



**INOVASI BIROKRASI: PERSPEKTIF ANALISIS HYBRID TEORI**  
**BUREAUCRACY INNOVATION: HYBRID THEORY PERSPECTIVE**  
**ANALYSIS**

**Lesmana Rian Andhika**

Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
Jalan Bukit Dago Utara No. 25 Bandung 40135  
Email: [lesmana15001@mail.unpad.ac.id](mailto:lesmana15001@mail.unpad.ac.id)

Naskah diterima: 8 Mei 2018; revisi terakhir: 30 Mei 2018; disetujui: 8 Juni 2018

***Abstract***

*This research attempts to illustrate, identify and disclose some relevant scientific literature findings to construct a theoretical conceptual concept of bureaucratic innovation; How conceptual theorists of other sciences can build the concept of bureaucratic innovation to achieve an understanding of bureaucratic innovation more holistically with hybrid models. The meta-theory method (the analysis of theory) is used, the literature and documents nationally and internationally are traced deductively. Results of this study reveals that hybrid theory allows the possibility that bureaucratic innovation can be elaborated from various disciplines of science. Hybrid theory model can explain various assumption that exist in bureaucracy. however, hybrid concept needs to be tested with empirical approach in order to be more coherent and constructive. Therefore, this research can be a source of limited theoretical conceptual knowledge of bureaucratic innovation outlined from some of the existing scientific literature.*

***Keywords:*** *bureaucracy, innovation, hybrid model*

**Abstrak**

Penelitian ini lebih berupaya untuk menggambarkan, mengidentifikasi dan mengungkapkan beberapa temuan literatur ilmiah yang relevan untuk membangun konseptual teoritik inovasi birokrasi. Bagaimana konseptual teoretik dari ilmu pengetahuan lain dapat membangun konsep inovasi birokrasi agar mencapai pemahaman tentang inovasi birokrasi lebih holistik dengan model *hybrid*. Metode *meta-theory (the analysis of theory)* digunakan, literatur dan dokumen secara nasional dan internasional ditelusuri secara deduktif. Hasil penelitian



ini mengungkapkan, inovasi birokrasi bisa dielaborasi dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Model *hybrid theory* memungkinkan untuk itu, model ini dapat menerangkan berbagai asumsi yang ada dalam birokrasi, lebih lanjut konsep *hybrid* perlu diuji dengan pendekatan empiris agar lebih koheren dan konstruktif. Oleh sebab itu penelitian ini dapat menjadi sumber pengetahuan tentang konseptual teoritis inovasi birokrasi yang terbatas diuraikan dari beberapa literatur ilmiah yang ada.

**Kata kunci:** birokrasi, inovasi, hibrid model

## A. PENDAHULUAN

Keberadaan birokrasi merupakan rantai penghubung antara negara dan warganya untuk memberikan pelayanan publik yang baik, pelayanan publik itu hanya beberapa dari manifestasi birokrasi (Farazman, 2009; Sager & Rosser, 2009; Crozier, 2010). Disisi lain kritik terhadap birokrasi bermunculan, pemikiran *post bureaucracy* yang merupakan konsep dari *New Public Management* (NPM) mencoba mengurai kekurangan birokrasi Weber seperti struktur yang terlalu besar, prosedur yang panjang, hierarki yang berjenjang akan berpotensi menjadi bagian dari *pathology* birokrasi. Intinya, bagaimana birokrasi dapat bekerja dengan meniru prinsip swasta yang dilandasi dengan *organization performance, competitive market behavior* (Lynn, 2006). Gerakan *post bureaucracy* lebih berupaya mencari model birokrasi modern yang lebih fleksibel yang akan mengarah pada *public service values* (Budd, 2007; Alvesson & Thompson, 2009; McHugh, O'Brien, & Ramondt, 2010). Inovasi dalam aktivitas birokrasi menjadi sangat penting, tujuannya sebagai bentuk upaya menyelesaikan masalah birokrasi pemerintah yang lebih populer disebut sebagai *bureaupathologis, pathology bureaucracy, dan red tape*.

Oleh sebab itu di era tahun 1960-an muncul gerakan *administrative reform*, atau penuasan dari kata *administrative transformation*, istilah yang ditujukan untuk meningkatkan perhatian kepada penyebab dan konsekuensi perubahan sosial yang terus berlanjut terutama melalui birokrasi pemerintah dan tidak dapat lagi dianggap sebagai anomali insidental. Resistensi perubahan masih mempertahankan pola tradisional, akibat nya resistensi ini muncul dari keenganan mengeluarkan banyak energi, sumber daya dalam mengadopsi pola baru dalam bentuk perubahan (Caiden, 2009). Disisi lain reformasi birokrasi juga sebagai praktik kekuasaan yang beroperasi dalam proses diskursif melalui klaim kebenaran pada model reformasi tertentu (Paskarina, 2017). Lebih buruk lagi pemerintah mungkin memiliki alasan untuk menghindari reformasi karena reformasi dapat meningkatkan preferensi terhadap nilai-nilai yang memiliki kesulitan dalam pencapaian perubahan dari pada meningkatkan kinerja. Paradoksnya, salah satu cara yang efektif untuk menghentikan reformasi adalah dengan mencoba menerapkan dan mengusulkan reformasi baru. Ini merupakan alasan lebih lanjut mengapa reformasi umum terjadi, dan salah satu alasan mendasar mengapa kebanyakan reformasi birokrasi (*administrative reform*) gagal di negara maju dan berkembang (Farazman, 2002).

Perubahan tersebut dilakukan di hampir semua bentuk aktivitas pemerintah dan sering dihubungkan dengan berbagai bentuk inovasi. Secara konseptual teoritik, inovasi bercerita tentang sebuah ide/cara, praktek yang dianggap baru (Rogers, 1995). Ideal nya dari sisi tujuan dalam lingkup birokrasi pemerintah, inovasi dapat menekan masalah korupsi, kolusi dan nepotisme (Klareskov & Nikolov, 2007), berkontribusi terhadap kinerja dan efektivitas organisasi (Damanpour, 1996). Dalam lingkup pelayanan, inovasi dipercaya akan meningkatkan kualitas pelayanan lebih efektif dan efisien (Vries, Bekkers, & Tummers, 2015). Memaksimalkan sumber daya manusia dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintah (Alberti & Bertucci, 2007). Gagasan inovasi bagi institusi



pemerintah juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada BAB XXI pasal 386 ayat 1.

Teori klasik inovasi dimulai dari pemikiran “*Schumpeterian*” yang beranggapan inovasi sebagai dimensi kritis perubahan ekonomi untuk mengembangkan produk dan proses baru yang menghasilkan nilai ekonomi tinggi (Sengupta, 2014). Berbagai macam pandangan tentang definisi inovasi banyak tersedia diberbagai literatur. Baregheh, Rowley dan Sambrook (2009) mengidentifikasi ada sekitar 60 definisi, inovasi telah menjadi definisi yang *universal* yang diadopsi berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Namun pada intinya inovasi adalah penemuan ide, cara, pelayanan, proses yang dianggap baru, dan bagaimana inovasi itu dilaksanakan dan dievaluasi terus menerus. Kegiatan inovasi mencakup semua langkah ilmiah, teknologi, organisasi, keuangan dan komersial yang benar-benar mengarah atau dimaksudkan untuk melakukan inovasi (Baregheh, Rowley, & Sambrook, 2009; Wisdom et al., 2014; Agger & Sorensen, 2016).

