

Collaborative Innovation Pada Birokrasi Publik di Kabupaten Mamuju Tengah: Studi Kasus Program Membara

Askary, Alwi, Gita Susanti
Universitas Hasanuddin
e-mail: askaryagustus@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang penerapan collaborative innovation dalam program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa meski kolaborasi antar aktor terlihat dalam program Membara, akan tetapi yang mengambil peran sepenuhnya dalam perencanaan adalah pemerintah daerah. Sementara aktor lain hanya terlibat dalam proses penganggaran program tersebut, seperti memberikan bantuan finansial. Tentu kolaborasi ini tidak sesuai dengan konsep kolaborasi pada umumnya. Di mana yang diharapkan semua aktor aktif mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan program.

Kata Kunci :

Inovasi, Birokrasi, Collaborative Innovation

PENDAHULUAN

Upaya perbaikan oleh organisasi sektor publik dalam penyelenggaraan administrasi sejalan dengan konsep bahwa setiap organisasi sektor publik dituntut untuk melakukan proses adaptasi dan adopsi sesuai dengan perubahan lingkungan. Perubahan lingkungan ini menuntut administrasi publik berada pada peran yang lebih substantif serta fokus administrasi publik berada pada agenda *interest* publik yang memang menjadi kebutuhan publik (*common interest*). Proses penyelenggaraan negara yang berfokus pada *common interest*, tidak menghendaki peran tunggal dari pemerin-

tah. Tetapi membutuhkan aktor non pemerintah untuk ikut terlibat.

Kehadiran aktor-aktor lain selain pemerintah menjadi sangat penting. Seperti *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *society* (masyarakat). *Private sector* meliputi perusahaan swasta yang bergerak di berbagai sektor informal lain di pasar yang berbeda dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kewajiban sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pasar dan perusahaan itu sendiri. *Society* (masyarakat) terdiri dari individual maupun kelompok baik yang terorganisasi maupun

tidak yang berinteraksi secara sosial politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat (LSM/ NGO), organisasi profesi, CBO (*Community Based Organization*); Asosiasi-asosiasi kerja: Sarikat Pekerja; Asosiasi usaha; Asosiasi profesi; Hukum; Paguyuban dan lain-lain.

Proses penyelenggaraan negara ditentukan oleh kinerja birokrasi. Birokrasi selama ini dikenal dengan masih rendahnya kualitas pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan, yang mana ini merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan birokrasi dalam melaksanakan pelayanan publik. Hal ini menjadi dasar perlunya perubahan cara berpikir (perubahan paradigmatis) dalam mengelola negara dan pemerintahan yang selama ini otoriter dan bekerja sendiri (dengan asumsi pemerintah tahu segalanya) ke orientasi bekerja sama dengan berbagai komponen lain selain pemerintah yaitu *privat* dan masyarakat (*stakeholders*).

Kemampuan birokrasi dalam penyelenggaraan negara sebagai suatu pilar dalam pelaksanaan tata laksana pemerintahan. Olehnya itu diperlukan adanya langkah-langkah sebagai upaya pengembangan kapasitas birokrasi melalui peningkatan kompetensi sehingga aparatur birokrasi dapat berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi sendiri diartikan sebagai pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-

orang yang memerintah secara profesional, inilah esensi dari birokrasi.¹

Pembinaan sumberdaya aparatur birokrasi merupakan bagian integral dari kepentingan untuk meningkatkan kualifikasi aparatur birokrasi sesuai dengan tuntutan masyarakat. Pembinaan sumberdaya aparatur birokrasi mencakup faktor-faktor kualifikasi, keterampilan, jumlah, kemampuan pelaksanaan tugas dan masa kerja. Sejalan dengan hal tersebut di atas, menyatakan bahwa kapasitas individu dalam menjalankan tugas pekerjaannya didasarkan pada kemampuan intelektual dan kemampuan fisik (*intellectual and physical abilities*).²

Di Indonesia penerapan regulasi tentang inovasi terdapat dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disebutkan inovasi daerah diperlukan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu terkait Inovasi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah disebutkan bahwa tujuan inovasi daerah adalah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta

¹David Albury, "Fostering Innovation in Public Services", *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 1 (2005), h. 51-56.

²Stephen P. Robbins, *Organization Behavior: Concept, Controversies, Applications*. 9th Edition (New Jersey: Prentice Hall International, 2001).

masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Olehnya itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis *collaborative innovation* pada birokrasi di Kabupaten Mamuju Tengah.

