dunia digital. Mengganti formulir kertas dengan situs web sebenarnya mengarah pada keuntungan dalam produktivitas dan pengurangan biaya. Gora (1996) menyimpulkan bahwa organisasi tradisional tidak cukup menggabungkan kemungkinan TIK.

Perubahan struktural dalam organisasi dalam berbagai kasus dibuat sebagai tanggapan dan bukan sebelum penerapan teknologi. Hal ini menghasilkan keuntungan yang lebih rendah dalam produktivitas seperti yang dapat dicapai sebaliknya. Masalah yang harus dihadapi

oleh organisasi pemerintah adalah bahwa “teknologi telah berkembang ke titik di mana lebih sulit untuk mengubah perilaku manusia daripada membuat teknologi melakukan apa yang diinginkan”. Meskipun ada tekanan eksternal untuk berubah, ada oposisi internal yang menghalangi perubahan ini. Deskripsi mengapa pertentangan ini terjadi dan bagaimana hal itu muncul telah diberikan secara menyeluruh oleh Borins (2001) dan kurang rinci tetapi difokuskan pada masalah mobilitas oleh Kushchu dan Borucki (2004). Pada titik ini akan lebih menarik bagaimana sebuah organisasi dapat memperkirakan ruang lingkup dilema ini, terutama dalam proses merancang pemerintahan yang dinamis.

Organizational Willingness

Different to a business organization, an organization in the public sector is acting in a kind of monopoly—the customer (in this context being a citizen, a business, or other governmental actor) cannot choose between different providers of public services. There usually is just one police, one local administration responsible, and so forth. In addition, a government organization is not seeking a rent of a financial kind; instead, it needs to legitimize its actions and existence towards the public, whom it is supposed to serve.

Thus, when it comes to the question as to whether, how and for what and whom an organization should rethink and re-organize its way of “doing things”, a dilemma is surfacing which needs to be solved: external pressure and internal opposition. The common driver for implementing new technologies is external pressure: the demand for more and more efficient services, technologically enhanced process-handling as well as improving the public perception of an organization respectively of the people in charge. Hence, technology is often implicitly imposed on an organization as a response to this pressure. A supposedly new way most often simply transfers the old way of doing things into the digital world. Replacing a paper-form by a Web site in fact leads to gains in productivity and cost reductions. Gora (1996) concluded that traditional organizations are insufficiently incorporating possibilities of ICT.

According to a recent survey of European public sector organizations (Net Impact, 2004) structural changes within the organization are in

most cases made in response and not prior to the implementation of technology (p. 30). This results in lower gains in productivity as would have been achievable the other way around. The problem government organizations have to deal with is that “technology has evolved to a point where it is more difficult to change human behavior than it is to get the technology to do what you want” (p. 33). While there is external pressure to change, there is internal opposition hindering these changes. A description as to why this opposition occurs and how it arises has been thoroughly given by Borins (2001) and less detailed but focused on mobility issues by Kushchu and Borucki (2004). At this point it shall be of more interest how an organization can estimate the scope of this dilemma, especially in the course of designing mobile government. (Anttiroiko, 2008, p. 559)

Ketika mempertimbangkan layanan seluler, sejauh ini telah dijelaskan bahwa masalah bagi suatu organisasi kemungkinan besar akan muncul dari dalam: dalam bentuk pertentangan internal.

Dengan mendekati layanan yang semakin canggih untuk menangani mobilitas di segala bidang suatu organisasi pemerintah selangkah demi selangkah kegagalan dapat dihindari atau setidaknya dapat ditanggulangi. Namun demikian, untuk melegitimasi investasi dalam layanan seluler, nilai yang diciptakan harus jelas bagi organisasi penyedia dan pemangku kepentingannya. Dimana ada strategi keseluruhan untuk penciptaan layanan, kriteria untuk menilai dan memprioritaskan layanan yang mungkin sesuai dengan tujuan yang unggul dengan mudah ditemukan. Namun secara umum, peningkatan nyata harus dibuktikan, misalnya, dengan implementasi percontohan. Kelayakan hanya memobilisasi proses adalah satu hal yang akan ditampilkan di sini, tetapi juga kelayakan mengintegrasikan layanan ke dalam struktur *backend* yang ada dan lebih ke dalam struktur komunikasi dalam suatu organisasi. Sementara nilai dari setiap layanan akan sering dinilai dengan mudah, kemauan dan kemampuan untuk mewujudkan potensi keuntungan melalui layanan seluler dalam proses umum adalah kunci

dari perspektif organisasi. Jika tidak, bahkan nilai tambah seluler yang paling menjanjikan pun hanya itu: menjanjikan.

Penerimaan Pengguna

Sejauh ini manusia telah melihat kelayakan layanan pemerintah bergerak dan membahas keinginan organisasi. Sekarang manusia akan fokus pada penerimaan pengguna sebagai pendorong utama keberhasilan suatu layanan. Situasi di mana *mobile government* akan dikerahkan, biasanya dapat digambarkan sebagai kompetitif karena ada saluran akses lain ke layanan tertentu. Dengan demikian, tidak dapat dihindari untuk mempertimbangkan mengapa pengguna diarahkan untuk mengadopsi suatu layanan. Penerimaan pengguna dapat digambarkan sebagai produk dari perilaku pengguna dalam kaitannya dengan teknologi yang tersedia dan lingkungan tertentu.

Davis (1989) telah menggambarkan kegunaan yang dirasakan dan kemudahan penggunaan yang dirasakan sebagai pengaruh utama pada penerimaan pengguna teknologi informasi (hal. 320). Sebagai konsekuensinya, untuk mencapai penerimaan pengguna pengembangan persepsi ini perlu ditangani. Metode dalam bidang ini menjangkau dari pendekatan kuantitatif standar hanya menanyakan tentang bagaimana layanan akan atau dianggap pendekatan eksploratif dari membayangi pengguna. Yang terakhir dapat mengetahui lebih banyak tentang pola penggunaan aktual dan faktor pembentuk sosial (lihat Vincent & Haddon, 2003).

Dari penelitian kami belajar bahwa untuk komunikasi seluler pola penggunaan dipengaruhi oleh “representasi” (Churchill & Wakeford, 2002) dari suatu layanan, yang berarti gambar yang diambil dengan menyarankan nilai (berdasarkan penggunaan yang seharusnya). Citra ini biasanya dibingkai oleh reaksi lingkungan individu calon pengguna, dengan mempertimbangkan norma dan nilai umum. Ini mengarahkan pengguna ke keputusan awal untuk mengenal layanan—untuk mengujinya.

Selama “fase belajar” ini, ekspektasi yang terbentuk sebelumnya menentukan penggunaan berulang berikutnya, memungkinkan pengalaman baru. Penting pada tahap ini tidak hanya kegunaan *front-end* yang khas tetapi perasaan yang lebih umum untuk benar-benar

dapat mengontrol dan, sampai batas tertentu, untuk memahami fungsi yang ditawarkan oleh teknologi yang digunakan.

Palen dan Salzman (2002) telah menggambarkan empat dimensi penting pada titik ini, yang setidaknya dua berada dalam jangkauan pemerintah. Perangkat keras, sebagai dimensi pertama, secara kasar mencakup perangkat yang digunakan untuk mengakses layanan. Pada perangkat seperti itu, satu set perangkat lunak mengendalikan arus pengguna. *Netware* adalah koneksi antara perangkat keras dan perangkat lunak dengan fungsi teknologi seluler. Ini dikelilingi oleh *bizware*, terdiri dari segala macam dukungan pelanggan dan hubungan pelanggan. Untuk organisasi pemerintah yang menawarkan layanan seluler, titik untuk terhubung ke struktur ini terutama adalah jaringan dan *bizware*, yang menawarkan layanan dan mendukung penggunaannya.

Mengikuti keadaan berkenalan dengan layanan, pengguna secara individual mengeksplorasi peluang yang ditawarkan, mungkin mencari pola penggunaan baru, serta memberi umpan balik pengalamannya ke lingkungannya. Pada titik ini, tetapi juga pada fase awal, manusia dapat mengamati apa yang disebut Vincent dan Haddon (2003) sebagai “pembentukan sosial” teknologi seluler: penciptaan dan penilaian ulang ekspektasi nilai, perubahan pola penggunaan dan perilaku, serta norma keseluruhan yang menentukan bagaimana untuk berperilaku, menggunakan, dan mempertimbangkan layanan seluler tertentu dengan benar.

**Pilihan untuk menggunakan layanan seluler,
seperti halnya TIK apa pun, dengan demikian
dipandu oleh persepsi penggunaan dan penggunaan
aktual. Kebutuhan pengguna, terlebih lagi evaluasi
layanan untuk memenuhi kebutuhan ini sangat
penting untuk keberhasilannya.**

Namun, penelitian juga menunjukkan (Pew Internet, 2004; Vincent & Haddon, 2003) bahwa pengguna biasa tidak hanya akan membuat pilihan

cerdas tentang teknologi yang akan digunakan, tetapi ia akan sering mempertimbangkan kelayakan sarana dari fungsi (mencerminkan layanan yang sebenarnya) dan sudut pandang sosial (mencerminkan persepsi luar). Selain itu, sering kali struktur paralel dipertahankan, untuk tujuan cadangan atau untuk memenuhi persyaratan situasi yang tidak terduga. Ini terkait dengan kepercayaan di satu sisi, dengan pengalaman yang agak haptic di sisi lain (Perry et al., 2001).

Dalam kedua kasus tersebut, tantangan terbesar untuk akses informasi seluler adalah proses berbasis kertas, untuk layanan interaksi seluler tantangannya adalah telepon saluran tetap (lihat juga Vincent & Haddon, 2003). Karena layanan pemerintah paling sering didasarkan pada kepercayaan (terutama ketika bertukar informasi pribadi atau perusahaan yang sensitif) sambil memungkinkan beberapa saluran interaksi, masalah ini harus dipertimbangkan secara menyeluruh.

Namun demikian, kepercayaan dapat dibangun (berdasarkan pengalaman), sedangkan layanan pelengkap sebagai langkah pertama akan mengarah pada penggantian layanan stasioner yang kurang bermanfaat dalam jangka panjang. Dengan menilai kebutuhan lebih dekat, dampak dari isu-isu yang disebutkan sebelumnya dapat dilunakkan. Secara umum, layanan bisnis seluler mempertimbangkan pengguna dalam situasi tertentu, dan sampai pada kesimpulan tentang kebutuhannya dengan mendekonstruksi konteks individu (lihat Gerstheimer & Lupp, 2001; Roggenkamp, 2004).

Agar layanan yang ada dapat dimobilisasi, ini membantu, meskipun tidak sepenuhnya mengarah pada kesimpulan. Karena itu, metode yang berbeda dalam melihat kebutuhan pengguna harus diperkenalkan untuk memperluas perspektif ini.

Sebelumnya, manusia harus membedakan antara kebutuhan dalam arti menginginkan sesuatu dan kebutuhan dalam arti permintaan, terkait dengan kesediaan untuk memperdagangkan sumber daya untuk memenuhi permintaan ini. Karena itu, kebutuhan yang akan manusia bicarakan sekarang adalah jenis yang terakhir, dilihat dari sisi penawaran. Pemerintah menawarkan layanan tertentu untuk memenuhi aturan umum dan memenuhi tugas yang diasumsikan. “Penawaran” ini dapat dicirikan seperti jenis interaksi yang ditawarkannya: informasi, komunikasi, atau transaksi.

Kedua, maksud dari suatu layanan dapat didefinisikan: apakah itu ditujukan untuk mengikuti pengguna, sehingga memungkinkannya untuk bergerak. Atau apakah itu ditujukan untuk membimbing pengguna, sehingga mendukung mobilitasnya.

Akhirnya, manusia dapat mempertimbangkan ketergantungan pengguna dan layanan, yang terhubung karena waktu, lokasi, atau orang.

Dengan setiap aspek, dapat diperkirakan seberapa sensitif suatu layanan, dan seberapa besar kaitannya dengan situasi yang *mobile*. Penilaian tentang bagaimana layanan akan dirasakan dapat didasarkan pada hasil deskripsi ini.

When considering mobile service, it has so far been made clear that problems for an organization will most likely arise from within: in the form of internal opposition. By approaching more and more sophisticated services to deal with mobility in all fields of a government organization one step at a time failures can be avoided or at least contained.

Nevertheless, to legitimize an investment in mobile services, the value created has to be clear to the providing organization and its stakeholders. Where there is an overall strategy for service creation, criteria to assess and prioritize possible services in compliance with superior goals are easily found. In general, however, a real improvement has to be proven, for example, by pilot implementations. Mere feasibility of mobilizing the processes is one thing to be shown here, but also the feasibility of integrating the service into existing backend structures and more so into communication structures within an organization.

While the value of each service will often be easily assessed, the willingness and ability to realize potential gains through mobile services in common processes is the key from the perspective of an organization. Otherwise, even the most promising mobile added values would be just that: promising.

User Acceptance

We have so far looked at feasibility of mobile government services and discussed organizational willingness. Now we will focus on user acceptance as the main driver for the success of a service. The situation, into which mobile government will be deployed, can usually be described as competitive as there are other access channels to certain services. Thus, it is inevitable to consider why a user is lead to adopt a service.

User acceptance can be described as a product of user behavior in relation to the available technology and a given environment. Davis (1989) has described perceived usefulness and perceived ease of use as the main influences on user acceptance of information technology (p. 320). As a consequence thereof, to achieve user acceptance the development of these perceptions need to be dealt with.