Secara umum inovasi sering dihubungkan dengan pemanfaatan teknologi, namun inovasi tidak selalu menggunakan teknologi, berbagai program (jempit bola) yang dianggap baru atau mengembangkan program yang sudah ada menjadi efektif lagi juga merupakan inovasi. Berbagai daerah sudah melakukan inovasi dalam berbagai aktivitasnya, seperti Kota Surabaya dengan *e-government*, Kota Bandung dengan *smart city*, Yogyakarta dengan inovasi manajemen pegawai adalah beberapa contoh yang banyak menjadi rujukan bagi daerah lain untuk mengadopsi dan mengelola inovasi (BKN, 2016). Selain itu kita dapat menelusuri berbagai bentuk inovasi yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2017 tentang Penetapan Top 99 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2017. Biasanya inovasi dalam birokrasi lebih banyak diarahkan untuk memperbaiki pelayanan publik, dan sebagai upaya menjamin kualitas dan kuantitas pelayanan pemerintah. Namun hal ini tidak berbanding lurus dengan laporan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2015 melaporkan, ada sebanyak 41,59 persen atau 2.853 laporan, mengeluhkan pelayanan publik di instansi pemerintah daerah (Ombudsman, 2016).

Beberapa studi dapat ditelusuri dan pernah dipublikasikan yang berkaitan dengan inovasi dalam aktivitas birokrasi (pemerintah). Seperti, Bahrain dengan inovasi pada struktur, berfokus pada perubahan struktur birokrasi untuk meningkatkan kinerja birokrasi (AlQahtani, 2013). Rumania dengan reformasi birokrasi sebagai upaya mendapatkan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah berfokus pada *unprofessional bureaucracy* yang sangat bergantung pada bentuk institusi formal (Gheorghe, 2016). Kuwait (komparatif negara berkembang dan barat) dengan pemanfaatan teknologi dan informasi (*e-government*) untuk memudahkan mendapatkan pelayanan publik dan informasi pelayanan secara cepat dan akurat (Alkatib, 2013). Mesir dan Maroko dengan inovasi kebijakan untuk menyukseskan inovasi melalui transfer kebijakan yang mempengaruhi skema perubahan organisasi (Selmanovic, 2015). Berbagai studi itu menunjukkan inovasi yang dilakukan dalam aktivitas birokrasi (pemerintah) telah termanifestasi secara global. Studi tersebut mengarah kepada perubahan struktur organisasi, perubahan kinerja pemerintah dalam kerangka reformasi birokrasi, inovasi dengan pemanfaatan teknologi, inovasi kebijakan. Oleh sebab itu inovasi berlaku untuk semua instrumen dalam aktivitas pemerintah.

Studi tentang inovasi telah menjadi bagian penting dalam satu dekade terakhir. Teori inovasi sebagian besar dibentuk dari studi inovasi berbasis teknologi di sektor manufaktur, namun diterapkan dalam semua konteks (Damanpour & Aravind, 2011). Konsep “inovasi birokrasi” tidak memiliki definisi absolut, berbagai argumentasi dapat dijumpai bahwa konsep inovasi birokrasi dibangun dengan berbagai pendekatan teori yang berbeda (Damanpour, 1996; Torfing & Triantafillou, 2016). Disisi yang lain penelitian serupa pernah diungkapkan oleh Vigoda-Gadot, et al., (2005), namun



mereka lebih berfokus untuk mengungkapkan proses inovasi dalam birokrasi yang didasari pada pengetahuan konvensional tentang inovasi dan karakteristiknya, antisedan dan prasyarat inovasi sektor publik, dan konsekuensi inovasi sebelumnya yang diterapkan pada sektor bisnis. Mereka juga menyimpulkan bahwa inovasi birokrasi belum tentu mempunyai konsep yang berdiri sendiri.

Walaupun mempunyai tujuan yang hampir serupa dengan penelitian Vigoda-Gadot, et al., (2005) namun jalur yang dipilih untuk mencapai tujuan itu berbeda. Ada beberapa alasan yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. *Pertama*, penelitian ini lebih berupaya untuk menggambarkan, mengidentifikasi dan mengungkapkan beberapa temuan literatur ilmiah yang relevan untuk membangun konseptual teoritik inovasi birokrasi dengan model *hybrid*. Sedangkan penelitian sebelumnya menggunakan sistem *fuzzy* (dimana batas-batas aplikasi dari konsep dapat sangat bervariasi sesuai dengan konteks atau kondisi). *Kedua*, penelitian ini lebih fokus membangun konsep inovasi birokrasi dari sudut pandang teori kontingensi, inovasi, kelembagaan, dan teori tata kelola. Sedangkan penelitian sebelumnya lebih fokus kepada teori manajemen, inovasi dan politik.

Ketika sebuah teori tidak memiliki konsep yang mandiri maka dimungkinkan untuk menggunakan model *hybrid* (Tendahl, 2009; Braüner, 2011) untuk mengadopsi berbagai teori dalam satu kerangka penelitian tunggal, menghasilkan berbagai alternatif wawasan, dan bisa saja akan mengarah untuk menghasilkan konseptual teoritik baru. Disisi yang lain model ini sudah umum dilakukan, bahasa lain model ini juga dikatakan sebagai “teori *ad-hoc*” atau teori sementara yang diambil dari berbagai teori yang relevan untuk dijadikan landasan analisis (Tendahl, 2009; Braüner, 2011; Einolf & Chambré, 2011; Genone & Lombrozo, 2012). Oleh sebab itu pertanyaan yang paling relevan saat ini adalah bagaimana konseptual teoritik dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan membangun kerangka inovasi birokrasi?

## B. METODE PENELITIAN

Artikel penelitian ini dikualifikasikan sebagai *synthesis of qualitative research*. Salah satu bagian dari *synthesis of qualitative research* adalah *meta-study*. Barnett & Thomas (2009) menjelaskan, *meta-study* mempunyai tiga komponen analisis yakni *meta-data-analysis (the analysis of findings)*, *meta-method (the analysis of methods)*, and *meta-theory (the analysis of theory)*. *Metode meta-theory (the analysis of theory)* digunakan, bertujuan untuk menggambarkan dan mengungkapkan beberapa temuan literatur ilmiah yang relevan secara sistematis agar dapat mengidentifikasi konseptual teoritik ilmu pengetahuan yang berbeda dalam membangun konsep inovasi birokrasi dengan model *hybrid theory* yang diperoleh secara deduktif.

Gambar, tabel, garis, symbol digunakan untuk menunjukkan realitas yang ada, triangulasi data digunakan untuk menarik kesimpulan secara hati-hati dengan kombinasi berbagai literatur, dan dokumen yang tersedia secara nasional maupun internasional. Untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian, maka langkah-langkah *meta-theory* dalam artikel penelitian ini mengikuti petunjuk yang diberikan oleh Zhao (1991) yaitu, 1). *restudying the same phenomenon that was previously studied (replication, for example)* and 2). *studying the results and the processes of the previous studies*.

Setelah langkah-langkah *meta-theory* dilakukan dan menghasilkan beberapa temuan studi sebelumnya, selanjutnya dilakukan tahap-tahap membangun model *hybrid*. Genone dan Lombrozo (2012) memberikan cara untuk membangun konsep *hybrid* dengan mengali informasi secara *causal factor* dan *descriptive factor* sebuah teori. Keduanya faktor itu akan memainkan peran dalam penilaian individu tentang informasi referensi.



### C. KERANGKA TEORI

Teori inovasi birokrasi tidak berdiri sendiri, namun teori ini dibangun dari beberapa konseptual teoritis yang telah ada. Literatur yang membahas inovasi birokrasi lebih banyak ada antara era tahun 1960-1990 an. Victor A. Thompson (1965) misalnya dengan bukunya *Bureaucracy and Innovation*, Fariborz Damanpour (1996) dengan artikelnya tentang *Bureaucracy and Innovation Revisited: Effects of Contingency Factors, Industrial Sectors, and Innovation Characteristics*. Vigoda-Gadot, et al., (2005) dengan artikel tentang *Public Sector Innovation for the Managerial and the Post Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration*. Baru pada tahun 2007 kembali ada buku yang membahas tentang inovasi birokrasi oleh Alexander Styhre dengan *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an of Fluidity* yang sering menjadi rujukan ketika membahas inovasi birokrasi, buku ini tidak secara epistemologis menyebut konsep teoritik inovasi birokrasi secara mandiri.