TINJAUAN TEORETIS

Collaborative Innovation

Collaborative innovation sebagai sarana untuk mengembangkan sinergitas melalui interaksi bersama organisasi yang memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Hal ini menunjukkan bahwa *collaborative innovation* menjadi kunci untuk pengembangan organisasi yang berkelanjutan.³ Adanya *collaborative innovation* dalam organisasi memberikan manfaat kepada organisasi terutama dalam penyediaan sumberdaya yang tidak mampu dihadirkan oleh organisasi tersebut untuk meningkatkan daya saing organisasi.^{4,5} Masing-masing organisasi yang terlibat akan mengoptimalkan alokasi sumberdaya yang dimiliki untuk mendapatkan keunggulan kompetitif secara bersama sama.⁶

³Caiquan Bai, et al, "Will Income Inequality Influence the Abatement Effect of Renewable Energy Technological Innovation on Carbon Dioxide Emissions?" *Journal of Environmental Management*, Vol. 264 (2020), h. 110482.

⁴Ja-Shen Chen & Hung-Tai Tsou, "Performance Effects of IT capability, service process innovation, and the mediating role of customer service", *Journal of Engineering and Technology Management*, Vol. 29, No. 1 (2012), h. 71-94.

⁵Xiaomi An, et al, "Knowledge management in supporting collaborative innovation community capacity building", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 18, No. 3, (2014), h. 574-590.

⁶Ing-Long Wu & Ya-Ping Hu, "Open Innovation Based Knowledge Management Implementation: a Mediating Role of Knowledge

Collaborative innovation akan memfasilitasi terjadinya pertukaran pengetahuan, informasi, dan teknologi di antara masing-masing pemangku kepentingan yang terlibat dalam organisasi sektor publik. *Collaborative innovation* tidak hanya dapat mempercepat aliran informasi dan pengetahuan antar organisasi, tetapi juga meningkatkan akumulasi pengetahuan organisasi dan membentuk mekanisme pembelajaran dan komunikasi yang efektif, karena itu mempromosikan kapasitas penyerapan organisasi.⁷

Pemerintah perlu untuk menyediakan lingkungan inovasi dengan menghadirkan dukungan kelembagaan dan finansial untuk dapat memfasilitasi *collaborative innovation* dalam organisasi. Pemerintah dapat mengambil peran kontrol dan koordinasi dalam *collaborative innovation* melalui kebijakan pajak, dukungan finansial, kebijakan industri dan program khusus.⁸ Hal ini mengindikasikan pemerintah memainkan peran penting dalam memfasilitasi inovasi kolaboratif dalam organisasi.⁹

Management Design", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 22, No. 8 (2018), h. 1757-1781.

⁷Chinho Lin, et al, "The alliance innovation performance of R&D alliances - The absorptive capacity perspective", *Technovation*, Vol. 32, No. 5 (2012), h. 282-292.

⁸Jean Hartley, Eva Sørensen & Jacob Torfing, "Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship", *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 6 (2013), h. 821-830.

⁹Marina Ranga & Henry Etzkowitz, "Triple Helix System : An Analytic Framework for Innovation Policy and Practice in Knowledge Society", *Industry and Higher Education*, Vol. 27, No. 3 (2013), h. 237-262.

Pengembangan Birokrasi

Pengembangan kapasitas mengacu kepada proses dimana individu, kelompok, organisasi, kelembagaan, dan masyarakat mengembangkan kemampuannya baik secara individual maupun kolektif untuk melaksanakan fungsi mereka, menyelesaikan masalah mereka, mencapai tujuan-tujuan mereka secara mandiri. Dengan demikian yang dimaksud pengembangan kapasitas pemerintah daerah di sini mengacu kepada proses pengembangan kapasitas organisasi pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi, menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan-tujuan organisasinya atau dengan kata lain kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan. Konsep pengembangan kapasitas organisasi yang secara khusus mengacu kepada pengelolaan sektor publik baru muncul pada awal tahun 1980-an, sejalan dengan pertumbuhan negara-negara berkembang. Namun jika konsep ini mengacu kepada penguatan kelembagaan atau pengembangan kelembagaan konsep ini bisa menggunakan konsep lain yang berkaitan dengan teori organisasi.