Methods in this field reach from standard quantitative approaches simply asking about how services would be or are perceived to explorative approaches of shadowing users. The latter are able to find out more about actual usage patterns and social shaping factors (see Vincent & Haddon, 2003). From the research we learn that for mobile communication the usage patterns are influenced by the “representation” (Churchill & Wakeford, 2002) of a service, meaning the image being drawn by suggesting value (based on supposed usage). This image is usually framed by the reaction of the individual environment of a prospective user, considering norms and general values.

This leads a user to the initial decision to get to know a service—to test it. During this “learning phase” previously formed expectations determine the subsequent, repeated usage, allowing for new experiences. Important at this stage is not only typical front-end usability but a more generic feeling of actually being able to control and, to a certain extent, to understand functions offered by the used technology. Palen and Salzman (2002) have described four dimensions important at this point, of which at least two are within the reach of government. (Anttiroiko, 2008, p. 561)

Hardware, being the first dimension, roughly covers the device used for accessing a service. On such a device, a set of software is controlling user flows. The netware is the connection of hard- and software with mobile technologies' functions. This is surrounded by the bizware, consisting of all sorts of customer support and customer relation. (Anttiroiko, 2008, pp. 561–562)

For a government organization offering mobile services, the points to connect into this structure would mainly be the net- and bizware, offering services and supporting their usage.

Following the state of acquainting with a service, the user individually explores the opportunities offered, possibly seeking new patterns of usage, as well as feeding back his experiences to his environment. At this point, but also in the initial phase, we can observe what Vincent and Haddon (2003) call “social shaping” of mobile technology: the creation and reassessment of value expectations, changing usage and behavioral patterns as well as overall norms defining how to properly behave, use, and consider certain mobile services.

The choice to use a mobile service, as is the case for any ICT, is thus guided by the perception of use and the actual use. User needs, more so the evaluation of a service to meet these needs is crucial for its success. Yet, research has also shown (cf. Pew Internet, 2004; Vincent & Haddon, 2003) that a typical user will not only make smart choices about the technology to use, but he will often consider the appropriateness of a means from a functional (reflecting the actual service) and a social (reflecting the outside perception) point of view. Furthermore, often parallel structures are maintained, for backup purposes or to meet requirements of unexpected situations. This is related to trust on the one hand, to a somewhat haptic experience on the other (Perry et al., 2001). In both cases, the biggest challenge for mobile information access is a paper-based process, for mobile interaction services the challenge is the fixed line phone (see also Vincent & Haddon, 2003). Since government services are most often based on trust (especially when exchanging sensitive personal or corporate information) while allowing for several channels of interaction, this issue should be thoroughly considered.

Nevertheless, trust can be built (by experience), whereas complementary services as a first step will lead to substituting less helpful stationary services in the long run.

By assessing needs more closely, the impact of the previously-named issues can be softened. In general, mobile business services consider a user in a certain situation, and come to conclusions about his needs by deconstructing the individual context (see Gerstheimer & Lupp, 2001; Roggenkamp, 2004).

For existing services to be mobilized, this is helpful, though not fully leading to conclusions. Because of this, a different method of looking at user needs shall be introduced to extend this perspective.

Before, one has to distinguish between need in the sense of wishing for something and need in the sense of demand, connected to the willingness to trade resources to satisfy this demand. Hence, the needs we will talk about now are of the latter type, considered from the supply side.

Governments offer certain services in pursuit of meeting common rules and fulfilling assumed tasks. This “supply” can be characterized (Figure 4) as to what kind of interaction it offers: information, communication, or transaction. Second, the intention of a service can be defined: whether it is aimed at following a user, thus allowing him to be mobile. Or whether it is aimed at guiding a user, thus supporting his mobility. Finally, we can consider the dependency of user and service, being connected due to time, location, or person.

With each aspect, it can be estimated as to how sensitive a service is, and how much it relates to situations which are mobile. An assessment of how a service will be perceived can be based on the results of this description. (Anttiroiko, 2008, p. 562) []

Dengan demikian, peran yang dimainkan oleh pegawai pemerintah akan berubah. Dalam pemerintahan offline tradisional lama, banyak pegawai pemerintah bertanggung jawab untuk memproses transaksi pemerintah yang dilokalkan. Setelah sistem terintegrasi dan otomatis, sebagian besar transaksi diotomatisasi, dan pegawai pemerintah sekarang menjadi lebih sebagai pengawas proses daripada pekerja lini perakitan yang berorientasi tugas sederhana.



BAB 6

TATA KELOLA DAN PENGENDALIAN SEKTOR PUBLIK

Kontrol dalam pengertian yang digunakan dalam buku ini adalah sinonim dari *steering* atau pemerintahan. Secara abstrak, kontrol adalah apa pun yang menjaga status sistem tertentu dalam beberapa *subset* yang diinginkan dari semua kemungkinan statusnya. Untuk mengevaluasi keberadaan atau tingkat kontrol dalam pengertian itu selalu melibatkan penilaian, dan keberadaan kontrol tidak pernah dapat diinduksi dari indeks input atau aktivitas. (Hood, James, Peters, & Scott, 2004, p. 5).

Dalam teori konstitusional ortodoks, dua mekanisme institusional klasik untuk membuat pemerintah eksekutif akuntabel dan menjaganya di bawah kontrol di negara-negara demokrasi liberal adalah pengawasan oleh perwakilan terpilih dan adjudikasi hukum oleh peradilan yang independen. Kedua mekanisme kontrol klasik ini biasanya dianggap telah menggantikan kontrol atas pemerintah yang terkait dengan struktur monarki sebelumnya (termasuk auditor kerajaan, sensor atau prokurator, inspektur atau komisaris). (Hood et al., 2004, p. 5).

Lembaga-lembaga semacam itu berbeda dalam independensinya dari pemerintah eksekutif dan dalam cara pemerintah bekerja, dan



bahwa variasi di antara tradisi negara yang berbeda di negara-negara demokrasi maju sering dikomentari. Misalnya, kemampuan Kongres AS untuk ‘mengelola mikro’ pegawai negeri federal dan berbagi kendali dengan kepresidenan sering dikonstraskan dengan peluang yang lebih terbatas untuk intervensi terperinci dalam birokrasi negara bagian oleh badan legislatif lainnya. Selain itu, cara dua mekanisme kontrol klasik beroperasi kemungkinan akan bergantung pada seberapa dekat atau jauhnya legislator dan hakim dari orang-orang yang pemerintah awasi (sesuatu yang dikenal sebagai ‘jarak relasional’ dalam literatur sosio-legal (lihat Hood et al. , 1999: 60–65).

Di beberapa negara, seperti Jerman, legislatif banyak diambil dari pegawai negeri karier (artinya jarak relasional antara legislator dan layanan publik cenderung rendah), sementara di negara lain seperti Inggris secara tradisional ada perbedaan yang lebih tajam antara politik. dan karir birokrasi. Perbedaan yang sama berlaku untuk jabatan yudisial: misalnya, sistem pengadilan administratif Prancis, dengan dominasi tradisionalnya oleh para birokrat di dalam *Conseil d’État*, kontras dengan proses peninjauan yudisial yang lebih ‘eksternal’ di Inggris di mana hakim dan pegawai negeri sering datang. dari dunia profesional yang berbeda. (Hood et al., 2004, pp. 5–6).

Control in the sense used in this book is a synonym for steering or governance. Put abstractly, control is whatever keeps the state of any given system within some desired subset of all its possible states. To evaluate the existence or extent of control in that sense always involves judgement, and the existence of control can never be induced from indices of input or activity. (Hood, James, Peters, & Scott, 2004, p. 5).

In orthodox constitutional theory, the two classical institutional mechanisms for making executive government accountable and keeping it under control in liberal-democratic states are oversight by elected representatives and legal adjudication by an independent judiciary. These two classical control mechanisms are normally held to have replaced the controls over government associated with earlier monarchical structures (including royal auditors, censors or procurators, inspectors or commissioners). (Hood et al., 2004, p. 5).

Such institutions vary in their independence from executive government and in the way they work, and that variation across the

different state traditions in the developed democracies has often been commented on. For example, the ability of the US Congress to ‘micro-manage’ the federal civil service and share control with the presidency is often contrasted with the more limited opportunities for detailed intervention in the state bureaucracy by other legislatures. Moreover, the way the two classical control mechanisms operate is likely to depend on how socially close or distant legislators and judges are from those they oversee (something that is known as ‘relational distance’ in the socio-legal literature (see Hood et al., 1999: 60–65)). In some countries, such as Germany, the legislature is heavily drawn from career public servants (meaning that relational distance between legislators and the public service tends to be low), while in others such as the UK there has traditionally been a sharper distinction between political and bureaucratic careers. The same distinction applies to judicial office: for instance, the French administrative court system, with its traditional domination by bureaucrats within the Conseil d’État, contrasts with the more ‘external’ judicial review process in the UK where judges and civil servants often come from different professional worlds. (Hood et al., 2004, pp. 5–6).

Untuk memunculkan keragaman di seluruh sistem negara, kami membutuhkan pendekatan kontrol yang bebas institusi, yang dapat mengakomodasi kontrol formal dan informal, kontrol yang disengaja dan tidak disengaja, dan dapat mencakup berbagai bentuk kontrol dan pemerintahan tambahan atau alternatif di luar sistem klasik. pasangan yang kami sebutkan di atas. Sejumlah cara berbeda untuk mengklasifikasikan kontrol atas pemerintah telah diajukan. Sebagai contoh, berbagai penulis seperti Schick (1966), Schultze (1977) dan Thompson (1993) telah mengidentifikasi alternatif pasar baru untuk sistem administrasi ‘perintah’. Beberapa telah memecah dimensi kontrol menjadi *trio cybernetic* detektor, direktur dan efektor (lihat Hood et al., 1999). Dan salah satu perbedaan yang paling terkenal dari gaya kontrol berasal dari pilihan rasional stabil dalam bentuk McCubbins dan Schwartz (1984) perbedaan terkenal antara strategi legislatif ‘patroli polisi’ (lebih atau kurang tinjauan sistematis) dan ‘alarm kebakaran.’ ‘(konsentrasi perhatian pada kasus-kasus masalah) dalam pengendalian birokrasi. (Hood et al., 2004, p. 6).

Sebagian besar perbedaan tersebut akan diuraikan kemudian dalam buku ini, tetapi titik awal kami, mengikuti pekerjaan sebelumnya (lihat Hood, 1996, 1998; Hood et al., 1999), adalah untuk membedakan mutualitas, persaingan, Ketidakteraturan yang disengaja, dan pengawasan sebagai bentuk kontrol atas individu yang beroperasi di lembaga dan organisasi publik. Keempat tipe dasar ini diringkas dalam Gambar 6.1. (Hood et al., 2004, p. 6).

<p>Contrived Randomness</p> <p>Works by unpredictable processes/ combinations of people to deter corruption, or anti-system behaviour</p> <p><i>Example: selection by lot, rotation of staff around institutions</i></p>	<p>Oversight</p> <p>Works by: monitoring and direction of individuals from a point of authority</p> <p><i>Example: audit and inspection systems</i></p>
<p>Competition</p> <p>Works by fostering rivalry among individuals</p> <p><i>Example: league tables of better and worse performers</i></p>	<p>Mutuality</p> <p>Works by exposing individuals to horizontal influence from other individuals</p> <p><i>Example: pairing police officers on patrol</i></p>

Figure 1.1 Four basic types of control over executive government and public services

Sumber: Hood et al., 2004

Gambar 6.1 Empat tipe dasar kontrol atas pemerintahan eksekutif dan pelayanan publik

Mutualitas (*mutuality*) menunjukkan kontrol individu dengan proses kelompok formal atau informal, baik dengan desain yang disengaja atau sebaliknya. Mekanisme kelembagaan yang membuat individu bertanggung jawab kepada suatu kelompok atau mengharuskan pemerintah untuk mengakomodasi preferensi orang lain adalah fitur umum dari organisasi publik. Proses saling mempengaruhi dapat dilembagakan dalam berbagai cara, dari ruang kerja bersama atau

pengaturan makan bersama, melalui konvensi konsultasi, proses pengambilan keputusan kelompok seperti sistem ringi Jepang yang dijelaskan kemudian dalam buku ini (di mana pegawai negeri membuat keputusan melalui prosedur round-robin konsensual), komite atau struktur dewan atau yang setara, ke sistem Madisonian dari lembaga terpisah yang berbagi kekuasaan yang memerlukan akomodasi timbal balik di antara berbagai pemain.

To bring out variety across state systems, we needed an approach to control that was institution-free, that could accommodate formal and informal control, intentional and unintentional control, and could include a range of supplementary or alternative forms of control and governance beyond the classical pair that we noted above. Any number of different ways of classifying controls over government have been put forward. For example, various authors such as Schick (1966), Schultze (1977) and Thompson (1993) have identified neo-market alternatives to 'command' systems of administration. Some have broken down the dimensions of control into the cybernetic trio of detectors, directors and effectors (see Hood et al., 1999). And one of the best-known distinctions of control styles comes from the rational choice stable in the form of McCubbins and Schwartz's (1984) well-known distinction between legislative strategies of 'police patrol' (more or less systematic review) and 'fire alarms' (concentration of attention on problem cases) in control over bureaucracy. (Hood et al., 2004, p. 6).

Most of those distinctions will be drawn on later in the book, but our starting point, following earlier work (see Hood, 1996, 1998; Hood et al., 1999), is to distinguish mutuality, competition, contrived randomness and oversight as forms of control over individuals operating in public institutions and organizations. These four basic types are summarized in Figure 6.1. (Hood et al., 2004, p. 6).