Oleh sebab itu peneliti akan sangat hati-hati mengidentifikasi beberapa teori yang dapat menjadi bahan untuk menguraikan konseptual teoritik inovasi birokrasi berdasarkan dari beberapa literatur yang relevan sebelumnya sebagai petunjuk. *Pertama*, efek negatif birokrasi terhadap inovasi paling sering disebut sebagai masalah yang harus dihadapi oleh organisasi saat ini. Teori yang menjelaskan konteks kontingensi birokrasi dan inovasi memang ada, namun membatasi hanya pada satu efek variabel kontingensi. Baik efek relatif dari faktor kontingensi yang berbeda, atau efek simultan dari beberapa faktor kontingensi (Damanpour, 1996). Pendekatan lain menunjukkan, membangun konsep/teori inovasi birokrasi dapat didekati dengan menggunakan *innovation theory*, *institutional theory*, dan *governance theory*. Ketiga teori itu akan saling mengisi ketika inovasi dibangun, walaupun tidak begitu banyak kajian tentang inovasi birokrasi tapi sudah menarik perhatian para peneliti administrasi publik pada satu dekade terakhir (Torfing & Triantafillou, 2016).

#### ***Teori Kontingensi (Contingency Theory)***

Donaldson (2006:19) memberikan argumentasi, *the contingency theory of organizational structure presently provides a major framework for the study of organizational design*. Kontingensi akan mengarahkan perubahan desain struktur organisasi yang paling efektif yang disesuaikan dengan berbagai kemungkinan (Damanpour, 1996). Lebih lanjut Damanpour (1996) menerangkan faktor kontingensi yang sering memengaruhi inovasi birokrasi adalah ukuran organisasi, ketidakpastian lingkungan, dan sektor swasta. Sektor swasta merupakan prediktor kuat dari inovasi birokrasi untuk mengembangkan teori-teori baru tentang inovasi birokrasi.

#### ***Teori Inovasi (Innovation Theory)***

Teori inovasi memiliki banyak ragamnya, namun penelitian ini lebih fokus terhadap pandangan Rogers (1995) tentang *innovation and diffusion*. Kemudian Roger (1995) memberikan kriteria inovasi itu setidaknya memenuhi unsur, 1). *Relative advantage*, keuntungan yang didapat adalah relatif, dianggap lebih baik dari pada menggantikan yang sudah ada; 2). *Compatibility*, sejauh mana inovasi dianggap cocok dengan nilai-nilai yang ada, pengalaman, masa lalu, dan kebutuhan untuk mengadopsi inovasi, sebuah ide yang tidak cocok dengan nilai-nilai yang lazim dan bertentangan dengan norma-norma sosial tidak bisa diadopsi; 3). *Complexity*, sejauhmana tingkat kerumitan yang dihasilkan oleh sebuah inovasi, beberapa inovasi akan mudah dipahami dan diserap dengan cepat dari pada beberapa inovasi yang rumit tapi lambat untuk diterapkan; 4). *Triability*, sejauhmana inovasi yang saat ini dilakukan bisa bereksperimen, dikembangkan secara terbatas.



Beberapa praktisi dan akademisi mulai membedakan tipologi inovasi, dengan tujuan dan makna yang berbeda seperti:

1. *The technical innovation*, merujuk kepada produk, layanan dan teknologi dalam proses produksi, berhubungan dengan aktivitas dasar organisasi dan fokus pada produk atau proses. Inovasi jenis ini difasilitasi oleh profesionalisme tingkat tinggi, formalisasi rendah dan sentralisasi rendah (Damanpour, 1996; Ven de Ven & Pole, 2000);
2. *The administrative innovation*, melibatkan struktur organisasi dan proses administrasi. Inovasi ini secara tidak langsung terkait dengan kegiatan dasar organisasi, inovasi administratif difasilitasi oleh profesional yang rendah, formalisasi aturan yang ketat, dan lebih kepada sentralisasi (Ven de Ven & Pole, 2000; Abouzeedan & Hedner, 2012; Ivanchenko & Ivanchenko, 2014);
3. *Product innovation*, inovasi pada produk atau layanan baru yang diperkenalkan untuk memenuhi kebutuhan pasar. Inovasi semacam ini tercermin dalam produk atau layanan baru untuk kepentingan pelanggan (Montoya-Weiss & Calantone, 1994; Danneels, 2002);
4. *Process innovation*, inovasi dengan elemen baru yang diperkenalkan dalam berbagai proses yang dilakukan pada tingkat organisasi. Adopsi inovasi produk dan prosesnya berbeda dalam berbagai tahap pengembangan. Bagi pemerintah proses inovasi berfokus pada perbaikan dalam menghantarkan pelayanan publik yang baik (Alberti & Bertucci, 2007);
5. *Radical innovation*, Jenis inovasi ini dapat didekati pada tiga tingkatan yaitu produk (ide atau teknologi baru), proses (metode baru pengiriman produk dan layanan ke konsumen) dan kombinasi antara produk dan proses (Dahlin & Behrens, 2005);
6. *The incremental innovation*, inovasi ini mengacu pada peningkatan produk, layanan dan proses yang sudah ada (Henderson & Clark, 1990);
7. *The architectural innovation*, jenis inovasi yang hanya mengubah arsitektur suatu produk tanpa memengaruhi komponennya. Perbedaan antara produk sebagai sistem dan produk sebagai komponen gagasan. Inti dari jenis inovasi arsitektur adalah rekonfigurasi ulang sistem yang ada dengan mengintegrasikan komponen dengan cara baru sehingga bisa membentuk keseluruhan secara koheren (Henderson & Clark, 1990);
8. *Creative innovation*, mengacu pada kemampuan organisasi untuk menerapkan dan melaksanakan inovasi teknologi melalui sistemnya sendiri, biasanya terwujud dalam produk atau layanan baru (Dong, 2014; Frederiksen & Knudsen, 2017);
9. *Adoptive innovation*, mengacu pada kemampuan untuk menggunakan gagasan baru dari luar organisasi, mengadaptasi gagasan tersebut untuk menerapkan perubahan dalam sistem manajemen organisasi. Terutama ditujukan ke berbagai bidang seperti strategi atau manajemen oleh proses yang mengarah pada strategi baru atau struktur organisasi baru (Rogers, 1995; Wisdom, et.al, 2014);
10. *Open innovation*, tipologi ini merupakan cara baru dalam studi inovasi yang merupakan anti tesis dari model integrasi vertikal tradisional dimana penelitian dan pengembangan inovasi dilakukan secara internal (*Riset & Development*) untuk menghasilkan produk yang dikembangkan secara internal. Paradigma ini, menggabungkan gagasan eksternal dan internal dalam pengembangan inovasi (Chesbrough, Vanhaverbeke, & West, 2006).

### ***Teori Kelembagaan (Institutional Theory)***

Lepsius (2017:5) menyebut, *institutional theory is generally divided into three distinct traditions: "Rational choice institutionalism," "sociological institutionalism," and "historical institutionalism"*. Ketiga jenis institusionalisme ini berfokus pada hubungan antara institusi dan perilaku manusia dan berbagi tujuan memberikan kontribusi untuk pemahaman yang lebih baik tentang



lembaga dan dampaknya terhadap individu dalam masyarakat modern (Powell & DiMaggio, 1991; Hall & Taylor, 1996; Lepsius, 2017). Lebih lanjut Hall dan Taylor (1996) menyebut faktor yang mempengaruhi institusi tidak hanya ditentukan oleh peraturan dan prosedur yang dipaksakan tetapi juga dengan rutinitas, kemampuan kognitif, dan nilai-nilai moral.

### ***Teori Tata Kelola (Governance Theory)***

Bevir (2012:1) memberi argumentasi bahwa, *governance differs from government in that it focuses less on state and its institutional and more on social practice and activities*. Selanjutnya Bevir (2012) menyebut teori tata kelola dalam pemerintahan adalah bentuk pengelolaan aktivitas pemerintah dengan baik yang melibatkan hierarki, market dan jaringan, koordinasi, dan pengambilan keputusan. Namun tata kelola akan melihat proses aturan/kebijakan yang mengatur.