Kapasitas organisasi berkaitan dengan kemampuan organisasi untuk menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien.¹⁰ Kapasitas organisasi ini mencakup 5 (lima) aspek yaitu: (1) *staff members / personnel* (sumber daya manusia), (2) *infrastructure, technology, and financial*

resources (infrastruktur, teknologi, dan sumber daya keuangan), (3) *strategic leadership* (kepemimpinan strategis), (4) *program and process management* (program dan manajemen proses), dan (5) *networking and linkages* (jejaring kerja-sama dan hubungan dengan pihak lain). Artinya bagaimana organisasi tersebut mampu mencapai tujuannya baik, sangat ditentukan oleh kemampuan dari organisasi tersebut dalam mengelola lingkungan sosial dan internal dimana organisasi itu hidup.

METODE PENELITIAN

Desain penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dan strategi penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Desain dan strategi penelitian ini untuk mengungkap dan menjelaskan *collaborative innovation* pada birokrasi publik di Kabupaten Mamuju Tengah (Studi pada Program Membara). Untuk memahami proses kerjasama ini, diperlukan informasi dari informan, yaitu: a) Asisten bidang pemerintah; b) Instansi Pemerintah yang berkaitan dengan program; c) Perbankan; d) Baznaz; e) Pelaku Usaha; f) Masyarakat sasaran; g) kepala desa;. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam, *Focused Group Discussion* dan dokumentasi. Wawancara mendalam ditujukan kepada Kepala Dinas terkait, Kepala Desa, dan Masyarakat penerima program dan swasta. Dokumentasi berupa berita acara dan laporan tahunan yang berkaitan dengan Program Membara. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

¹⁰Douglas Horton, et al, *Evaluating Capacity Development: Experiences from Research and Development Organization Around the World* (Canada: IDRC, 2003).

teknik pencocokan pola.¹¹ Pola yang dijadikan dasar kajian ini adalah pola teoritis yaitu *social exchange* dalam *colaborative innovation* pada birokrasi publik di Kabupaten Mamuju Tengah.

PEMBAHASAN

Kegiatan Membangun Rumah Rakyat (Membara) merupakan kegiatan yang langsung nyata dirasakan dan diberikan kepada masyarakat dengan mewujudkan rumah layak huni yang dibangun berdasarkan hasil kolaborasi dari 3 (tiga) elemen yakni Pemerintah Daerah, swasta, dan masyarakat dengan semangat kegotongroyongan. Proses interaksi antara masing-masing aktor yang berkolaborasi juga dijelaskan bahwa setiap aktor dalam proses kolaborasi memiliki wewenang otonom dalam berinteraksi secara formal dan nonformal untuk bersama-sama menciptakan aturan main dalam organisasi kolaboratif serta bagaimana menciptakan struktur yang mengatur hubungan dan cara bertindak untuk memberikan keputusan atas penyelesaian permasalahan secara bersama-sama serta untuk mencapai tujuan bersama.¹²

Pemerintah Daerah dengan Perbankan

Bank Sulselbar dengan pemerintah daerah merupakan bagian yang tidak bisa terpisahkan secara sistem keuangan daerah. Bank

Sulselbar merupakan perbankan hasil dari pembentukan daerah dimana posisi Bank Sulselbar adalah perusahaan milik daerah atau perseroan milik pemerintah daerah. Bank Sulselbar merupakan perusahaan daerah yang didirikan guna menjadi wadah investasi daerah dan juga merupakan sumber pengelolaan keuangan daerah dimana hasil yang diperoleh Bank Sulselbar dibagi bersama dengan pemerintah daerah. Hubungan ini bisa dijelaskan bahwa Bank Sulselbar merupakan bagian dari pemerintah daerah yang terikat satu dengan lainnya. *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari Bank Sulselbar merupakan hasil dari investasi daerah, dimana Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan sumber lainnya yang kemudian dikelola oleh Bank Sulselbar dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat di daerah dan wilayah bank tersebut.

Dalam proses pelaksanaan program Membara, pemerintah daerah dan Bank Sulselbar memiliki semangat yang sama dalam upaya memberikan kontribusi bagi proses perbaikan sarana tempat tinggal masyarakat Mamuju Tengah. Semangat ini ditunjukkan dengan terlibatnya Bank Sulselbar memberikan bantuan dalam bentuk CSR kepada program Membara. CSR sendiri merupakan indikator perhatian Bank Sulselbar dalam pembenahan rumah masyarakat. Meski keterlibatan Bank Sulselbar dalam program Membara merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan posisinya dalam pemerintahan daerah, namun Bank Sulselbar tidak sepenuhnya terlibat dalam pelaksanaan program. Keterlibatan Bank Sulsel-

¹¹Robert K. Yin, *Case Study: Design and Method* (Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 2009).