Mutuality denotes control of individuals by formal or informal group processes, whether by deliberate design or otherwise. Institutional mechanisms that make individuals answerable to a group or require them to accommodate the preferences of others are a common feature of public organizations. Processes of mutual influence can be institutionalized in various ways, from shared work space or common meal arrangements, through conventions of consultation, group

decision-making processes like the Japanese ringi system described later in the book (in which civil servants arrive at decisions through a consensual round-robin procedure), committee or board structures or their equivalents, to Madisonian systems of separated institutions sharing powers that require mutual accommodation among the various players. (Hood et al., 2004, pp. 6-7).

Mutualitas sering dikatakan sebagai pusat kendali atas pemerintah. Misalnya, penilaian timbal balik dan kolegialitas di antara elite yang berpikiran sama dikemukakan oleh Hecllo dan Wildavsky (1974) sebagai kekuatan utama yang mengatur perilaku pegawai negeri senior Inggris pada 1970-an, membentuk mekanisme pengendalian yang jauh lebih penting (pemerintah diklaim) daripada formalitas pengawasan parlemen, peninjauan kembali atau pengawasan menteri. Kontrol oleh mutualitas sudah dikenal dalam literatur sosiologis tentang organisasi informal dan bagaimana hal itu memengaruhi norma kerja (seperti yang diungkapkan oleh eksperimen Hawthorne yang terkenal tahun 1920-an (Mayo, 1949)), tetapi seperti yang akan manusia lihat, ia dapat bekerja melalui berbagai mekanisme dan pada tingkat kelembagaan yang berbeda. Jadi studi perbandingan perlu menilai kekuatan bentuk kontrol 'mutualitas' tradisional di berbagai tradisi negara dan bagian dari sektor publik, bentuk kontrol tersebut dan bagaimana organisasi berubah. (Hood et al., 2004, p. 7)

Persaingan (*competition*) menunjukkan kontrol individu di sektor publik dengan proses persaingan. Banyak reformis pemerintahan kontemporer menulis seolah-olah persaingan sebagai metode pengendalian pemerintah baru saja ditemukan dan seolah-olah kekuatan monopoli dan kehidupan yang terlindungi adalah fitur normal dari layanan publik tradisional. Namun kenyataannya penguasa dari segala jenis telah lama menggunakan mekanisme yang mengadu domba individu dan organisasi satu sama lain untuk melakukan kontrol atas aparat eksekutif dan sistem pelayanan publik. (Hood et al., 2004, p. 7-8)

Misalnya, birokrat secara tradisional diwajibkan bersaing untuk pengangkatan, pengangkatan kembali, bonus atau kenaikan gaji, penghargaan atau medali, promosi ke posisi yang lebih tinggi, bahkan posisi yang dihargai setelah pensiun atau meninggalkan birokrasi. Dan mereka yang mengepalai organisasi pemerintah juga biasanya harus

bersaing untuk mendapatkan rekrutmen berkualitas baik, alokasi anggaran, lokasi kantor yang berharga, tanggung jawab kebijakan utama, penghargaan perusahaan atau peringkat tabel liga, reputasi, prestise atau posisi dalam urutan kekuasaan. Memang, presiden dan perdana menteri sering dengan sengaja mengikuti taktik klasik Franklin Roosevelt untuk mengendalikan aparat pemerintah dengan membuat pembagian tugas menjadi ambigu dan berbagi tanggung jawab di antara beberapa organisasi saingan. Jadi, manusia perlu menilai kekuatan kompetisi yang secara tradisional terpapar pada birokrasi di berbagai negara dan sektor kebijakan, bentuk persaingan tersebut, dan cara perubahannya. (Hood et al., 2004, p. 8)

Mutuality is often said to be central to control over government. For instance, mutual rating and collegiality among a like-minded elite was argued by Hecllo and Wildavsky (1974) to be the central force that regulated the conduct of the British senior civil service in the 1970s, forming a controlling mechanism far more important (they claimed) than the formalities of parliamentary oversight, judicial review or ministerial supervision. Control by mutuality is familiar in the sociological literature on informal organization and the way it affects work norms (as revealed by the famous Hawthorne experiments of the 1920s (Mayo, 1949)), but as we shall see, it can work through various mechanisms and at different institutional levels. So a comparative study needs to assess the strength of traditional 'mutuality' forms of control across different state traditions and parts of the public sector, the forms those controls took and how they changed. (Hood et al., 2004, p. 7)

Competition denotes control of individuals in the public sector by processes of rivalry. Many contemporary government reformers write as if competition as a method of controlling government had only just been discovered (by them) and as if monopoly power and a sheltered life were normal features of traditional public services. But in fact rulers of all kinds have long used mechanisms that pit individuals and their organizations against one another to exert control over their executive apparatus and public service systems. (Hood et al., 2004, pp. 7-8)

For instance, bureaucrats have traditionally been obliged to compete for appointment, reappointment, bonuses or merit pay raises, honours or medals, promotion to higher positions, even valued positions after retiring from or leaving the bureaucracy. And those who head government organizations likewise typically have to compete for good-quality recruits, budgetary allocations, valued office locations, major policy responsibilities, corporate awards or league-table rankings, reputation, prestige or position in the pecking order. Indeed, presidents and prime ministers often deliberately follow Franklin Roosevelt's classic tactic of controlling the government apparatus by making the division of tasks ambiguous and sharing responsibilities among several rival organizations. So we need to assess the strength of the competitive forces to which bureaucracies were traditionally exposed in different countries and policy sectors, the forms that such competition took, and the ways in which it has changed. (Hood et al., 2004, p. 8).

Ketidakteraturan yang disengaja (*contrived randomness*) menunjukkan kontrol individu dalam pemerintahan dan sektor publik dengan sedikit banyak sengaja membuat hidup mereka tidak dapat diprediksi dalam beberapa cara, seperti dalam contoh klasik pemilihan atau pemilihan pejabat publik dengan undian.

Tujuan atau efek dari ketidakpastian tersebut adalah untuk membuat hasil dari perilaku anti-sistem dan kepentingan diri sendiri (atau aktivitas 'mencari rente' lebih umum) tidak pasti. Cara membuat karier tidak dapat diprediksi merupakan salah satu mekanisme kunci dari jenis kontrol ini, misalnya, dengan menempatkan staf di sekitar organisasi. Itu adalah praktik yang sering diadopsi untuk membatasi korupsi dan simpati lokal dalam struktur birokrasi tradisional, dan masih banyak digunakan saat ini di perusahaan multinasional.

Mekanisme lain dalam kelompok ‘ketidakteraturan’ (*randomness*) termasuk proses pemilihan acak (seperti dalam pemilihan juri) dan pola audit, inspeksi atau otorisasi yang tidak dapat diprediksi (menghubungkan ketidakteraturan dengan pengawasan). Meskipun beberapa orang mungkin melihat lingkungan kebijakan secara inheren cenderung menghasilkan sejumlah besar ketidakteraturan—dalam proses pemilihan agenda yang tidak pasti, dalam ‘mood swings’ publik yang tampaknya berubah-ubah, dalam pengawasan tak terduga dari sudut-sudut gelap birokrasi oleh media dan politisi—beberapa elemen ketidakpastian yang disengaja sering ditemukan sebagai mekanisme kontrol atas birokrasi, sering dikaitkan dengan proses pengendalian lainnya. Sekali lagi, kami akan melihat sejauh mana kontrol tersebut beroperasi di masa lalu dan bentuk apa yang mereka ambil di delapan negara dan tiga domain kebijakan kami, serta mengeksplorasi perubahan dalam metode kontrol ini. (Hood et al., 2004, p. 8)

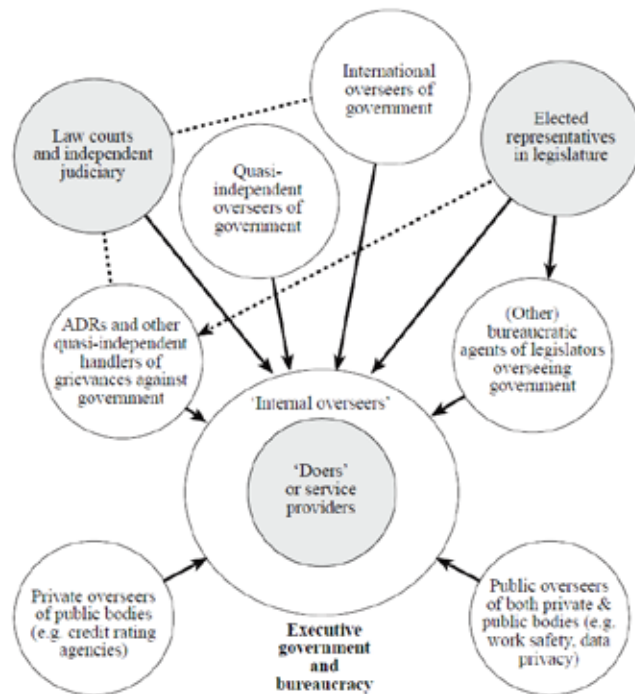


Figure 1.2 Types of overseers of government and public services

Sumber: Hood et al., 2004

Gambar 6.2 Jenis pengawas pemerintahan dan pelayanan publik

Pengawasan (*oversight*) menunjukkan pendekatan generik keempat untuk mengontrol individu di pemerintahan dan sektor publik, dan pendekatan ini sering dikaitkan dengan tiga bentuk kontrol sebelumnya. Pengawasan berarti pengawasan dan mengarahkan dari beberapa titik ‘di atas’ atau ‘di luar’ individu yang bersangkutan. Kami merujuk sebelumnya ke pengadilan hukum dan legislatif, dua bentuk klasik untuk mengawasi pemerintah dan pelayanan publik dalam demokrasi liberal. Tetapi di luar tipe klasik ini, berbagai pengawas sekunder lainnya dapat ditemukan, dalam bentuk peninjau, pemantau, inspektur, atau regulator yang sampai taraf tertentu terlepas dari manajemen lini atau struktur rantai komando dalam organisasi eksekutif pemerintah. Memang, setidaknya tujuh jenis badan pengawasan yang berbeda dapat diidentifikasi di luar dua pengontrol klasik pemerintah dalam teori negara demokrasi liberal, dan mereka dirangkum dalam Gambar 6.2. (Hood et al., 2004, p. 9)

Contrived randomness denotes control of individuals in government and the public sector by more or less deliberately making their lives unpredictable in some way, as in the classic example of election or selection of public officeholders by lot. The aim or effect of such unpredictability is to make the payoffs of anti-system and self-interested behaviour (or ‘rent-seeking’ activity more generally) uncertain. Ways of making careers unpredictable constitute one key mechanism of this type of control, for example, by posting staff around organizations. That is a practice often adopted to limit corruption and local sympathies in traditional bureaucratic structures, and still widely used today in multinational corporations. (Hood et al., 2004, p. 8)

Other mechanisms in the ‘randomness’ family include random selection processes (as in jury selection) and unpredictable patterns of audit, inspection or authorization (linking randomness with oversight). Though some may see the policy environment as inherently prone to produce a large measure of randomness – in the uncertain process of agenda selection, in apparently capricious public ‘mood swings’, in unexpected scrutiny of dark corners of the bureaucracy by media and politicians – some elements of deliberate unpredictability are frequently found as mechanisms of control over bureaucracy, often in association with other controlling processes. Again, we shall be looking at the extent to which such controls operated in the past and

what form they took in our eight countries and three policy domains, as well as exploring changes in this method of control. (Hood et al., 2004, p. 8).

Oversight denotes a fourth generic approach to control of individuals in government and the public sector, and this approach is often linked with the 8 Introduction previous three control forms. Oversight means scrutiny and steering from some point 'above' or 'outside' the individuals in question. We referred earlier to law courts and legislatures, the two classical forms for overseeing government and public services in liberal democracies. But beyond these classic types a range of other secondary overseers can be found, in the form of reviewers, monitors, inspectors or regulators that are to some degree detached from line management or the chain-of-command structure within executive government organizations. Indeed, at least seven different types of oversight bodies can be identified outside the two classic controllers of government in liberal-democratic state theory, and they are summarized in Figure 6.2. (Hood et al., 2004, p. 9).

Komunikasi dan teknologi berorientasi integrasi akan menjadi lebih penting. Sebagai target tahap tiga untuk mengintegrasikan badan-badan di pemerintah negara bagian dengan rekan-rekan lokal dan federal mereka, secara teknis, jaringan koneksi jarak jauh merupakan prasyarat dan database jenis pipa cerobong akan muncul di tingkat nasional. Untuk koneksi jarak jauh dan transaksi virtual, beberapa masalah teknologi muncul: otentikasi sinyal, kompatibilitas format, tingkat eksposur sistem warisan internal ke luar, kualitas informasi, dll. Lingkup integrasi vertikal juga akan menjadi masalah kritis. Apakah seluruh 'rantai nilai' vertikal perlu diintegrasikan dan sangat memerlukan kecepatan. Ketika sistem di pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota menjadi terintegrasi secara vertikal, batas-batas pada tingkat pemerintahan yang berbeda menjadi kurang dapat dibedakan karena garis di antara mereka kabur dan fungsi bergerak bolak-balik antara apa yang dulunya pusat dan negara bagian dari perspektif warga negara. Karena basis data ini terintegrasi, kompatibilitas model basis data serta bahasa dan format basis data juga akan menjadi tantangan yang harus diatasi. (Griffin, Trevorrow, & Halpin, 2007, p. 42).