Pada bagian selanjutnya akan diidentifikasi dan dijelaskan beberapa teori di atas berkontribusi membangun konsep inovasi birokrasi. Hubungan mereka bisa saja koheren dan tidak. Rasionalitas dari berbagai pandangan yang ada juga disertakan untuk dibahas.

## **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada bagian ini terlebih dahulu diuraikan sejarah singkat *hybrid theory*, kemudian akan disertakan berbagai tipologi inovasi sehingga diharapkan akan lebih konstruktif untuk menganalisis inovasi birokrasi dalam pandangan *hybrid* berdasarkan kerangka teori yang dijelaskan pada bagian sebelumnya.

### ***Hybrid Theory***

Kemunculan "*Hybrid Theory*" awal mulanya dikaitkan dengan perkataan Aristoteles tentang puisi (*poetic*) dan retorika (*rhetoric*) yang menggambarkan sifat metafora dan disebut teori perbandingan metafora. Menurut model ini, teori adalah sebuah versi *elliptical* dari perumpamaan atau perbandingan. Setelah itu muncul pendekatan alternatif dari bahasa dan kognisi dalam kerangka pragmatik yaitu *relevance theory* (Tendahl, 2009). Teori ini menganggap konteks wacana sebagai dasar dari pemahaman bahasa dan menekankan pentingnya kesimpulan kita dalam berkomunikasi. Sebagai contoh dalam penelitian Einolf dan Chambré (2011), penelitian mereka tentang tiga perspektif teori utama relawan. Namun mereka menggabungkan teori-teori sosial yang menekankan pentingnya konteks, peran, dan integrasi. Teori-teori karakteristik individu yang menekankan nilai-nilai sifat dan motivasi. Terakhir teori-teori sumber daya manusia fokus pada kerampilan dan waktu. Teori-teori itu disatukan dari berbagai macam disiplin ilmu dalam penelitian tunggal dengan model *hybrid*.

Ada banyak cara *hybrid theory* dapat dirumuskan dengan cara yang berbeda, menggabungkan beberapa teori terkait dan mungkin saja teori-teori itu akan bekerjasama atau secara mandiri dalam rangka membangun sebuah rujukan. Oleh sebab itu kebanyakan individu menggunakan informasi *causal factor* dan *descriptive factor* dalam membuat, menilai referensi, dan menjadi sebuah domain untuk membangun konsep *hybrid* (Genone & Lombrozo, 2012).

### ***Causal factor***

Teori kausalitas menyebut keberadaan istilah sering mengacu kepada penggunaan sesuatu yang diteruskan melalui rantai sebab akibat. Kausalitas dibangun antara kejadian pertama (sebab) dan kejadian kedua (akibat). Hubungan antara sebab dan akibat biasanya dapat dipahami bahwa kejadian kedua merupakan akibat atau dampak dari kejadian pertama. Kausalitas merupakan asumsi dasar



dari ilmu pengetahuan yang secara otomatis bisa diketahui tanpa membutuhkan pengetahuan dan perantara ilmu yang lain (Bunge, 2009). Keaslian sistem kausal merupakan bagian dari ilmu-ilmu manusia yang telah dikenal bersama dalam metode ilmiah, ilmuwan merancang sejumlah percobaan untuk menentukan sebab akibat dari kehidupan nyata untuk menjawab berbagai proposisi yang telah dirancang sebelumnya (Arstila & Pihlainen, 2009). Oleh sebab itu faktor kausalitas sebuah teori akan mempertimbangkan aspek epistemologi, ontologi, dan aksiologi. Lebih lanjut wawasan para ilmuwan akan bergantung kepada latar belakang kepakaran yang mereka dapatkan. Latar belakang kepakaran ini akan mengubah asumsi-asumsi yang melahirkan premis dengan berbagai pendekatan, metode dan kesimpulan tentang sebuah objek yang diamati.

### ***Descriptive factor***

Sedangkan teori deskriptif mengusulkan referensi ditentukan oleh informasi yang diambil dari objek yang terkait dengan istilah. Teori deskriptif menggunakan konsep kebenaran yang sering berubah, dan menentukan bagaimana perluasan predikat kebenaran yang bervariasi di seluruh konteks penilaian dari teori itu sendiri (Scharp, 2013). Artinya bahwa predikat kebenaran sangat sensitif terhadap penilaian, yang berarti bahwa ia memiliki konten yang sama dalam setiap konteks ucapan, tetapi perluasannya (himpunan hal-hal yang benar) tergantung pada setiap konteks penilaian yang memiliki ekstensi yang berbeda. Konteks penilaian adalah model penilaian dimana seseorang menafsirkan ucapan seseorang sesuai dengan logika klasik dan semua sumber daya ekspresif yang kita miliki dalam bahasa alami, dan itu tidak menimbulkan paradoks baru (Genone & Lombrozo, 2012).

Kedua faktor teori di atas mengarah kepada *sequential* untuk menghasilkan teorema. Cara yang dapat menjadikan mereka koheren adalah kemungkinan menggunakan *hybrid*. Dalam kasus ini *hybrid theory* adalah usaha menggabungkan kedua faktor kausal dan deskriptif yang relevan untuk menentukan referensi.

### ***Inovasi Birokrasi Analisis Hybrid Theory***

Didalam birokrasi identitas kepentingan negara dan identitas tujuan menjadi sangat dominan. Sehingga tujuan negara terkadang menjelma menjadi tujuan pribadi yang mengabaikan kepentingan masyarakat. Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk mengubah dan memperbaiki pelayanan publik. Selama ini penggunaan cara manual ke penggunaan digitalisasi dalam aktivitas pemerintah misalnya, selain itu sebuah gerakan reformasi birokrasi juga dilakukan. Sasaran reformasi birokrasi menekankan area perubahan dibidang organisasi, tata laksana, peraturan undang-undang, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik dan pola pikir, dan budaya kerja. Oleh sebab itu reformasi birokrasi pada umumnya didukung oleh penerapan inovasi diberbagai aktivitas pemerintah.

Lebih lanjut Alberti dan Bertucci (2007) menjelaskan bahwa inovasi dengan praktik terbaik atau sukses secara luas digunakan untuk membedakan kinerja yang patut dicontoh atau ditingkatkan dalam organisasi. Disisi lain inovasi perlu dikelola dengan cara-cara inovatif agar inovasi dapat dikembangkan dan dapat memperlihatkan hasilnya. Institusi pemerintah sangat berperan untuk mendukung inovasi dengan berbagai instrumen yang ada seperti sumber daya, manajerial, dan kebijakan. Selain itu, berbagi sumber pengetahuan adalah cara terbaik untuk mendukung inovasi karena tidak ada institusi yang memiliki semua pengetahuan dan kapasitas untuk menyelesaikan tujuan, misi, dan adopsi inovasi itu sendiri. Untuk alasan itu tidak cukup lagi bergantung pada keahlian seseorang, tetapi pengetahuan dapat diperoleh melalui pertukaran informasi tentang praktik yang berhasil, atau bahkan kegagalan, dan pengalaman.