¹²Ann Marie Thomson & James L. Perry, "Collaboration processes: Inside the black box", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1 (2006), h. 20-32.

bar dalam program ini lebih diarahkan dalam penyaluran alokasi CSR yang merupakan tanggung jawab dari perbankan terkait keuntungan yang mereka peroleh untuk disalurkan kepada masyarakat.

Keterlibatan Bank Sulselbar dalam menyokong program Membara memberikan kemudahan dalam penyaluran CSR yang dimiliki. Penyerapan bantuan yang telah diberikan dapat ditunjukkan secara langsung dalam bentuk fisik kepada masyarakat. Efektivitas dalam kerjasama ini memberikan dampak pada masyarakat dapat mengenal Bank Sulselbar sebagai perbankan milik daerah serta dapat menyaksikan hasil dari pemanfaatan CSR perbankan.

Pemerintah Daerah dengan Pengusaha

Hubungan pengusaha dengan pemerintah dalam hal program Membara adalah hubungan kerjasama yang terbentuk sejak lama. Relasi ini dibangun berdasarkan kepentingan dari masing-masing pihak yakni pemerintah memiliki kebutuhan bahan dan bantuan dari pihak pengusaha sedangkan pihak swasta mendapat keuntungan baik secara finansial maupun sosial. Hubungan ini terjalin dan secara resmi dapat menjadi kerjasama yang sifatnya permanen dimana pihak swasta kemudian menjadi bagian dari proses pembangunan daerah.

Kehadiran pengusaha dalam hal ini pemilik toko bangunan dan yang lainnya guna mendukung program Membara merupakan bentuk investasi kerjasama

yang terbangun dalam beberapa program sebelumnya. Hubungan antara penyedia bahan baku infrastruktur dengan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman merupakan simbiosis mutualisme yang tetap terjaga satu dengan lainnya.

Pada tahap perencanaan program Membara, pelibatan pengusaha sangat minim. Padahal keahlian dari kelompok pengusaha ini bisa dimaksimalkan oleh pemerintah, misalnya di bidang arsitektur, seperti rancang bangun. Karena pelibatan yang minim ini maka, sehingga posisi pengusaha dalam program Membara hanya sekedar penyedia bahan bangunan. Misalnya memberikan bantuan berupa bahan baku seperti kuseng, daun pintu dan kelengkapan lainnya.

Pemerintah Daerah dengan Badan Amil Zakat Nasional

Salah satu aktor yang juga terlibat dalam program Membara adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) Kabupaten Mamuju Tengah yang berperan sebagai pengelola zakat dari masyarakat dan menyalurkan kepada masyarakat yang membutuhkan. Peran BAZNAS dalam program Membara adalah berkolaborasi dengan pemerintah daerah guna memberikan bantuan kepada masyarakat yang menjadi korban bencana alam serta kurang mampu dalam upaya membangun hunian layak. Kehadiran BAZNAS dalam program ini lebih kepada bentuk penyaluran bantuan kepada masyarakat yang membutuhkan yang anggarannya berasal dari zakat yang telah dikumpulkan. Kontribusi BAZNAS dalam kegiatan Membara merupakan penunjang dan bukan menjadi yang

utama dalam menyokong anggaran program.

Proses kerjasama antar aktor dalam pelaksanaan program Membara memiliki tingkatan peran yang berbeda satu sama lain. Peran lembaga non-struktural seperti BAZNAS Kabupaten Mamuju Tengah lebih kepada bantuan yang sifatnya finansial. Hal ini dijabarkan dalam isi MoU yang ditanda tangani oleh pemerintah daerah dan BAZNAS. Dalam MoU yang disepakati, ada upaya untuk menrancang secara bersama program tersebut meski kemudian realitasnya yang menjadi kunci dari kolaborasi tersebut adalah pada aspek penganggaran.