Dengan demikian, peran yang dimainkan oleh pegawai pemerintah akan berubah. Dalam pemerintahan *offline* tradisional lama, banyak pegawai pemerintah bertanggung jawab untuk memproses transaksi pemerintah yang dilokalkan. Setelah sistem terintegrasi dan otomatis, sebagian besar transaksi diotomatisasi, dan pegawai pemerintah sekarang menjadi lebih sebagai pengawas proses daripada pekerja lini perakitan yang berorientasi tugas sederhana. Ruang lingkup kegiatan yang dilakukan oleh setiap pegawai pemerintah akan melampaui batas-batas unit organisasi fungsional. (Griffin et al., 2007, p. 42).

Communication and integration oriented technologies will become more important. As stage three targets to integrate agencies in state governments with their local and federal counterparts, technically, a web of remote connections is a prerequisite and stovepipe type databases will emerge at the national level. For remote connections and virtual transactions, several technological issues emerge: signal authentication, format compatibility, exposure level of internal legacy system to outside, quality of information, etc. The scope of vertical integration will also become a critical issue. Does the entire vertical 'value chain' need to be integrated and how fast? As systems in federal, state and local governments become vertically integrated, boundaries at different levels of government become less distinguishable as the lines between them blur and functions move back and forth between what was once federal and the state from a citizen's perspective. As these databases are integrated, compatibility of database models as well as database language and format will also become challenges to be overcome. (Griffin et al., 2007, p. 42).

Accordingly, the role played by government employees will change. In the old traditional off-line government, many government employees are responsible for processing localized governmental transactions. Once systems are integrated and automated, most transactions are automated, and government employees now become more an overseer of the process than a simple task-oriented assembly-line worker. The scope of activities performed by each employee will extend beyond functional department boundaries. (Griffin et al., 2007, p. 42).

Secara teknis, integrasi database yang heterogen dan penyelesaian persyaratan sistem yang saling bertentangan di berbagai fungsi dan lembaga yang berbeda merupakan batu sandungan utama bagi pemerintah mana pun untuk mencapai tahap ini. Persyaratan data dan proses dalam sistem kesehatan mungkin tidak sebanding dengan persyaratan dalam sistem transportasi. Juga, seperti dalam integrasi vertikal, masalah kualitas basis informasi yang mungkin dimiliki setiap pulau informasi akan diperkuat karena lebih banyak basis data terintegrasi. Bahkan informasi untuk entitas yang sama dapat didaftarkan menggunakan nama yang berbeda dan metadata yang berbeda yang mungkin tidak menjadi masalah yang terlihat di pulau terpencil tetapi ketika integrasi menjadi segera, ini akan menghadirkan tantangan teknis yang besar. (Griffin et al., 2007, p. 44).

Technically, integration of heterogeneous databases and resolving conflicting system requirements across different functions and agencies are major stumbling blocks for any government to reach this stage. Data and process requirements in health systems may not be comparable to the requirements in transportation systems. Also, as in vertical integration, quality problems of information bases that each information island may have will be amplified as more databases are integrated. Even information for the same entity may be registered using different names and different metadata which may not be a visible problem in an isolated island but when integration becomes immediate, this will present a huge technical challenge. (Griffin et al., 2007, p. 44).

Hal ini bukan hanya menjadi tantangan teknis tetapi juga merupakan tantangan manajemen. Integrasi horizontal membutuhkan perubahan pola pikir direksi instansi pemerintah. Ketika memikirkan kebutuhan informasi atau transaksi, banyak direktur menganggap departemen mereka sebagai yang paling penting dan secara tidak sengaja mengabaikan lembaga lain. Struktur 'silo' ini mungkin telah bekerja dengan baik dalam pengaturan di mana fungsi dan layanan dispesialisasikan untuk skala ekonomi dan spesialisasi. Namun, dengan dukungan Internet, proses pemerintah yang ditentukan oleh spesialisasi mungkin tidak efisien, efektif, atau ramah warga. Konsep tata kelola dan manajemen staf pemerintah dapat dievaluasi ulang dari perspektif

e-government. Spesialisasi fungsional mungkin tidak cocok sebagai struktur pemerintahan dalam e-government. (Griffin et al., 2007, p. 44).

It is not only a technical challenge but also a management challenge. Horizontal integration requires a change in the mindset of government agency directors. When thinking in terms of information needs or transactions, many directors perceive their department as most important and disregard, unintentionally, other agencies. This 'silo' structure may have worked well in settings in which functions and services are specialized for economies of scale and specialization. However, with the support of the Internet, the government processes defined by specialization may not be efficient, effective or citizen-friendly. The concept of governance and management of government staff may be subject to re-evaluation from the perspective of e-government. Functional specialization may not be suitable as a governing structure in e-government. (Griffin et al., 2007, p. 44). []



BAB 7

PERKEMBANGAN E-GOVERNMENT

Kendala penting lainnya dalam mewujudkan *e-government* yang berfungsi penuh adalah kepedulian warga terhadap privasi hidup mereka dan kerahasiaan data pribadi yang mereka berikan sebagai bagian dari memperoleh layanan pemerintah.

Terdapat beberapa tahap perkembangan *e-government* berdasarkan pengamatan praktik di dunia pada saat ini. Tantangan teknologi dan organisasi telah dibahas untuk setiap tahap. Saat ini, inisiatif *e-government* di tingkat federal dan negara bagian berkembang pesat, tetapi banyak tantangan yang masih harus dihadapi. Di antara tantangan-tantangan ini, tiga isu berikut adalah yang mendasar yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah jika mereka ingin berkembang menjadi *e-government* yang efisien dan efektif dalam mendukung permintaan warga: (1) akses universal, (2) privasi dan kerahasiaan; dan (3) fokus warga dalam pengelolaan pemerintahan. (Griffin et al., 2007, p. 45).

Four developmental stages of e-government are presented here based on observations of current practices. Technological and organizational challenges have been discussed for each stage. Currently, e-government initiatives at federal and state level are rapidly evolving, but many challenges are still to be met. Among these challenges, following three issues are fundamental ones governments have to take into consideration if they want to evolve into efficient and effective e-government in support of citizens' demand: (1) universal access, (2) privacy and confidentiality; and (3) citizen focus in government management. (Griffin et al., 2007, p. 45).



Akses universal

Sifat Internet yang ada di mana-mana dapat menyesatkan karena layanan apa pun dapat diakses oleh siapa saja, dari mana saja, dan kapan saja. Meskipun populasi internet telah tumbuh secara eksponensial baru-baru ini, ada sebagian pihak yang mungkin tidak dapat mengakses *e-government* karena berbagai alasan. Konsep *e-government* sangat persuasif dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintahan; namun layanan harus tersedia untuk seratus persen warga agar inisiatif *e-government* berhasil. Akses universal masih fatamorgana. Layanan serupa harus dipertahankan di luar web, seperti fasilitas layanan fisik dan sistem respons telepon otomatis. Pemerintah mungkin ingin menyediakan akses Internet melalui terminal publik sebagai bagian dari upaya akses universal mereka. (Griffin et al., 2007, p. 45).

Universal access

The omnipresent nature of the Internet may be misleading in that any service can be accessed by anybody from anywhere anytime. Although the Internet population has grown exponentially recently, there is a portion of the people who may not be able to access e-government for various reasons [1]. The concept of e-government is very persuasive in increasing efficiency and effectiveness of government; however the service should be available to one hundred percent of citizens for e-government initiatives to be successful. Universal access is still a mirage. Similar services must be maintained outside the web, such as physical service facilities and automated telephone response systems. Governments may want to provide Internet access through public terminals as a part of their universal access efforts. (Griffin et al., 2007, p. 45).

Privasi dan kerahasiaan

Kendala penting lainnya dalam mewujudkan *e-government* yang berfungsi penuh adalah kepedulian warga terhadap privasi hidup mereka dan kerahasiaan data pribadi yang mereka berikan sebagai bagian dari memperoleh layanan pemerintah. Jaminan dari mulut ke mulut oleh pemerintah tidak akan cukup kecuali disertai dengan solusi teknis, transparansi prosedur, dan kemungkinan audit independen. Privasi dan kerahasiaan harus sangat dihargai dalam membangun dan memelihara situs web. Data harus dikumpulkan dengan cara yang aman, pemberitahuan privasi di situs web akan menjadi wajib dan kelompok audit independen yang terdiri dari perwakilan warga juga akan membantu dalam meminta partisipasi warga. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Masalah ini berhubungan langsung dengan fenomena panoptik yang mungkin terjadi. Karena teknologi itu sendiri netral, integrasi itu sendiri tidak dapat

menjadi tujuannya. Ini harus diambil sebagai langkah atau pekerjaan yang sedang berjalan di mana penggunaan teknologi informasi di mana-mana dalam layanan pemerintah dibangun. Integrasi bukan hanya masalah teknis, tetapi juga masalah sosial dan organisasi. Kebijakan dan prosedur baik di luar struktur pemerintah yang terintegrasi maupun secara internal di dalam organisasi yang membentuk struktur tersebut harus dikembangkan untuk mencegah penggunaan data pelanggan dengan cara yang tidak diinginkan oleh pelanggan. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Fokus warga dalam manajemen pemerintahan

Realisasi praktis *e-government* membutuhkan rekonseptualisasi pemerintahan. Ketika *e-government* menjadi lebih umum, struktur organisasi sektor publik akan berubah sesuai dan itu akan terjadi dalam dua aspek: internal dan eksternal. Fokus perubahan akan pada, secara internal, efisiensi sistem, dan secara eksternal, warga sebagai pelanggan. Secara internal, konflik kekuasaan atas batas-batas departemen dan kontrol layanan akan muncul saat integrasi berlangsung. Secara eksternal, proses pemerintahan akan diatur untuk kenyamanan warga, bukan untuk kenyamanan pemerintah. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Dengan kata lain, integrasi tidak boleh didorong oleh efisiensi dan efektivitas saja. Berfokus pada efisiensi dan efektivitas akan membawa inisiatif *e-government* menjadi pemerintahan “Saudara Besar” jika kehilangan fokus warga. Mungkin perlu untuk mengizinkan warga negara untuk memiliki pilihan untuk memutuskan apakah mereka ingin informasi tersebut dikirim ke lembaga lain di luar lembaga yang mereka tangani atau tidak. Kotak centang mungkin merupakan solusi yang cukup baik. Mirip dengan konsep saat ini yang meminta pengguna jika mereka tidak ingin iklan dari perusahaan lain untuk “centang kotak”, warga negara akan memiliki opsi yang sama dalam mengizinkan lembaga pemerintah lain untuk mengakses informasi yang dimasukkan. Ketika sistem menjadi lebih terintegrasi, dewan peninjau warga dapat dibentuk untuk meninjau dan mengamati bagaimana integrasi sistem terjadi dan dampaknya. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Fenomena Evolusioner

Disarankan di sini bahwa *e-government* adalah fenomena evolusioner yang melalui tahapan pertumbuhan dan oleh karena itu inisiatif *e-government* harus mempertimbangkan tahapan ini. Model empat tahap *e-government* diajukan sebagai katalog, transaksi, integrasi vertikal, dan integrasi horizontal. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Privacy and confidentiality

Another critical obstacle in realizing fully functional e-government is the citizens' concern on privacy of their life and confidentiality of the personal data they are providing as part of obtaining government services. The word-of-mouth guarantee by government will not suffice unless accompanied by technical solutions, transparency of procedures and possibly independent auditing. Privacy and confidentiality has to be highly valued in establishing and maintaining websites. Data should be collected in a secure fashion, privacy notices on websites will be mandatory and independent auditing groups composed of citizens' representatives will also help in soliciting participation of citizens. (Griffin et al., 2007, p. 46).

This issue is directly connected to the possible panoptical phenomenon. As technology itself is neutral, integration itself cannot be the goal. It should be taken as a step or a work-in-progress on which the ubiquitous uses of information technology in government services are built. Integration is not only a technical issue, but a societal and organization issue as well. Policies and procedures both external to the integrated governmental structures as well as internally within the organizations making up those structures must be developed to guard against using customer data in a manner unintended by the customer. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Citizen focus in government management

Practical realization of e-government requires re-conceptualization of government. As e-government becomes more prevalent, the public sector organizational structure will change accordingly and it will happen in two aspects: internally and externally. The focus of change will be on, internally, the system efficiency, and externally, the citizen as customer. Internally, the power conflicts over departmental boundaries and control of services will surface as integration progresses. Externally, government processes will be organized for citizens' convenience instead of the convenience of the government. (Griffin et al., 2007, p. 46).

In other words, the integration should not be driven by efficiency and effectiveness alone. Focusing on efficiency and effectiveness will lead the e-government initiatives into a “Big Brother” government if it loses citizens' focus. It may be necessary to allow citizens to have the option of deciding whether or not they want information to go to another agency beyond the one with which they are dealing. A check box might be a good enough solution. Similar to the current concept which asks a user if they do not want advertising from other companies to “check the box,” a citizen would have the same option in allowing other governmental agencies to access

the information entered. As systems becoming more integrated, citizens' review boards may be established in order to review and observe how system integration occurs and its impacts. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Conclusion It is suggested here that e-government is an evolutionary phenomenon going through stages of growth and therefore initiatives on e-government should take these stages into consideration. A four stage model of e-government is posited as cataloguing, transaction, vertical integration, and horizontal integration. (Griffin et al., 2007, p. 46).

Namun, perlu dicatat di sini bahwa model pertumbuhan ini tidak mengasumsikan kejenuhan atau kedewasaan seperti yang disarankan dalam model pertumbuhan lainnya. Dengan kata lain layanan pemerintah termasuk *e-government* dapat tumbuh melampaui empat tahap yang disajikan di sini seiring dengan perkembangan teknologi. Pemerintah juga tidak perlu “memulai” upaya *e-government* mereka pada tahap pertama. Mereka sebenarnya dapat memulai pada tahap selanjutnya, menggunakan pengalaman pemerintah lain untuk membimbing mereka. (Griffin et al., 2007, p. 47).