Beberapa argumentasi dari para praktisi dan akademisi memperlihatkan hubungan yang logis membangun konseptual teoritik inovasi birokrasi dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1.  
Paradigma Berbagai Teori Untuk Membangun Konsep Inovasi Birokrasi (*Hybrid*)

Teori	<i>New Public Management (NPM)</i>	Inovasi Birokrasi
Teori Kontingensi ( <i>Contingency theory</i> ) <i>Organization structure, environmental uncertainty, and private sector</i> (Donaldson, 2006).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisasi dapat bertindak untuk menciptakan (atau memilih) lingkungan mereka;</li> <li>- Pilihan strategis manajemen membentuk struktur dan proses organisasi;</li> <li>- Struktur dan strategi kendala dari proses (Lynn, 2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manajerial (Damanpour &amp; Aravind, 2011; Klimentova, 2014).</li> </ul>
Teori Inovasi ( <i>Innovation theory</i> ) Ide atau cara yang dianggap baru, cara baru itu dipengaruhi oleh <i>knowledge, persuasion, and decision to adopt</i> (Rogers, 1995).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inovasi dibidang administratif;</li> <li>- Inovasi kelembagaan;</li> <li>- Inovasi kebijakan;</li> <li>- Inovasi sistem, dll (Lynn, 2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ide/cara baru;</li> <li>- Difusi;</li> <li>- Adopsi;</li> <li>(Rogers, 1995).</li> </ul>
Teori Kelembagaan ( <i>Institutional theory</i> ) Hubungan antara <i>institutions and human behavior</i> (Lepsius, 2017).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hubungan antara masyarakat dan negara, hubungan antara pemerintah dan masyarakat, hubungan antara politik dan manajemen (Lynn, 2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produk;</li> <li>kebijakan;</li> <li>- Pengembangan;</li> <li>(Edquist &amp; Johnson, 2005; Yang, 2016).</li> </ul>
Teori Tata Kelola ( <i>Governance theory</i> ) Tata kelola dipengaruhi oleh <i>policy network, rational choice, interpretive, organization, institutional, system, meta-governance, state-society relation, policy instrument, development, and measuring governance</i> (Bevir, 2012).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilihan publik (<i>public choice</i>) di dalam berbagai aspek seperti partisipasi demokrasi, jaringan, dan paradig lainnya (Lynn, 2006).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partisipasi masyarakat (Fung, 2008; Tholen, 2015; Anttiroiko, Bailey, &amp; Valkama, 2011).</li> </ul>

Sumber: Data Sekunder (2018)

Lebih lanjut Styhre (2007) memberikan respon terhadap berbagai pandangan sinisme yang menganggap inovasi tidak begitu diperlukan oleh birokrasi (lihat lebih lanjut Goodsell, 2015). Dari pada mengasumsikan bahwa birokrasi adalah bentuk organisasi yang berfungsi buruk, sebaiknya dilakukan pengaturan mendukung dan memperkuat inovasi sementara untuk mampu merespon perubahan eksternal. Selanjutnya menelusuri konsep inovasi birokrasi dari hasil analisis *hybrid* sebelumnya maka perlu dikaitkan dengan berbagai tipologi inovasi. Tujuannya agar pembahasan selanjutnya lebih konstruktif untuk menjelaskan inovasi birokrasi, terlihat pada Tabel 2.

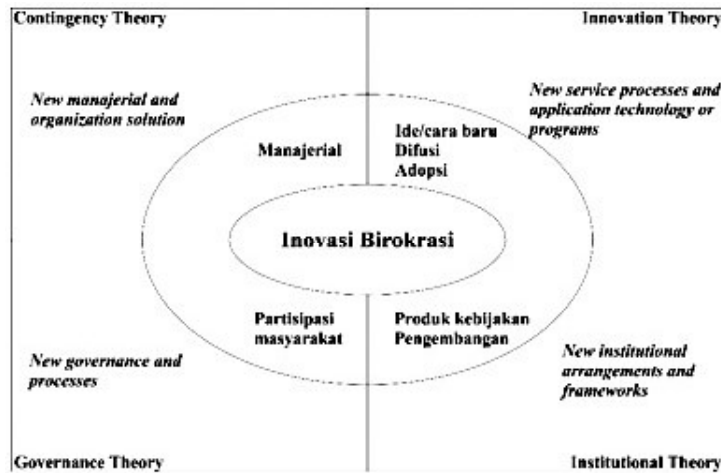


Tabel 2.  
Konsep Inovasi Birokrasi (*Hybrid Theory*) dan Tipologi Inovasi

Inovasi Birokrasi	Tipologi Inovasi
Manajerial	<i>Technical innovation, administrative innovation, process innovation</i>
Ide/cara baru	<i>Technical innovation, product innovation, process innovation, radical innovation, creative innovation</i>
Difusi	<i>Process innovation, radical innovation</i>
Adopsi	<i>Technical innovation, process innovation, radical innovation, incremental innovation, creative innovation, adoptive innovation</i>
Produk kebijakan	<i>Administrative innovation, adoptive innovation</i>
Pengembangan	<i>Administrative innovation, incremental innovation, creative innovation, Open innovation</i>
Partisipasi masyarakat	<i>Product innovation, process innovation</i>

Sumber: Data Sekunder (2018)

Disisi yang lain inovasi birokrasi memerlukan koherensi dari berbagai bentuk instrumen yang ada didalamnya untuk dapat menghasilkan beberapa cara baru, divisualisasikan pada Gambar 1.



Sumber: Data Sekunder (2018); Elaborasi dari Anttiroiko, Bailey dan Valkama (2011)

Gambar 1.  
Koherensi Instrumen (*hybrid*) Inovasi Birokrasi

**Manajerial**

Kegiatan manajerial melibatkan kemampuan mengelola pengetahuan pimpinan. Fungsi manajerial merencanakan, melibatkan penetapan tujuan dan mencari cara untuk mencapainya. Lebih lanjut perencanaan, dianggap sebagai fungsi utama manajemen, mencakup semua hal yang dilakukan dan berkontribusi untuk fungsi manajemen lainnya. Memastikan sumber daya yang tersedia, kerjasama lintas batas, pengembangan, desentralisasi kewenangan dan kepercayaan untuk melaksanakan rencana menjadi tujuan (DuBrin, 2006). DuBrin (2006) membagi kriteria kemampuan manajerial seorang pimpinan menjadi *technical skill, interpersonal skill, conceptual skill,*



*diagnostic skill, and political skill*. Pada akhirnya akan menghasilkan berbagai cara untuk mengelola sebagai tindakan mencari solusi organisasi. Ketika seorang manajer menjadi *role model* inovasi, maka kebiasaan pimpinan dalam birokrasi akan dicontoh oleh bawahannya (Cerne, Jaklic, & Skerlavaj, 2013; Banerjee & Ceri, 2016; Su & Baird, 2017).

Tinjauan dari beberapa literatur menyoroti pendekatan yang sangat berbeda dari para peneliti. Misalnya Birkinshaw, Hamel, dan Mol (2008) memberikan penjelasan bahwa inovasi manajerial adalah struktur organisasi baru, sistem administratif, praktik manajemen, proses, dan teknik yang dapat menciptakan nilai untuk organisasi. Lebih lanjut mereka mengidentifikasi lima fase dalam inovasi manajerial yaitu *dissatisfaction with status quo, inspiration, invention, validation, dan diffusion*. Damanpour dan Aravind (2011) telah menunjukkan evolusi inovasi manajerial, mereka juga memberikan kemungkinan tipe inovasi manajerial terjadi diakibatkan oleh *strategy and structure innovations, innovations in forms vs. in procedures, information technologies and administrative dimensions dan innovation radicalness*.

Bagi organisasi pemerintah, manajer tidak hanya diterjemahkan seorang pemimpin yang berperan sebagai penguasa atau memahami proses dari hasil politik. Kepemimpinan dalam domain ini mempertimbangkan kompleksitas relasional dengan ciri dimana lingkungan pemimpin itu bertindak (Morrell & Hartley, 2006). Namun para manajer disarankan untuk mempertimbangkan aspek kemanusiaan dari konsekuensi adopsi inovasi. Manajerial akan menjadi vektor, oleh karenanya selain bertanggungjawab kepada pemberi wewenang namun bertanggungjawab juga terhadap orang yang berkerja. Banyak terjadi di area pemerintah penghargaan kepada bawahan jarang dilakukan oleh para manajer, ide/kreativitas tidak selalu datang dari para manajer namun lebih banyak datang dari bawahan (Agger & Sorensen, 2016). Sederhananya manajer selalu menganggap bahwa dirinya hanya perlu merencanakan, namun eksekusi dan implementasi adalah bawahan. Banyak ide/kreativitas yang dihasilkan oleh bawahan akan mati karena tidak pernah ditindaklanjuti oleh seorang manajer. Mereka memberi asumsi bahwa ide/kreativitas itu hanya membuang waktu. Argumentasi ini didukung oleh penyelidikan Vigoda-Gadot, et al., (2005) yang menemukan bahwa ide/kreativitas baru akan mungkin bertentangan dengan sistem yang telah ada sebelumnya.