Melihat program Membara dalam tataran *dating phase* dari kaitan antar aktor hingga pada *decision phase* program dapat dinilai bahwa keterlibatan dari masing-masing aktor dalam proses baik sejak perencanaan sepenuhnya telah dapat diidentifikasi. Beberapa pihak dengan kemampuannya telah berkontribusi dalam program tersebut. Pemahaman terkait kebutuhan publik sebagaimana diungkapkan Gareth R. Jones¹³ telah sepenuhnya dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam program Membara. Aktor yang berkontribusi dalam program membara sepenuhnya paham terkait pentingnya kebijakan ini dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Walau dalam prosesnya, masing-masing aktor tidak sepenuhnya terlibat secara langsung

dalam setiap proses mulai dari *dating* hingga ke *decision phase*. Keterlibatan masing-masing aktor non pemerintah lebih banyak mengarah pada bantuan finansial. Sementara dari segi perencanaan dan proses pelaksanaan program lebih ditentukan oleh Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman.

KESIMPULAN

Program Membara melibatkan beberapa pihak yang saling terkait satu dengan lainnya. Kolaborasi yang digunakan dalam program tersebut memperlihatkan bagaimana masing-masing aktor mengambil peran dalam upaya membantu masyarakat serta menyukseskan program pemerintah. Program ini sendiri merupakan terobosan bagi pemerintah daerah yang baru berdiri pasca pemekaran daerah beberapa tahun sebelumnya.

Meski kolaborasi antar aktor terlihat dalam program Membara, akan tetapi yang mengambil peran sepenuhnya dalam hal perencanaan adalah pemerintah daerah. Sementara aktor lain hanya terlibat dalam proses penganggaran program tersebut, seperti memberikan bantuan finansial. Tentu kolaborasi ini tidak sesuai dengan konsep kolaborasi pada umumnya. Di mana yang diharapkan semua aktor aktif mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan program. Secara faktual, kolaborasi dalam program Membara di Kabupaten Mamuju Tengah dari segi konsep sudah memenuhi, namun masih terdapat kekurangan seperti pertukaran ide antar aktor yang tidak maksimal dan mendominasinya

¹³Gareth R. Jones, *Organizational Theory, Design, and Change: Text and Cases* (USA: Pearson Education, Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 2004).

pemerintah daerah dalam pelaksanaan program ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ann Marie Thomson & James L. Perry, "Collaboration processes: Inside the black box", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1 (2006), h. 20-32.
- Caiquan Bai, et al, "Will Income Inequality Influence the Abatement Effect of Renewable Energy Technological Innovation on Carbon Dioxide Emissions?", *Journal of Environmental Management*, Vol. 264 (2020), h. 110482.
- Chinho Lin, et al, "The alliance innovation performance of R&D alliances - The absorptive capacity perspective", *Technovation*, Vol. 32, No. 5 (2012) h. 282-292.
- David Albury, "Fostering Innovation in Public Services", *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 1 (2005), h. 51-56.
- Douglas Horton, et al, *Evaluating Capacity Development: Experiences from Research and Development Organization Around the World* (Canada: IDRC, 2003).
- Gareth R. Jones, *Organizational Theory, Design, and Change: Text and Cases* (USA: Pearson Education, Inc, Upper Saddle River, New Jersey, 2004).
- Ing-Long Wu & Ya-Ping Hu, "Open Innovation Based Knowledge Management Implementation: a Mediating Role of Knowledge Management Design", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 22, No. 8 (2018), h. 1757-1781.
- Ja-Shen Chen & Hung-Tai Tsou, "Performance Effects of IT capability, service process innovation, and the mediating role of customer service", *Journal of Engineering and Technology Management*, Vol. 29 No. 1 (2012), h. 71-94.
- Jean Hartley, Eva Sørensen & Jacob Torfing, "Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship", *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 6 (2013), h. 821-830.
- Marina Ranga & Henry Etzkowitz, "Triple Helix System : An Analytic Framework for Innovation Policy and Practice in Knowledge Society", *Industry and Higher Education*, Vol. 27, No. 3 (2013), h. 237-262.
- Robert K. Yin, *Case Study: Design and Method* (Thousand Oaks, CA: Sage Publication, 2009).
- Stephen P. Robbins, *Organization Behavior: Concept, Controversies, Applications*. 9th Edition (New Jersey: Prentice Hall International, 2001).
- Xiaomi An, et al, "Knowledge management in supporting collaborative innovation community capacity building", *Journal of Knowledge Management*, Vol. 18, No. 3 (2014), h. 574-590.