However, it should be noted here that this growth model does not assume saturation or maturity as suggested in other growth models. In other words the government services including e-government may grow beyond the four stages presented here as technology develops. Nor do governments necessarily “begin” their e-government efforts at the first stage. They could actually begin at a later stage, using other governments' experiences to guide them. (Griffin et al., 2007, p. 47).

Tahapan pertumbuhan inisiatif *e-government* yang disajikan di sini menawarkan jalan bagi pemerintah untuk diikuti. Tantangan serta jenis fungsi yang disarankan di sini memberikan kerangka acuan bagi pemerintah untuk diikuti baik dari segi organisasi maupun aspek teknis.

Penting bahwa model pertumbuhan ini tidak dimaksudkan untuk menyajikan tujuan akhir *e-government*. Sebaliknya, itu harus dianggap sebagai pekerjaan yang sedang berjalan seiring kemajuan teknologi dan masyarakat. Model tahap ini menekankan warga sebagai pelanggan layanan pemerintah, dan dari perspektif ini, transformasi pemerintah menjadi berbasis elektronik

memerlukan pemikiran ulang besar-besaran tentang bagaimana pemerintah menyediakan layanan, dan bagaimana layanan ini diatur. Akses universal, privasi dan kerahasiaan, dan manajemen fokus warga disarankan sebagai isu kritis yang terlibat dalam inisiatif *e-government* di masa depan. Namun, seperti model panggung yang disajikan di sini sebagai puncak gunung es yang berkembang, masalah ini juga dapat menjadi puncak gunung es yang mewakili tantangan yang harus dipenuhi dalam mencapai *e-government* yang berfungsi penuh dalam waktu dekat. (Griffin et al., 2007, p. 47).

The stages of growth in e-government initiatives presented here offer a path for governments to follow. Challenges as well as the type of functionalities suggested here provide a reference framework for government to follow both in terms of the organization and technical aspects. It is important that this growth model is not meant to present the final destination of e-government. Rather, it should be considered as a work-in-progress as technology and society advances progresses. This stage model emphasizes citizens as customers of government services, and from this perspective, the transformation of government to an electronically based one necessitates major rethinking about how governments provide services, and how these services are organized. Universal access, privacy and confidentiality, and citizen focus management are suggested as critical issues involved in future e-government initiatives. However, just like the stage model presented here as an evolving tip of an iceberg, these issues may also be a tip of an iceberg which represents challenges to be met in achieving fully functional e-government in the near future. (Griffin et al., 2007, p. 47).

Faktor kunci yang menentukan kinerja inovasi suatu bangsa, termasuk persaingan dan struktur pasar, perlindungan hak kekayaan intelektual (HAKI), kualitas dan ketersediaan sumber daya manusia, investasi dalam penelitian dan pengembangan (R&D), pembiayaan inovasi, mekanisme difusi teknologi, dan keberadaan kluster industri. Bagian kedua membahas tentang pentingnya inovasi bagi daya saing dan pembangunan suatu bangsa. Bagian terakhir mengkaji peran pemerintah dalam mendorong inovasi. Dengan demikian bagi pemerintah terdapat isu-isu kunci untuk dipertimbangkan. (Fan, Li, Zeng, Dong, & Peng, 2009, p. 17).

Key factors that determine a nation's innovation performance, including competition and market structure, intellectual property rights (IPR) protection, quality and availability of human resources, investment in research and development (R&D), financing of innovation, technology diffusion mechanisms, and the presence of industrial clusters. The second part discusses the importance of innovation to a nation's competitiveness

and development. The last part examines the role of government in fostering innovation. This chapter is not intended to be comprehensive but to highlight key issues for consideration. (Fan et al., 2009, p. 17).

Determinan Inovasi

Banyak faktor yang menentukan tingkat dan efektivitas inovasi. Di antaranya, faktor kunci dapat mencakup tingkat persaingan dan struktur pasar, kerangka kelembagaan seperti perlindungan HAKI, kualitas dan ketersediaan modal manusia, investasi pada penelitian dan pengembangan, dukungan pembiayaan seperti pasar modal ventura, sistem difusi teknologi, dan keberadaan kluster industri. (Fan et al., 2009, pp. 17–18).

Determinants of Innovation

Many factors determine the level and effectiveness of innovation. Among these, the key factors may include the level of competition and market structure, institutional framework such as IPR protection, quality and availability of human capital, R&D investment, financing support such as the venture capital market, the technology diffusion system, and the presence of industrial clusters. (Fan et al., 2009, pp. 17–18).

Inovasi Didefinisikan

Secara sederhana, inovasi adalah ide-ide baru, atau “proses untuk melakukan perubahan dalam satu atau lebih dari banyak aspek produksi, distribusi, dan konsumsi barang-barang ekonomi” (Beije 2000). Dalam istilah yang lebih praktis, inovasi dapat dianggap terdiri dari (1) produk baru (barang material dan jasa tidak berwujud), (2) proses baru, (3) cara baru untuk menembus pasar baru, (4) sumber pasokan atau metode distribusi baru, dan (5) industri baru (Schumpeter 1912/1961, 66). Selain lima kategori ini, penggunaan praktik manajemen dan struktur organisasi baru, pengembangan dan retensi personel terampil, cara baru mengamankan sumber daya keuangan, dan cara baru mengelola antarmuka dengan pemerintah dan lembaga eksternal lainnya juga merupakan bentuk inovasi (Mehta dan Joshi 2002). Karena itu, inovasi adalah pengembangan, komersialisasi, dan penerapan teknologi baru dan yang belum terbukti, produk yang belum teruji, serta layanan, proses, dan institusi baru. (Fan et al., 2009, p. 18).

Innovation Defined

Simply defined, innovations are new ideas, or “the process to undertake a change in one or more of many aspects of production, distribution, and consumption of economic goods” (Beije 2000). In more practical terms, innovation can be regarded as consisting of (1) new products (material

goods and intangible services), (2) new processes, (3) new ways to penetrate new markets, (4) new supply sources or distribution methods, and (5) new industries (Schumpeter 1912/1961, 66). In addition to these five categories, the use of new management practices and organization structures, the development and retention of skilled personnel, new ways of securing financial resources, and new ways of managing the interface with government and other external agencies are also forms of innovation (Mehta and Joshi 2002). Innovation is therefore the development, commercialization, and application of new and unproven technologies, untested products, and new services, processes, and institutions. (Fan et al., 2009, p. 18).

Faktor Penentu Kinerja Inovasi Nasional

Sebagaimana telah banyak dipahami bahwa inovasi merupakan fenomena yang kompleks dan multifaset, sehingga tidak heran jika banyak faktor yang cenderung mempengaruhi kinerja inovasi. Terdapat faktor-faktor yang menentukan kinerja inovasi suatu negara, meskipun negara dan wilayah yang berbeda memiliki konteks lokal yang berbeda. Secara khusus, terdapat peran faktor-faktor berikut: persaingan dan struktur pasar, perlindungan hak kekayaan intelektual, kualitas dan ketersediaan sumber daya manusia, investasi dalam penelitian dan pengembangan, dukungan modal ventura, difusi teknologi, dan kluster industri. (Fan et al., 2009, p. 18).

Determinants of National Innovation Performance

As defined above, innovation is a complex and multifaceted phenomenon, so it is therefore not surprising that a large number of factors tend to influence innovation performance. This section examines the common factors that determine a country’s innovation performance, although different countries and regions have different local context. In particular, it looks at the role of the following factors: competition and market structure, intellectual property rights protections, the quality and availability of human resources, investment in research and development, venture capital support, technology diffusion, and industrial clusters. (Fan et al., 2009, p. 18). []



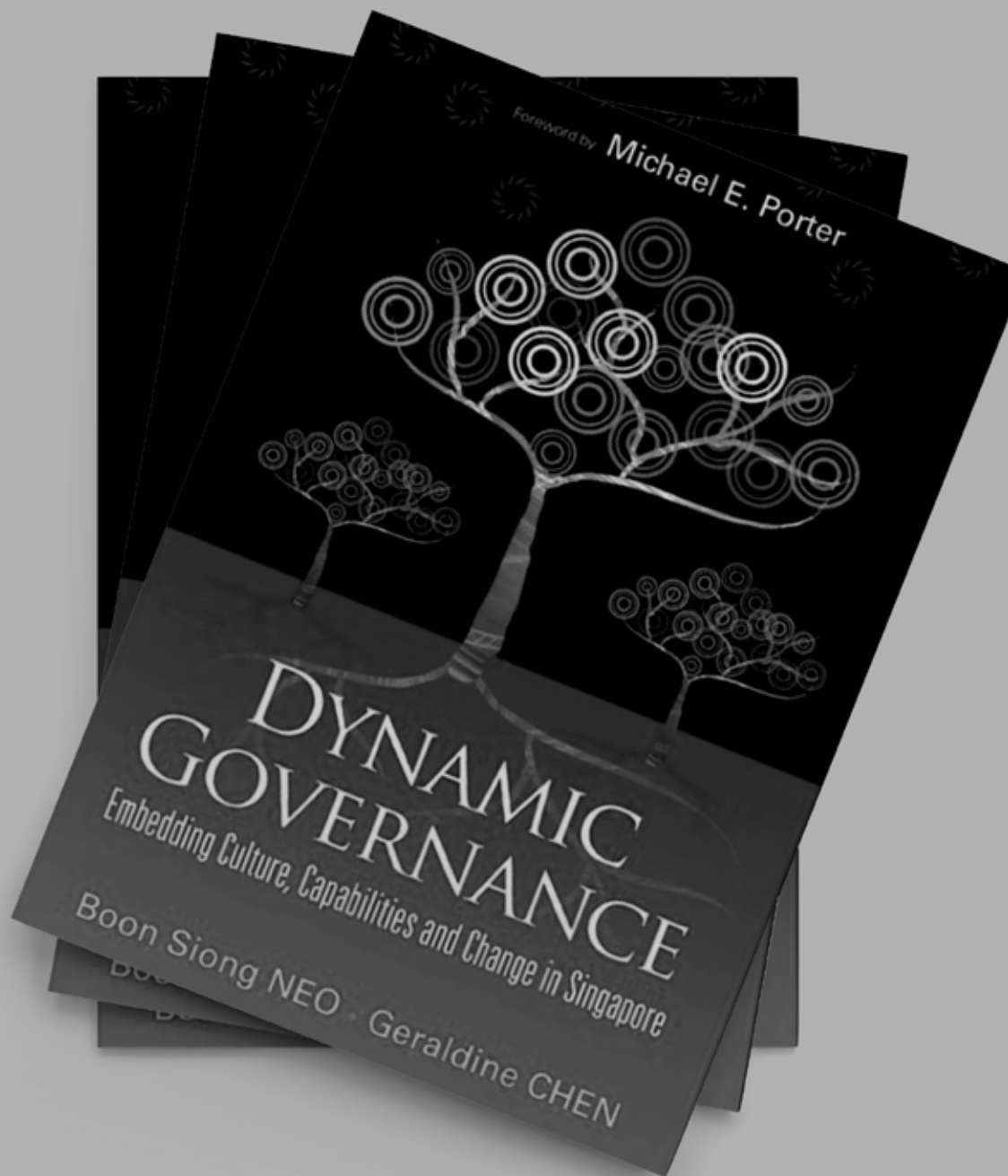
BAB 8

DYNAMIC GOVERNANCE

Dengan demikian, perlu dipikirkan kembali kebijakan dan program yang ada untuk menilai apakah masih relevan dengan agenda nasional dan kebutuhan jangka panjang masyarakat.

Tata kelola yang dinamis (*dynamic governance*) adalah kunci sukses di dunia yang mengalami percepatan globalisasi dan kemajuan teknologi yang tiada henti. Jika institusi dapat berevolusi dan menanamkan budaya dan kemampuan yang memungkinkan pembelajaran dan perubahan berkelanjutan, kontribusi mereka terhadap kemajuan dan kemakmuran sosial-ekonomi negara akan sangat besar. Pelajaran dari upaya mereka dalam melembagakan budaya, kemampuan, dan perubahan akan berguna untuk mencapai hasil serupa di jenis organisasi lain, seperti perusahaan bisnis dan kelompok sukarelawan. Jika lembaga sektor publik birokrasi dapat belajar untuk menjadi dinamis, pelajaran dari upaya mereka dapat memberikan wawasan yang berarti dan berharga untuk mengubah organisasi dalam konteks lain. Budaya kelembagaan yang mendukung dan kemampuan organisasi yang kuat menghasilkan aturan, kebijakan, insentif, dan struktur kelembagaan yang terus ditingkatkan yang meningkatkan tata kelola secara terus-menerus.

Dynamic governance is the key to success in a world undergoing accelerating globalization and unrelenting technological advancement.