### ***Ide/cara baru, difusi dan adopsi***

Menghubungkan prinsip yang diadopsi dalam prakteknya maka diperlukan berbagai inisiasi seperti inovasi. Inovasi dalam aktivitas pemerintah akan menerapkan mekanisme baru dan pengaturan kelembagaan. Sektor publik tertarik pada inovasi karena kebutuhan yang tidak ada habisnya untuk meningkatkan produktivitas, efektivitas, dan efisiensi. Inovasi mewakili kebaruan dalam aktivitas pemerintah dan melakukan sesuatu dengan cara yang lebih baik daripada sebelumnya dalam administrasi publik (Anttiroiko, Bailey, & Valkama, 2011). Konsepsi pelayanan publik yang baru menyebutkan pekerjaan umum pegawai tidak dapat secara akurat digambarkan hanya sebagai respons tuntutan “pelanggan” sebagai solusi yang cepat dan efisien (Denhardt & Denhardt, 2015). Konsep proses layanan dalam inovasi merujuk kepada produk pelayanan baru, meskipun layanan dapat memiliki elemen teknologi, teknik atau keahlian.

Pengembangan layanan baru terkait erat dengan desain dan pengembangan pelayanan. Keragaman ini berarti generalisasi tentang sifat layanan dan inovasi dalam layanan harus dikualifikasikan oleh banyak pengecualian. Adopsi teknologi dalam aktivitas pemerintah tidak semata-mata hanya sebagai kebutuhan, tetapi lebih dari pada itu pemanfaatan teknologi akan melahirkan efisiensi. Sistem yang dibentuk dari pemanfaatan teknologi adalah sistem yang berinteraksi dalam area tertentu dan didukung oleh infrastruktur dan upaya-upaya difusi. Namun penggunaan teknologi dalam organisasi



diindikasikan sebagai cara baru untuk mengembangkan, menerapkan, memelihara, dan secara keseluruhan penggunaan teknologi akan meningkatkan kualitas dan produktivitas produk. Dengan demikian pemanfaatan teknologi yang baik dapat diadopsi dari sumber eksternal atau ditransfer dari sumber internal dengan belajar dari pengalaman masa lalu, atau dengan praktik difusi untuk mendapatkan praktik yang terbaik (Mustonen-Ollila & Lyytinen, 2003; Denhardt & Denhardt, 2015).

Rogers (1995:5) menyebutkan bahwa *diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social sistem*. Jadi difusi merupakan proses komunikasi untuk menyampaikan inovasi dalam jangka waktu tertentu, proses komunikasi yang dilakukan dengan cara membuat dan membagi informasi kepada orang lain. Cara yang benar melakukan komunikasi dengan model dua arah antara penerima dan pemberi, pada akhirnya memberikan informasi yang diterima saling menguntungkan.

### ***Produk kebijakan dan pengembangan***

Inovasi dalam institusi akan segera terjadi karena adanya tekanan dari opini publik, karena merubah resistensi dengan cara baru akan lebih sulit. Terlebih apa yang sudah ada adalah nyata sedangkan perubahan yang diusulkan adalah baru, dan masih belum berwujud. Walaupun demikian semua perubahan itu dapat dilakukan, terlebih kerangka kerja untuk itu sudah diatur oleh pemerintah melalui gerakan reformasi birokrasi. Persoalannya apakah para pengambil kebijakan mau dan merespon perubahan itu. Konsepsi administrasi publik mengajarkan, proses politik yang baik akan berkontribusi melahirkan berbagai peraturan pemerintah yang akan mendukung program, dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Politik erat kaitannya dengan administrasi publik, sederhanya politik melahirkan berbagai kebijakan yang mendukung aktivitas pemerintah, dan pemerintah akan mengimplementasikan kebijakan itu kedalam bentuk program-program kegiatan (Farzman, 2009; Shafritz, Russel, & Borick, 2016).

Sementara itu kemajuan dari berbagai literatur ilmiah menyebutkan bahwa proses pengembangan inovasi merujuk kepada interaksi antara pengembangan yang sistematis dan keterlibatan pengguna inovasi dari semua keputusan, kegiatan, dampak yang terjadi melalui penelitian, dan pengembangan inovasi (Shekar, 2007). Oleh sebab itu cara yang umum dilakukan untuk mengembangkan inovasi diawali dari memperkenalkan program pengembangan secara rinci oleh organisasi. Proses kerja disajikan secara lengkap bersama dengan deskripsi tugas lintas fungsi dan proses tambahan. Kombinasi dari pekerjaan empiris harus digabungkan dengan penggunaan hasil penelitian yang dipublikasikan secara internal maupun eksternal (Carbonell, Rodryques-Escudero, & Pujari, 2009). Inovasi pada pemerintah tidak perlu harus melalui bagian riset seperti swasta, namun membiasakan dan memberikan kesempatan kepada aparatur birokrasi untuk memunculkan ide, kreativitasnya dan merupakan sebuah proses untuk menciptakan pengembangan inovasi yang lebih baik dari waktu ke waktu (Veenswijk, 2005). Inovasi dan pengembangannya juga erat kaitannya dengan budaya yang ada untuk mencapai tingkat keberhasilan inovasi menjadi lebih baik (Shier & Handy, 2016). Ketika inovasi sudah menjadi budaya yang tertanam, kreatifitas akan tumbuh dan berkembang menjadi *role model*, menghasilkan sebuah terobosan yang kaya manfaat yang dapat digunakan secara berkesinambungan (Horibe, 2001). Meningkatkan kapasitas inovasi melalui berbagai bentuk pengembangan inovasi secara inklusif dan transfer teknologi/cara dari daerah yang menjadi rujukan berkontribusi untuk mengatasi tantangan yang mendesak seperti pelayanan publik, dan reformasi birokrasi.



### ***Partisipasi masyarakat***

Konsepsi administrasi publik menyebutkan partisipasi masyarakat merupakan interaksi antara masyarakat dan administrator, berkaitan dengan keputusan kebijakan publik dan pelayanan publik (Callahan, 2007; Bryson et.al., 2012; Yang, 2016). Untuk itu pemerintah dan masyarakat akan mencapai model polisentris pengambilan keputusan dan dukungan. Pertama akan menekankan prinsip ketergantungan, setelah itu masyarakat mampu mengidentifikasi kebutuhannya sendiri, dan partisipasi masyarakat sering dinyatakan melalui berbagai kebijakan pemerintah namun jarang dilaksanakan. Lebih lanjut partisipasi masyarakat secara tidak langsung akan mempromosikan tingkat penerimaan masyarakat terhadap berbagai aktivitas pemerintah (inovasi) dan memberikan penghargaan terhadap aktivitas pemerintah itu sendiri.

Beberapa penelitian terdahulu memberikan argumentasi yang dapat menjadi rujukan bahwa partisipasi masyarakat sangat penting untuk inovasi. Misalnya Borins (2008:201) menyebut, *this is innovations in citizen participation in governance*. Proses politik dan legislatif menginstruksikan pemerintah untuk menghasilkan barang dan jasa tertentu dan masyarakat kemudian menerima dan mengkonsumsi barang dan jasa yang dihasilkan oleh pemerintah ini. Fung (2008) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat akan memberikan kontribusi terhadap pengawasan dan pengambilan keputusan. Dalam konsepsi inovasi partisipasi masyarakat lebih diarahkan kepada memberikan penilaian terhadap setiap aktivitas pemerintah. Namun sangat berbeda dengan penyelidikan yang dilakukan oleh Thapa, et al., (2015) menemukan bahwa administrasi publik (pemerintah) merasakan ketidakcocokan antara keahlian masyarakat dengan kompleksitas masalah inovasi. Administrasi publik tidak yakin dengan motivasi partisipasi masyarakat dalam inovasi. Artinya bahwa partisipasi masyarakat dapat didorong dengan memilih keahlian yang cocok terhadap kompleksitas inovasi. Karena inovasi membutuhkan pengetahuan yang cakup untuk dapat menemukan ide yang dianggap baru, mengimplementasikannya, mengembangkan dan mengevaluasi inovasi itu sendiri. Evaluasi harus berada didalam perspektif pengguna, pengguna inovasi itu adalah masyarakat sebagai target. Ketika inovasi memberikan keuntungan yang lebih baik kepada masyarakat maka inovasi itu dapat dianggap berhasil demikian pula sebaliknya. Walaupun masih menjadi perdebatan konsistensi partisipasi masyarakat dalam aktivitas pemerintah, namun setidaknya partisipasi masyarakat diperlukan untuk mengawasi pelaksanaan inovasi, bukan hanya masyarakat sebagai pengguna tetapi berkontribusi untuk memberikan berbagai masukan melalui saluran yang berbeda seperti melalui kelompok kepentingan (wartawan, Lembaga Swadaya Masyarakat) dan para akademisi.