If institutions can evolve and embed the cultures and capabilities that enable continuous learning and change, their contributions to a country's socio-economic progress and prosperity would be enormous. The lessons from their efforts in institutionalizing culture, capabilities and change would be useful for achieving similar outcomes in other types of organizations, such as business firms and volunteer groups. If bureaucratic public sector institutions can learn to be dynamic, the lessons from their efforts could provide meaningful and valuable insights for transforming organizations in other contexts. Supportive institutional culture and strong organizational capabilities result in continually improving rules, policies, incentives and institutional structures that enhance governance. (Neo & Chen, 2007, pp. 1-2)

Tetapi lembaga pemerintah biasanya tidak dikenal dinamis. Banyak instansi pemerintah berfungsi sebagai monopoli dan tidak menghadapi disiplin persaingan pasar dalam penyampaian *output* dan layanan mereka. Sering kali tidak ada harga pasar yang ditetapkan untuk layanan mereka, yang juga dapat diberikan secara gratis atau dengan harga yang disubsidi tinggi. Mereka didanai melalui alokasi anggaran yang sering kali dipengaruhi oleh pengaruh politik. Tidak ada ukuran objektif kinerja manajerial dan hanya ada sedikit insentif untuk perbaikan dan perubahan. Mereka tidak dikenakan disiplin keuangan dari investor yang menuntut pengembalian keuangan yang memadai untuk risiko yang mereka ambil. Manajer publik cenderung menjadi sangat konservatif karena mereka belajar dari pengalaman bahwa kesalahan yang terlihat sering dihukum, sementara pencapaian prestasi individual mungkin tidak dihargai. (Neo & Chen, 2007, p. 3)

But government institutions are not usually known for dynamism. Many government agencies function as monopolies and do not face the discipline of market competition in the delivery of their outputs and services. There are often no established market prices for their services, which may also be provided free-of-charge or at highly subsidized rates. They are funded through budget allocations that are often subjected to political influences. There are no objective measures of managerial performance and there are few incentives for improvement and change. They are not subjected to financial discipline from investors who demand an adequate financial return for the risks

they take. Public managers tend to become highly conservative as they learn from experience that visible mistakes are often punished while personal achievements may not be rewarded. (Neo & Chen, 2007, p. 3).

Ada tiga kemampuan tata kelola yang penting: i) berpikir ke depan — kemampuan untuk memahami sinyal awal perkembangan masa depan yang dapat memengaruhi suatu bangsa agar tetap relevan dengan dunia; ii) berpikir lagi — kemampuan dan kemauan untuk memikirkan kembali dan membuat ulang kebijakan yang saat ini berfungsi sehingga kinerjanya lebih baik; dan iii) berpikir lintas: kemampuan dan keterbukaan untuk melintasi batas untuk belajar dari pengalaman orang lain sehingga ide dan konsep baru dapat diperkenalkan ke dalam sebuah institusi. (Neo & Chen, 2007, p. 3)

Three critical governance capabilities: i) thinking ahead — the ability to perceive early signals of future developments that may affect a nation in order to remain relevant to the world; ii) thinking again — the ability and willingness to rethink and remake currently functioning policies so that they perform better; and iii) thinking across — the ability and openness to cross boundaries to learn from the experience of others so that new ideas and concepts may be introduced into an institution. (Neo & Chen, 2007, p. 3)

Tata kelola adalah “hubungan antara pemerintah dan warga negara yang memungkinkan kebijakan dan program publik dirumuskan, dilaksanakan, dan dievaluasi. Dalam konteks yang lebih luas, ini mengacu pada aturan, institusi, dan jaringan yang menentukan bagaimana suatu negara atau organisasi berfungsi.” Ini adalah “cara di mana pemerintah, bekerja sama dengan pemangku kepentingan lain dalam masyarakat, menjalankan otoritas dan pengaruhnya. dalam mempromosikan kesejahteraan kolektif masyarakat dan kepentingan jangka panjang bangsa.” Tata kelola melibatkan pilihan mengenai aturan, kebijakan, institusi, dan struktur yang dihasilkan yang secara kolektif memberikan insentif dan hambatan sosial-ekonomi untuk berbagai kegiatan. Tata kelola menjadi dinamis ketika pilihan kebijakan sebelumnya dapat disesuaikan dengan perkembangan saat ini di lingkungan yang tidak pasti dan cepat berubah sehingga kebijakan dan institusi tetap relevan dan efektif dalam mencapai hasil jangka panjang yang diinginkan

masyarakat. Ini lebih dari sekadar membuat perubahan satu kali atau pulih dari kemunduran. Ini adalah tentang perubahan berkelanjutan yang berkelanjutan untuk kelangsungan hidup dan kemakmuran jangka panjang. (Neo & Chen, 2007, p. 7).

Pentingnya tata pemerintahan yang baik dan memiliki lembaga sektor publik yang jujur dan kompeten untuk pembangunan ekonomi dan standar hidup suatu negara diterima secara luas. Daniel Kaufmann pernah menyatakan bahwa negara-negara yang meningkatkan efektivitas tata kelolanya meningkatkan standar hidup mereka, yang diukur dengan pendapatan per kapita, sekitar tiga kali lipat dalam jangka panjang. “Institusi sektor publik yang tidak berfungsi dengan baik dan lemah pemerintahan merupakan kendala utama bagi pertumbuhan dan pembangunan yang adil di banyak negara berkembang.” (Neo & Chen, 2007, p. 7)

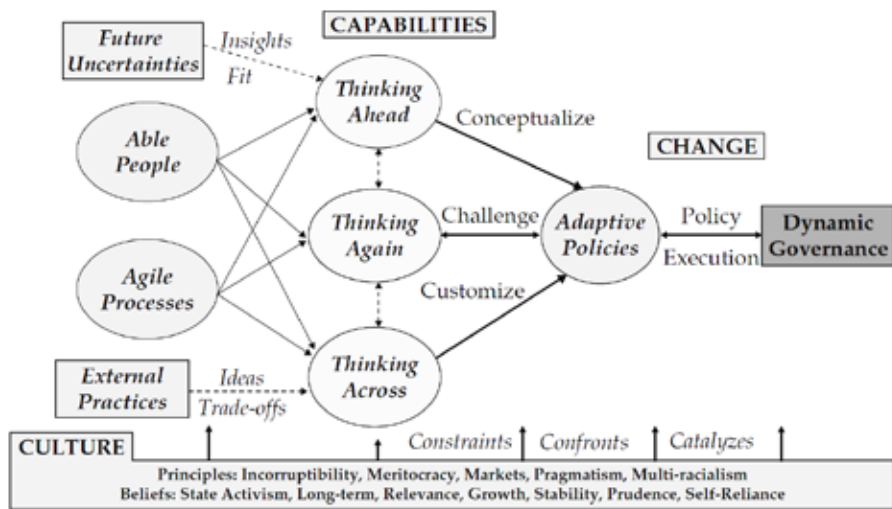
Governance is “the relationship between governments and citizens that enable public policies and programs to be formulated, implemented and evaluated. In the broader context, it refers to the rules, institutions, and networks that determine how a country or an organization functions.” It is “the manner in which the government, working together with other stakeholders in society, exercises its authority and influence in promoting the collective welfare of society and the long-term interests of the nation.” Governance involves choices regarding rules, policies, institutions, and the resultant structures that collectively provide socio-economic incentives and constraints for different activities. Governance becomes dynamic when previous policy choices can be adapted to current developments in an uncertain and fast changing environment so that policies and institutions remain relevant and effective in achieving the long-term desired outcomes of a society. It is more than making a one-time change or recovering from a setback. It is about on-going sustained change for long-term survival and prosperity. (Neo & Chen, 2007, p. 7).

The importance of good governance and having honest and competent public sector institutions for a country’s economic development and standard of living is widely accepted. The World Bank’s director for global governance, Daniel Kaufmann, states that countries that improve their governance effectiveness raise their standard of living, as

measured by per capita incomes, by about three times in the long run.8 “Poorly functioning public sector institutions and weak governance are major constraints to growth and equitable development in many developing countries.” (Neo & Chen, 2007, p. 7)

Elemen Tata Kelola Dinamis

Hasil yang diinginkan, tata kelola dinamis, yang ditunjukkan di sebelah kanan tercapai ketika kebijakan adaptif dijalankan. Landasan tata kelola yang dinamis adalah budaya kelembagaan suatu negara, ditunjukkan pada dasar Gambar 8.1. Tiga kemampuan dinamis berpikir ke depan, berpikir ulang, dan berpikir lintas yang mengarah pada kebijakan adaptif ditampilkan di bagian tengah. Ada dua pengungkit utama untuk mengembangkan kemampuan tata kelola yang dinamis, orang-orang yang cakap, dan proses yang gesit, dan ini ditunjukkan di sebelah kiri Gambar 8.1. (Neo & Chen, 2007, p. 12)



Sumber: Neo & Chen, 2007

Gambar 8.1 Kerangka kerja sistem pemerintahan dinamis

Lingkungan eksternal mempengaruhi sistem pemerintahan melalui ketidakpastian masa depan dan praktik eksternal yang ditunjukkan sebagai persegi panjang di sebelah kiri. Tata kelola yang dinamis mencapai relevansi dan efektivitas saat ini dan masa depan melalui kebijakan yang terus beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Adaptasi kebijakan bukan hanya reaksi pasif terhadap tekanan eksternal

tetapi pendekatan proaktif terhadap inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti bahwa ide-ide baru dan segar dicoba dan dimasukkan ke dalam kebijakan sehingga hasil yang lebih baik dan berbeda dapat dicapai. Ide-ide ini secara kontekstual dirancang menjadi kebijakan sehingga warga negara akan menghargai dan meresponsnya dengan baik. Namun ini bukan hanya tentang ide-ide baru dan desain kontekstual tetapi juga eksekusi kebijakan yang membuat tata kelola yang dinamis menjadi kenyataan. Warisan budaya manusia—nilai, kepercayaan, institusi, dan adat istiadat bersama—memengaruhi perilaku individu. Sementara aturan formal akan mencerminkan warisan ini, norma dan konvensi informallah yang merupakan pembawa nilai budaya yang paling penting. Misalnya, dalam interaksi dengan orang lain, seseorang mungkin memilih untuk tidak terlibat dalam perilaku oportunistik demi keuntungan pribadi dengan mengorbankan orang lain bahkan ketika seseorang dapat melakukannya karena meyakini hal itu salah atau tidak dapat diterima secara sosial. (Neo & Chen, 2007, p. 13)

The Elements of Dynamic Governance

The desired outcome, dynamic governance, shown on the right is achieved when adaptive policies are executed. The foundation of dynamic governance is a country’s institutional culture, shown at the base of Figure 1.1. The three dynamic capabilities of thinking ahead, thinking again, and thinking across that lead to adaptive policies are shown in the middle section. There are two main levers for developing dynamic governance capabilities, able people and agile processes and these are shown on the left of Figure 1.1. (Neo & Chen, 2007, p. 12).

The external environment affects the governance system through future uncertainties and external practices that are shown as rectangles on the left. Dynamic governance achieves current and future relevance and effectiveness through policies that continually adapt to changes in the environment. Policy adaptation is not merely a passive reaction to external pressure but a proactive approach to innovation, contextualization, and execution. Policy innovation means that new and fresh ideas are experimented with and incorporated into policies so better and different results may be achieved. These ideas are contextually designed into policies so that citizens will appreciate

and respond favorably to them. Yet it is not just about new ideas and contextual designs but also policy execution that makes dynamic governance a reality. Our cultural heritage — our shared values, beliefs, institutions, and customs — influences our behavior. While formal rules will reflect this heritage, it is the informal norms and conventions that are the most important carrier of cultural values. For example, in our interaction with others, we may choose not to engage in opportunistic behavior for our personal gain at the expense of others even when we can do so because we believe it to be wrong or socially unacceptable. (Neo & Chen, 2007, p. 13).

Budaya mewakili pembelajaran kolektif kami dalam upaya adaptif kami untuk memecahkan masalah yang sering dihadapi di masa lalu. Proses pembelajaran adalah fungsi dari pengalaman yang dihadapi dan bagaimana pengalaman ini dirasakan, disaring, dikategorikan dan ditafsirkan oleh model mental seseorang. Perubahan budaya, keyakinan dan asumsi serta model mental diperlukan untuk perubahan kelembagaan, yang pada gilirannya mempengaruhi kebijakan publik apa yang dipertimbangkan kembali, didesain ulang, dan diperbarui. Bagi Singapura, asumsi mengenai keunggulan pertumbuhan ekonomi, kebutuhan akan relevansi global dan peran penting negara dalam menciptakan kondisi pertumbuhan mempengaruhi pemikiran dan pendekatan terhadap pemerintahan. Pilihan kebijakan itu sendiri dibentuk oleh nilai-nilai budaya integritas, meritokrasi, kemandirian, pragmatisme dan kehati-hatian keuangan. Pemimpin mencapai hasil yang diinginkan tidak hanya dengan karisma dan usaha mereka sendiri, tetapi dengan mengembangkan kemampuan dalam organisasi mereka sehingga pengetahuan dan sumber daya lainnya dapat digunakan secara sistematis untuk memecahkan masalah. Sementara budaya organisasi mungkin memungkinkan, dengan sendirinya itu tidak menghasilkan pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk tindakan yang efektif. Tata kelola yang dinamis membutuhkan pembelajaran dan pemikiran baru, desain pilihan kebijakan yang disengaja, pengambilan keputusan analitis, pemilihan pilihan kebijakan yang rasional, dan pelaksanaan yang efektif. "Tata kelola yang baik bukan hanya soal tindakan cepat, tetapi juga pemahaman yang memadai... para pemimpin pemerintahan memang harus melihat dengan keras dan berpikir keras sebelum mereka melompat." Tiga kemampuan kognitif

dari proses pembelajaran yang mendasar bagi pemerintahan yang dinamis adalah berpikir ke depan, berpikir lagi dan berpikir di seberang. Pertama, pemerintah harus berpikir ke depan untuk memahami bagaimana masa depan akan mempengaruhi negara dan menerapkan kebijakan yang memungkinkan rakyatnya mengatasi potensi ancaman dan memanfaatkan peluang baru yang tersedia. Kedua, turbulensi dan perubahan lingkungan dapat membuat kebijakan masa lalu menjadi usang dan tidak efektif meskipun telah dipilih dengan hati-hati dan penuh pertimbangan. (Neo & Chen, 2007, p. 14)

Culture represents our collective learning in our adaptive attempts to solve frequently encountered problems of the past. The learning process is a function of the experiences we confront and how these experiences are perceived, filtered, categorized and interpreted by our mental models. A change in culture, beliefs and assumptions and mental models is necessary for institutional change, which in turn affects what public policies are reconsidered, redesigned, and renewed. For Singapore, the assumptions regarding the primacy of economic growth, the need for global relevance and the indispensable role of the state in creating the conditions for growth influence the thinking and approach to governance. The policy choices themselves are shaped by the cultural values of integrity, meritocracy, self reliance, pragmatism and financial prudence. Leaders achieve the desired results not just by their own charisma and effort, but by developing capabilities in their organizations so that knowledge and other resources can be systematically deployed to solve problems. While an organization's culture may be enabling, on its own it does not generate the knowledge and skills needed for effective action. Dynamic governance requires new learning and thinking, the deliberate design of policy options, analytical decisionmaking, rational selection of policy choices and effective execution. "Good governance is not just a matter of quick action, but also of adequate comprehension... leaders of governance do have to look hard and think hard before they leap."²⁶ The three cognitive capabilities of the learning process fundamental to dynamic governance are thinking ahead, thinking again and thinking across. First, governments have to think ahead to understand how the future would affect the country and put in place policies to enable their people to cope with potential threats and to take advantage of the new

opportunities available. Second, environmental turbulence and change can make past policies outdated and ineffective even if they had been carefully and thoughtfully chosen. (Neo & Chen, 2007, p. 14).

Dengan demikian, perlu dipikirkan kembali kebijakan dan program yang ada untuk menilai apakah masih relevan dengan agenda nasional dan kebutuhan jangka panjang masyarakat. Kebijakan dan program kemudian harus direvisi agar dapat terus efektif dalam mencapai tujuan penting. Ketiga, dalam ekonomi pengetahuan baru, kelangsungan hidup membutuhkan pembelajaran dan inovasi yang konstan untuk menghadapi tantangan baru dan memanfaatkan peluang baru. Ini berarti bahwa pemerintah perlu berpikir melintasi batas negara dan domain tradisional dalam mencari ide dan praktik menarik yang dapat mereka sesuaikan dan kontekstualkan dengan lingkungan domestik mereka. Ketika pemerintah mengembangkan kemampuan berpikir ke depan, berpikir lagi dan berpikir lintas, dan menanamkan ini ke dalam jalur, kebijakan, orang dan proses lembaga sektor publik, mereka menciptakan pembelajaran dan inovasi dalam tata kelola yang memfasilitasi dinamisme dan perubahan di dunia yang tidak pasti. Intinya, tata kelola yang dinamis terjadi ketika pembuat kebijakan terus-menerus berpikir ke depan untuk melihat perubahan lingkungan, berpikir lagi untuk merenungkan apa yang mereka lakukan saat ini, dan berpikir untuk belajar dari orang lain, dan terus-menerus memasukkan persepsi, refleksi, dan pengetahuan baru ke dalam keyakinan mereka, aturan, kebijakan dan struktur untuk memungkinkan mereka beradaptasi dengan perubahan lingkungan. Kemampuan dinamis ini mewakili elemen kunci dari sistem pemerintahan Singapura selama 42 tahun pembangunannya. Dalam sebuah wawancara baru-baru ini, Perdana Menteri Lee Hsien Loong mengatakan bahwa kesuksesan Singapura dapat dikaitkan dengan “kesediaan untuk bekerja keras, membuat perubahan dan beradaptasi dengan dunia apa adanya dan bukan seperti yang manusia inginkan.” Tata kelola yang dinamis membutuhkan penanaman kemampuan berpikir ke depan, berpikir ulang dan berpikir lintas ke dalam strategi dan kebijakan lembaga sektor publik sehingga terjadi pembelajaran, eksekusi, inovasi, dan perubahan yang berkelanjutan. Ketiga kemampuan berpikir tersebut harus ditanamkan ke dalam pendekatan pemilihan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi agar perubahan yang efektif menjadi kenyataan. Hanya

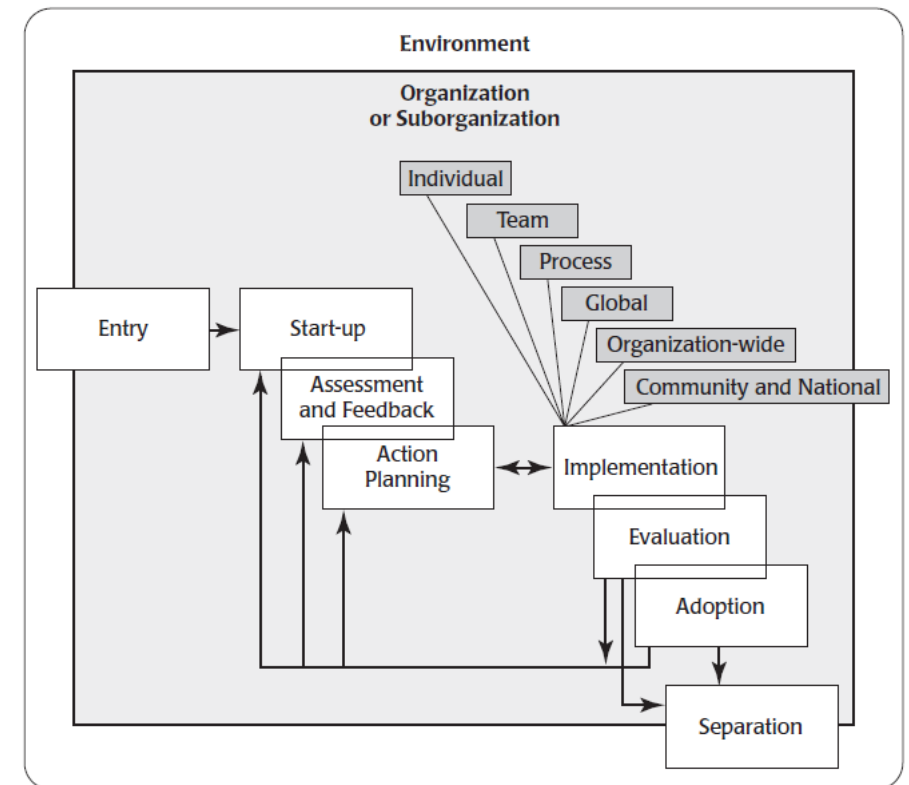
dengan begitu jalan yang dipilih dapat melampaui jejak para pendiri untuk menciptakan inovasi dalam strategi dan kebijakan untuk memenuhi persyaratan baru untuk sukses. (Neo & Chen, 2007, p. 15)

Thus there is a need to think again existing policies and programs to assess whether they are still relevant to the national agenda and long-term needs of society. Policies and programs would then have to be revised so that they can continue to be effective in achieving important objectives. Third, in the new knowledge economy, survival requires constant learning and innovation to meet new challenges and exploit new opportunities. This means that governments need to think across traditional country and domain boundaries in their search for ideas and interesting practices that they can customize and contextualize to their domestic environments. When governments develop the capabilities of thinking ahead, thinking again and thinking across, and embed these into the paths, policies, people and processes of public sector institutions, they create learning and innovations in governance that facilitate dynamism and change in an uncertain world. In essence, dynamic governance occurs when policy-makers constantly think ahead to perceive changes in the environment, think again to reflect on what they are currently doing, and think across to learn from others, and continually incorporate the new perceptions, reflections and knowledge into their beliefs, rules, policies and structures to enable them to adapt to environmental change. These dynamic capabilities represent the key elements of the Singapore governance system over its 42 years of development. In a recent interview, Prime Minister Lee Hsien Loong said that Singapore's success may be attributed to “a willingness to work hard, make changes and adapt to the world as it is and not as we wish it to be.” Dynamic governance requires the embedding of the capabilities of thinking ahead, thinking again and thinking across into the strategies and policies of public sector institutions so that there is continuous learning, execution, innovation and change. The three thinking capabilities have to be embedded into the approach for policy choice, execution and evaluation for effective change to become a reality. Only then can chosen paths go beyond the imprint of the founders to create innovations in strategies and policies to meet the new requirements for success. (Neo & Chen, 2007, p. 15).

Investasi yang disengaja dalam perbaikan kelembagaan dan inovasi untuk pemerintahan yang dinamis membutuhkan pilihan yang dibuat oleh orang-orang yang memiliki pengaruh dan kepemimpinan. Hanya manusia yang dapat beradaptasi dan berubah dalam suatu konteks, dan juga secara sadar memutuskan untuk membingkai ulang konteks yang dapat mengarah pada rekonfigurasi aset dan kapabilitas dalam sebuah institusi. Membuat keputusan dan pilihan yang baik mengharuskan para pemimpin organisasi memiliki motivasi, sikap, nilai, kecerdasan, pengetahuan, dan keterampilan yang diperlukan untuk membayangkan masa depan, mengembangkan pilihan strategis, dan memilih jalur yang memberi institusi ruang lingkup terbesar untuk bertahan dan sukses. Diperlukan proses untuk menyelesaikan sesuatu secara terkoordinasi dan konsisten, baik transaksi rutin rutin, perumusan dan penerapan kebijakan, atau mendorong pembaruan strategis. Di mana tidak ada proses yang didefinisikan, betapapun luas atau sempitnya, sebuah organisasi tidak akan mampu melakukan tugas yang diperlukan bahkan jika individu-individu dalam organisasi tersebut memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk melakukannya. Bahkan ketika ada proses yang ditentukan, mereka perlu dibuat gesit melalui peninjauan dan desain ulang terus-menerus untuk memastikan bahwa mereka dapat mencapai hasil yang diinginkan dan tidak menjadi usang karena perubahan keadaan dan perubahan teknologi. (Neo & Chen, 2007, p. 16)

Deliberate investments in institutional improvement and innovation for dynamic governance require choices made by people in positions of influence and leadership. Only humans can adapt and change within a context, and also consciously decide to reframe the context that may lead to the reconfiguration of assets and capabilities in an institution. Making good decisions and choices requires that the organization's leaders possess the necessary motivation, attitude, values, intellect, knowledge and skills to envision the future, develop strategic options and select paths that give the institution the greatest scope for survival and success. Processes are needed for getting things done in a coordinated and consistent manner, whether regular routine transactions, formulating and implementing policies, or inducing strategic renewal. Where there is no defined process, however broad or narrow, an organization would not be able to perform a required task even if the individuals in the organization have the knowledge and

skills to do so. Even when there are defined processes, they need to be made agile through continual review and redesign to ensure that they are able to achieve their intended outcomes and not become outdated because of changing circumstances and changing technologies. (Neo & Chen, 2007, p. 16)



Sumber: McLean, 2006.

Gambar 8.2 Model proses pengembangan organisasi

Pada tahap Rencana, keputusan dibuat tentang apa yang mungkin dilakukan untuk meningkatkan organisasi dan prosesnya, dengan menggunakan berbagai alat pengambilan keputusan. Pada tahap Do, rencana-rencana tersebut dilakukan dalam implementasi percontohan atau uji coba. Pada tahap Periksa (W. Edwards Deming, yang terkenal dengan kepemimpinannya dalam manajemen kualitas total, kemudian menyarankan bahwa studi mungkin menjadi kata yang lebih baik di sini), pengukuran dilakukan untuk menentukan apakah implementasi

percontohan, pada kenyataannya, menghasilkan perubahan yang diinginkan.

Pada tahap *Act*, proses, jika berhasil, diimplementasikan. Apakah berhasil atau tidak, tahap selanjutnya adalah memulai siklus dari awal lagi dengan tahap Rencana. Jika berhasil, rencana baru harus mengeksplorasi apa lagi yang bisa dilakukan untuk meningkatkan proses. Jika tidak berhasil, data baru dapat dikumpulkan untuk menentukan apa yang salah, dan rencana baru diujicobakan untuk melihat apakah mereka akan meningkatkan proses. Penekanannya adalah pada perbaikan terus-menerus. Dalam banyak hal, model penelitian tindakan mencerminkan komitmen yang sama untuk perbaikan berkelanjutan. Model sebelumnya (McLean & Sullivan, 1989) menyarankan model siklus tetapi berurutan, seperti model PDCA. Jenis model ini, bagaimanapun, telah dikritik dalam beberapa hal. Misalnya, meskipun model tampak siklus, panah searah masih menunjukkan model linier. Selain itu, tidak ada indikasi tumpang tindih antar fase, atau ada indikasi bahwa mungkin ada gerakan bolak-balik antar fase. Akibatnya, modifikasi model ini digunakan di seluruh buku ini, yang disebut model proses pengembangan organisasi.

Model ini terdiri dari delapan komponen atau fase dengan interaktivitas antar fase, yang masing-masing akan menjadi satu (atau lebih) bab dalam buku ini. Masing-masing fase ini berlaku baik profesional pengembangan organisasi adalah konsultan internal atau eksternal. Ingatlah bahwa pengembangan organisasi dapat diterapkan pada tingkat kedalaman yang berbeda, beberapa fase ini akan sangat singkat dan dangkal, sementara upaya pengembangan organisasi yang lebih mendalam akan membutuhkan lebih banyak waktu, sumber daya, dan usaha. Secara singkat, tujuan dari setiap komponen adalah sebagai berikut: Masuk–Fase pertama adalah ketika profesional pengembangan organisasi (“konsultan”), telah melakukan pemasaran yang diperlukan, dan seseorang yang mewakili organisasi klien (atau bagian dari organisasi) (“klien”) bertemu untuk memutuskan apakah mereka akan bekerja sama, menilai kesiapan organisasi untuk berubah, dan menyepakati kondisi di mana mereka akan bekerja sama.