Vigoda-Gadot, et al., (2005) menyarankan inovasi sektor publik masa depan harus mempertimbangkan, 1). Tingkat kreativitas yang lebih tinggi; 2). Kebijakan politik; 3). Strategi pengambilan resiko; 4). Toleransi terhadap perbedaan sosial; 5). Penekanan yang kuat terhadap respon organisasi dan kemampuan beradaptasi. Selain itu juga patut dipertimbangkan aspek adopsi, asimilasi, dan eksploitasi (Styhre, 2007), dan pengelolaan inovasi dengan cara inovatif (Anttiroiko, Bailey, & Valkama, 2011).

## **E. PENUTUP**

### ***Kesimpulan***

Birokrasi dipandang sebagai suatu manifestasi sosiologi dari proses rasionalisasi dan pilihan yang rasional itu sulit untuk dilaksanakan diberbagai kegiatan birokrasi. Karena konsep rasionalitas manusia sangat terbatas, dengan keterbatasan itu akan tidak mungkin birokrasi akan menjadi ideal. Oleh sebab itu inovasi menjadi jawaban yang objektif saat ini untuk mengurangi resistensi kegagalan birokrasi dalam menjalankan tugasnya. Walaupun tidak mudah mendefinisikan konseptual teoritik



inovasi birokrasi, setidaknya inovasi birokrasi bisa dibangun dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Model *hybrid theory* memungkinkan untuk itu, lebih lanjut konsep *hybrid* perlu diuji dengan pendekatan empiris. Apakah model *hybrid* dapat menerangkan berbagai asumsi yang ada dalam birokrasi. Setidaknya penelitian ini dapat membuka wawasan pendahuluan tentang konseptual teoritis inovasi birokrasi yang memang sangat jarang diuraikan dari berbagai literatur ilmiah yang relevan. Keterbatasan data, fakta, sumber dukungan dari berbagai sumber sekunder kemungkinan akan menghasilkan koherensi yang bias diantara berbagai disiplin ilmu pengetahuan yang dibangun dalam model *hybrid*.

### Rekomendasi

Rekomendasi yang dapat disulkan dalam penelitian ini adalah: *pertama*, bagi eksekutif bahwa inovasi birokrasi adalah kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan karena semakin kompleksnya tuntutan masyarakat modern untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dari pemerintah. *Kedua*, bagi legislatif kebijakan, kesepakatan sumber daya anggaran akan sangat penting bagi birokrasi untuk menjalankan setiap program termasuk penerapan inovasi birokrasi. *Terakhir*, bagi peneliti lain model *hybrid* perlu diuji coba secara empiris, setidaknya model *hybrid theory* inovasi birokrasi dalam penelitian ini dapat menjadi dasar untuk melakukan studi pendahuluan masa depan dengan berbagai metode yang berbeda. Sehingga pemahaman tentang inovasi birokrasi lebih konstruktif, koheren, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abouzeedan, A., & Hedner, T. (2012). Organization Structure Theories and Open Innovation Paradigm. *World Journal of Science, Technology and Sustainable Development*, 6(27), 6-27. doi:10.1108/20425941211223598
- Agger, A., & Sorensen, E. (2016). Managing Collaborative Innovation in Public Bureaucracies. *Planning Theory*, 1-21. doi:10.1177/1473095216672500
- Alberti, A., & Bertucci, G. (2007). Innovation in Governance and Public Administration: Key Issues and Perspectives. Dalam Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making Governments Work Better in the Mediterranean Region* (hal. 3-12). New York: United Nations.
- Alkatib, H. (2013). *E-Government Systems Success and User Acceptance in Developing Countries: The Role of Perceived Support Quality*. Disertasi Brunel University, London, UK. Online: <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/7471> diakses tanggal 23 Agustus 2017.
- AlQahtani, K. M. (2013). *Investigating The Impact of Bureaucratic Factors on Government Organisational Performance in The Kingdom of Bahrain: A Multiple Case Study Approach*. Disertasi Brunel University, London, UK. Online: <http://bura.brunel.ac.uk/handle/2438/8766> diakses tanggal 23 Agustus 2017.
- Alvesson, M., & Thompson, P. (2009). Post Bureaucracy? Dalam S. Ackroyd, R. Batt, P. Thompson, & P. S. Tolbert, *The Oxford Handbook of Work and Organization* (hal. 487). Oxford: Oxford University Press.
- Anttiroiko, A.-V., Bailey, S. J., & Valkama, P. (2011). *Innovations in Public Governance in the Western World*. Amsterdam: IOS Press BV.



- Arstila, V., & Pihlainen, K. (2009). The Causal Theory of Perception Revisited. *Erkenntnis*, 70(3), 397-497. doi:10.1007/s10670-008-9153-7
- Banerjee, B., & Ceri, S. (2016). *Creating Innovation Leaders A Global Perspective*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Baregheh, A., Rowley, J., & Sambrook, S. (2009). Towards a Multidisciplinary Definition of Innovation. *Management Decision*, 47(8), 1323-1339. doi:10.1108/00251740910984578
- Birkinshaw, J., Hamel, G., & Mol, M. J. (2008). Management Innovation. *Academy of Management*, 33(4), 825-845.
- Barnett, E., & Thomas, J. (2009). *Methods for the Synthesis of Qualitative Research: A Critical Review*. National Centre for Research Methods Working Papers Series, (EPPI-)Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, London.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- BKN. (2016). *Buletin Badan Kepegawaian Negara Informasi Yang Mencerahkan Edisi XXXVI*.
- Borins, S. (2008). Research on Innovations in Government: What Next? Dalam S. Borins, *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication* (hal. 199-205). Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Braüner, T. (2011). *Hybrid Logic and its Proof-Theory*. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- Bryson, et al. (2012). Designing Public Participation Processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-34. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02678.x
- Budd, L. (2007). Post-Bureaucracy and Reanimating Public Governance A Discourse and Practice of Continuity? *International Journal of Public Sector Management*, 20(6), 531-547. doi:10.1108/09513550710818403
- Bunge, M. (2009). *Causality and Modern Science* (Fourth Revised Edition ed.). New Jersey: Transaction Publishers.
- Caiden, G. E. (2009). *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Transaction.
- Callahan, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), 1179-1196. doi:10.1080/01900690701225366
- Carbonell, P., Rodrýques-Escudero, A. I., & Pujari, D. (2009). Customer Involvement in New Service Development: An Examination of Antecedents and Outcomes. *Jornal of Product Innovation Management*, 26(5), 536-550. doi:10.1111/j.1540-5885.2009.00679.x
- Cerne, M., Jaklic, M., & Skerlavaj, M. (2013). Authentic Leadership, Creativity, and Innovation: A Multilevel Perspective. *Leadership*, 9(1), 63-85. doi:10.1177/1742715012455130
- Chesbrough, H., Vanhaverbeke, W., & West, J. (2006). *Open Innovation: Researching A New Paradigm*. New York: Oxford University Press.
- Crozier, M. (2010). *The Bureaucratic Phenomenon*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Dahlin, K. B., & Behrens, D. M. (2005). When is an Invention Really Radical? Deüning and Measuring Technological Radicalness. *Research Policy*, 34, 717-737. doi:10.1016/j.respol.2005.03.009