Start-up – Fase berikutnya terjadi setelah kesepakatan dicapai untuk bekerja sama, dan infrastruktur dasar (seperti tim klien yang akan

bekerja sama dengan konsultan) telah disiapkan.

Penilaian dan Umpan Balik – Fase ini terkadang disebut analisis atau diagnosis; dalam fase ini, konsultan dan klien, bersama-sama, menentukan budaya organisasi, termasuk kekuatan dan kelemahannya, dan memberikan informasi ini kepada anggota organisasi. Penilaian juga dapat berfokus pada area tertentu yang menarik bagi organisasi yang mungkin, karena kurangnya kedalaman, memerlukan komitmen waktu dan sumber daya yang jauh lebih sedikit.

Rencana Tindakan – Berdasarkan apa yang ditentukan pada langkah sebelumnya, rencana dikembangkan bersama tentang bagaimana keinginan organisasi bergerak maju, dalam hal tujuan dan sasaran dan bagaimana ini akan dicapai.

Implementasi – Pada fase ini, rencana yang dibuat pada langkah sebelumnya diimplementasikan; dalam jargon pengembangan organisasi, ini disebut intervensi.

Evaluasi – Fase ini menjawab pertanyaan, “Seberapa baik intervensi kami mencapai tujuan yang direncanakan?”

Adopsi – Jika evaluasi menunjukkan bahwa tujuan intervensi tercapai, maka perubahan yang diterapkan menjadi terlembagakan; yaitu, itu menjadi bagian dari cara bisnis dilakukan dalam organisasi. Jika evaluasi menunjukkan bahwa tujuan yang diinginkan tidak terpenuhi, maka fase ini dilewati. Dalam kedua kasus, proses dimulai dari awal lagi.

Pemisahan – Pada titik tertentu, konsultan akan menarik diri dari proses intervensi, setelah mentransfer keahliannya ke organisasi klien (sekali lagi, apakah profesional pengembangan organisasi internal atau eksternal). Ini mungkin terjadi karena perubahan tambahan tidak lagi menjadi prioritas organisasi klien, atau tidak siap untuk tahap perubahan berikutnya. Mungkin karena keterampilan pengembangan organisasi diperlukan yang tidak dimiliki oleh konsultan pengembangan organisasi saat ini. Bisa jadi konsultan telah terkooptasi oleh budaya organisasi dan tidak mampu lagi menjaga objektivitas. Untuk alasan apapun, perpisahan harus terjadi dengan sengaja dan bukan dengan membiarkannya terjadi.

Seperti yang dapat dilihat oleh model yang diilustrasikan pada Gambar tersebut idealnya adalah bahwa proses berlanjut, dengan atau tanpa keterlibatan konsultan, dengan tujuan untuk terus meningkatkan organisasi, tidak peduli seberapa baik kinerjanya.

Ingatlah diskusi sebelumnya tentang penggunaan model. Terkadang, fase perlu digabungkan atau bahkan dilewati karena tuntutan pasar. Proses ini harus dilakukan dengan hati-hati. Meskipun proses ARM/ODP telah melayani lapangan dengan baik, kritik terhadap penggunaannya memang ada.

Beberapa mengklaim bahwa butuh waktu terlalu lama untuk melewati semua fase ini dan bahwa dunia terlalu dinamis untuk meluangkan waktu untuk melakukan pekerjaan menyeluruh di setiap fase ini. Tanggapan balik terhadap kritik ini adalah menanyakan berapa lama waktu yang dibutuhkan ketika satu langkah dilewati dan proses pengembangan organisasi gagal karena itu langkah dilewati. Akibatnya, waktu dan sumber daya yang berfokus pada peningkatan terbuang sia-sia, sehingga praktisi pengembangan organisasi harus memulai proses baru.

Kritik kedua terhadap model tersebut adalah bahwa pengembangan organisasi, menggunakan pendekatan tradisional ini, memiliki tujuan untuk menemukan masalah yang harus dipecahkan, sehingga mengarah pada apa yang dikenal sebagai model *Appreciative Inquiry* (AI). Berbeda dengan ARM atau ODP, AI hanya mencari hal positif dalam suatu organisasi. Namun, lawan dari argumen ini adalah bahwa pengembangan organisasi yang baik, melalui penggunaan ODP, adalah untuk menemukan kekuatan dalam budaya organisasi serta masalah. Dengan hanya berfokus pada hal positif, seperti halnya AI, baik klien maupun konsultan tidak memiliki pandangan menyeluruh tentang budaya organisasi. []



DAFTAR PUSTAKA

- Anttiroiko, A.-V. (2008). *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Hershey PA: Information Science Reference.
- Armitage, D., & Plummer, R. (2010). *Adaptive Capacity and Environmental Governance*. Heidelberg: Springer.
- Cordoba-Pachón, J. R., & Ochoa-Arias, A. E. (2010). *Systems Thinking and E-Participation: ICT in the Governance of Society*. Hershey PA: Information Science Reference.
- Decastri, M., Battini, S., Buonocore, F., & Gagliarducci, F. (2021). *Organizational Development in Public Administration*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Fan, Q., Li, K., Zeng, D. Z., Dong, Y., & Peng, R. (2009). *Innovation for Development and The Role of Government*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Farazmand, A., & Pinkowski, J. (2006). *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*. Boca Raton: CRC Press - Taylor & Francis Group.
- Griffin, D., Trevorrow, P., & Halpin, E. (2007). *Developments in e-Government: A Critical Analysis*. Amsterdam: IOS Press.

- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government - Variety, Commonality and Change*. Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, K. N., Campilan, D., Carden, F., ... Duong, L. T. (2003). *Evaluating Capacity Development Experiences from Research and Development Organizations around the World*. Ottawa, ON, Canada: International Development Research Centre.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc.
- McLean, G. N. (2006). *Organization Development – Principles, Processes, Performance*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic Governance*. Toh Tuck Link: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Shah, A. (2005). *Public Services Delivery*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Wimmer, M. A., Scholl, H. J., & Ferro, E. (2008). *Electronic Government*. Verlag: Springer.



GLOSARIUM

antarmuka

sebuah titik, wilayah, atau permukaan di mana dua zat atau benda berbeda bertemu; dia juga digunakan secara metafora untuk perbatasan antara benda. Kata interface kadang kala (biasanya dalam bidang teknik) disingkat menjadi “i/f”.

bizware

Perusahaan dari selusin programmer yang didedikasikan untuk membangun komunitas bisnis online, dan perangkat lunak yang mendukungnya.

desentralisasi

suatu bentuk pemberian kewenangan kepada unit-unit atau pengelola-pengelola dengan tingkat kewenangan yang lebih rendah di dalam suatu struktur organisasi.

dynamic governance

tata kelola pemerintah yang bersih, efektif, dan efisien.

e-government

Suatu upaya untuk mengembangkan penyalenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik. Suatu penataan system manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

e-literate

Tingkat kompetensi dan pemahaman individu dalam penggunaan teknologi informasi. E-literacy terdiri dari seperangkat keterampilan yang diperlukan untuk menggunakan bahan, alat, dan sumber daya yang tersedia secara efektif.

front-end

orang yang bertanggung jawab dalam mengembangkan tampilan situs website ataupun aplikasi dengan menggunakan HTML, CSS, dan juga JavaScript.

kapitalisme

Sebuah mode produksi yang bertujuan untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dengan biaya produksi sekecil-kecilnya. Minimalisasi biaya produksi dicapai dengan cara menekan upah pekerja.

komunisme

Ideologi yang berkenaan dengan filosofi, politik, sosial, dan ekonomi yang tujuan utamanya terciptanya masyarakat komunis dengan aturan sosial ekonomi berdasarkan kepemilikan bersama alat produksi dan tidak adanya kelas sosial, uang, dan negara.

metadata

Data yang memberikan informasi tentang data lain, ntetapi bukan konten data, seperti teks pesan atau gambar itu sendiri.

mobile government

kumpulan layanan sebagai penggunaan strategis layanan dan aplikasi pemerintah yang hanya dimungkinkan menggunakan telepon seluler/ seluler, komputer laptop, personal digital assistant (PDA), dan infrastruktur internet nirkabel.

netware

Sistem operasi jaringan komputer yang dikembangkan oleh Novell, Inc. Awalnya menggunakan multitasking kooperatif untuk menjalankan berbagai layanan pada komputer pribadi, menggunakan protokol jaringan IPX.

panoptik

pengawasan terhadap sesuatu yang dilakukan tanpa terus menerus tapi efeknya bisa berlangsung lama.

reinventing government

Sektor pemerintah yang berkebiasaan entrepreneurial, dengan memanfaatkan sumber daya yang ada namun menggunakannya dengan cara yang baru guna mencapai efisiensi dan efektifitas

sentralisasi

pengaturan kewenangan dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

cybernetic

Bidang luas yang berkaitan dengan sistem pengaturan dan tujuan. Konsep intinya kausalitas atau umpan balik melingkar—di mana hasil tindakan yang diamati diambil sebagai masukan untuk tindakan lebih lanjut dengan cara yang mendukung pengejaran dan pemeliharaan kondisi tertentu, atau gangguannya.

ventura

Investasi dalam bentuk pembiayaan berupa penyertaan modal ke dalam suatu perusahaan swasta sebagai mitra usaha untuk jangka waktu tertentu.



INDEKS

A

administrasi publik 21
antarmuka 37, 84
ARM 102

B

bizware 54

C

Citizen's Charter 24
cybernetic 64

D

demokrasi 22
desentralisasi 28, 29
dynamic governance 87

E

eGov, e-government 21, 41, 47,
77, 79, 80, 82, 83
e-literate 49

F

front-end 53

G

globalisasi 22, 87

H

HAKI 84

I

IMF 21

K

kapitalisme 35
komunisme 35

M

metadata 74
mobile government 53
mutualitas 65

N

netware 54
NPM 23, 26, 42, 43

O

ODP 102
ombudsman 28
organisasi
 kapasitas 28
 pengembangan 19

P

panoptik 79
PDB 23
PDCA 100
pengawasan 71
persaingan 67

R

R&D 83
reinventing government 24
reorganisasi 41
RFP 32, 36, 37

S

self-assesment 19
sentralisasi 33
silo 74

T

tata kelola 90
TI 37
TIK 41, 47, 50, 54

W

WTO 21



TENTANG PENULIS



Yudi Rusfiana

Lahir di Cianjur, 26 September 1975, mengikuti pendidikan di SDN Ciranjanggirang 2 Bojongpicung Cianjur, SMPN 1 Bojongpicung Cianjur, dan SMAN 3 Cianjur. Selanjutnya menempuh pendidikan S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP di Universitas Langlangbuana Bandung, lulus tahun 1997. Melanjutkan ke Program Pascasarjana S2 Universitas Padjadjaran dalam Bidang Kajian Ilmu Sosial/Ilmu Administrasi, lulus tahun 2004. Terakhir, pendidikan S3 ditempuh pada Bidang Kajian Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran, lulus tahun 2011. Yudi Rusfiana saat ini bekerja sebagai PNS Kementerian Dalam Negeri/ Dosen Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) dalam jabatan fungsional Lektor Kepala. Mata kuliah yang diampu hingga saat ini di IPDN dan beberapa perguruan tinggi lainnya adalah Pengantar Ilmu Politik, Sistem Politik Indonesia, Sistem Pemerintahan Daerah, Sistem Pemerintahan Desa, Metodologi Ilmu Pemerintahan, Kebijakan Publik, Analisis Kekuatan

Politik, Pemerintahan Kontemporer, Politik Pertahanan Negara, serta Etika dan Filsafat Pemerintahan. Riset dan Kompetensi yang dikembangkan adalah pada bidang politik dan pemerintahan. []

Dedi Sukarno



Dosen pada Departemen Administrasi Publik FISIP Universitas Padjadjaran. Lahir di Bogor, hingga menempuh pendidikan SDN Tunggilis 1 Kedung Halang, SMPN 5, dan SMAN 2 di daerah yang pada zaman kolonial Hindia Belanda diberikan nama *Buitenzorg* tersebut. Pendidikan Sarjana ditempuh pada Program Studi S1 Administrasi Negara FISIP Universitas Padjadjaran, lulus pada tahun 1999. Pendidikan S2 ditempuh pada Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran, lulus pada Tahun 2010. Terakhir, Pendidikan Doktor ditempuh pada Program Studi S3 Administrasi Publik Pascasarjana FISIP Universitas Padjadjaran, lulus pada tahun 2017. Saat ini Dedi Sukarno menjalankan tugas sebagai Dosen Pengajar, Peneliti, dan Pembimbing Tugas Akhir pada Program Studi S1, S2, dan S3 Administrasi Publik FISIP Universitas Padjadjaran. Adapun mata kuliah yang diampu pada saat ini adalah Manajemen Publik dan Governansi, Metode Penelitian Sosial, Statistika Administrasi Publik, Metode Penelitian Kuantitatif, Metode Penelitian Administrasi, Desain dan Struktur Organisasi Publik, dan Pengembangan Organisasi. Jabatan fungsionalnya saat ini adalah Lektor. Riset dan kompetensi yang dikembangkan adalah pada bidang organisasi publik. []