- Damanpour, F. (1996). Bureaucracy and Innovation Revisited: Effects of Contingency Factors, Industrial Sectors, and Innovation Characteristics. *The Journal of High Technology Management Research*, 7(2), 149-173. doi:10.1016/S1047-8310(96)90002-4
- Damanpour, F., & Aravind, D. (2011). Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents. *Management and Organization Review*, 8(2), 423-454. doi:10.1111/j.1740-8784.2011.00233.x
- Danneels, E. (2002). The Dynamics of Product Innovation and Firm Competences. *Strategic Management Journal*, 23, 1095-1121. doi:10.1002/smj.275
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672. doi:10.1111/puar.12347
- Donaldson, L. (2006). The Contingency Theory of Organizational Design: Challenges and Opportunities. Dalam R. M. Burton, B. Eriksen, D. D. Hakonsson, & C. C. Snow, *Organization Design: The evolving State-of-the-Art* (hal. 19-42). New York: Springer Science+Business Media.
- Dong, A. (2014). Design×Innovation: Perspective or Evidence-Based Practices. *International Journal of Design Creativity and Innovation*, 3(3), 148-163. doi:10.1080/21650349.2014.943294
- DuBrin, A. J. (2006). *Essential of Management* (9th ed.). Mason, OH: Cengage Learning.
- Edquist, C., & Johnson, B. (2005). Institutions and Organizations in Systems of Innovation. Dalam C. Edquist, *System of Innovation Technologies, Institutional and Organizations* (hal. 41-63). Oxon: Routledge.
- Einolf, C., & Chambré, S. M. (2011). Who Volunteers? Constructing a Hybrid Theory. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 16(4), 298-310. doi:10.1002/nvsm.429
- Farazman, A. (2002). *Administrative Reform in Developing Nations*. Westport: Praeger Publishers.
- Farazman, A. (2009). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton: CRC Press.
- Frederiksen, M. H., & Knudsen, M. P. (2017). From Creative Ideas to Innovation Performance: The Role of Assessment Criteria. *Creativity Ideas and Innovation Management*, 26(1), 60-74. doi:10.1111/caim.12204
- Fung, A. (2008). Citizen Participation in Government Innovations. Dalam S. Borins, *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication* (hal. 52-70). Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Genone, J., & Lombrozo, T. (2012). Concept Possession, Experimental Semantics, and Hybrid Theories of Reference. *Philosophical Psychology*, 25(5), 717-742. doi:10.1080/09515089.2011.627538
- Gheorghe, I. O. (2016). *Explaining the Persistence of Unprofessional Bureaucracy in a Modernising State: Romanian Exceptionalism*. Disertasi University of Manchester, Manchester, UK. Online: [https://www.research.manchester.ac.uk/portal/en/theses/explaining-the-persistence-of-unprofessional-bureaucracy-in-a-modernising-stateromanian-exceptionalism\(f0797b91-be1d-4142-94e8-a5ebd64f04a0\).html](https://www.research.manchester.ac.uk/portal/en/theses/explaining-the-persistence-of-unprofessional-bureaucracy-in-a-modernising-stateromanian-exceptionalism(f0797b91-be1d-4142-94e8-a5ebd64f04a0).html) diakses tanggal 23 Agustus 2017.



- Goodsell, C. T. (2015). *New Case Bureaucracy*. Washington, DC: CQ Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Henderson, R. M., & Clark, K. B. (1990). Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 9-30. doi:10.2307/2393549
- Horibe, F. (2001). *Creating the Innovation Culture: Leveraging Visionaries, Dissenters and Other Useful Troublemakers in Your Organization*. Ontario: John Wiley & Sons.
- Ivanchenko, V., & Ivanchenko, V. (2014). Innovation-Structured Reproduction and the Government. *Problems of Economic Transition*, 53(10), 52-65. doi: 10.2753/PET1061-1991531004
- Klareskov, V., & Nikolov, D. (2007). Eleven Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: A Synopsis. Dalam Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making Governments Work Better in the Mediterranean Region* (hal. 41-52). New York: United Nations.
- Klimentova, S. (2014). Innovation in the Public Sector: Is it Measurable. *Studies in Managerial and Financial Accounting*, 28, 289-315. doi:10.1108/S1479-351220140000028021
- Lepsius, M. R. (2017). *Max Weber and Institutional Theory*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Lynn, J. L. (2006). *Public Management Old and New*. New York: Routledge.
- McHugh, M., O'Brien, G., & Ramondt, J. (2010). Finding an Alternative to Bureaucratic Models of Organization in the Public Sector. *Public Money & Management*, 21(1), 35-42. doi:10.1111/1467-9302.00246
- Merrill, P. (2015). *Innovation Never Stop: Innovation Generation the Culture, Process, and Strategy*. Milwaukee: Quality Press.
- Montoya-Weiss, M. M., & Calantone, R. (1994). Determinants of New Product Performance: A Review and Meta-Analysis. *Journal of Product Innovation Management*, 11(5), 397-417. doi:10.1016/0737-6782(94)90029-9
- Morrell, K., & Hartley, J. (2006). A Model of Political Leadership. *Human Relations*, 59(4), 483-504. doi:10.1177/0018726706065371
- Mustonen-Ollila, E., & Lyytinen, K. (2003). Why Organizations Adopt Information System Process Innovations: a Longitudinal Study Using Diffusion of Innovation Theory. *Information Systems Journal*, 13(1), 275-297. doi:10.1287/mnsc.40.9.1069
- Ombudsman Republik Indonesia. (2016). *Laporan Tahunan 2015*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.
- Paskarina, C. (2017). The Making of Competitive Bureaucracy: A Case of Bureaucratic Reform in West Java Province. *Cogent Social Sciences*, 3(1), 1-13. doi:10.1080/23311886.2016.1273748
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago.



- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations* (4th ed.). New York: The Free Press.
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 1136-1147. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x
- Scharp, K. (2013). *Replacing Truth*. Oxford: Oxford University Press.
- Selmanovic, S. (2015). *Innovation Policy Transfer in Developing Countries: A Comparative Analysis of Organisational Schemes in the National Innovation Systems of Egypt and Morocco*. Disertasi Anglia Ruskin University, Cambridge. Online: <http://arro.anglia.ac.uk/id/eprint/579906> diakses tanggal 23 Agustus 2017.
- Sengupta, J. (2014). *Theory of Innovation: A New Paradigm of Growth*. Switzerland : Springer International Publishing.
- Shafritz, J. M., Russel, E., & Borick, C. P. (2016). *Introducing Public Administration* (8th ed.). Oxon: Routledge.
- Shekar, A. (2007). An Innovative Model of Service Development: A Process Guide for Service Managers. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 12(1), 1-18.
- Shier, M. L., & Handy, F. (2016). Cross-Sector Partnerships: Factors Supporting Social Innovation by Nonprofits. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 40(3), 253-266. doi:10.1080/23303131.2015.1117556
- Styhre, A. (2007). *The Innovative Bureaucracy: Bureaucracy in an of Fluidity*. New York: Routledge.
- Su, S., & Baird, K. (2017). The Role of Leaders in Generating Management Innovation. *The International Journal Human Resource Management*, 1-22. doi:10.1080/09585192.2017.1282533
- Tendahl, M. (2009). *A Hybrid Theory of Metaphor: Relevance Theory and Cognitive Linguistics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Thapa, et al., (2015). Citizen Involvement in Public Sector Innovation: Government and Citizen Perspectives. *Information Polity*, 20(1), 3-17. doi:10.3233/IP-150351
- Tholen, B. (2015). Citizen Participation and Bureaucratization: the Participatory Turn Seen Through a Weberian Lens. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-19. doi:10.1177/0020852314548152
- Torring, J., & Triantafillou, P. (2016). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ven de Ven, A. A., & Pole, M. S. (2000). Methods for Studying Innovation Processes. Dalam A. A. Ven de Ven, L. Herold, & M. S. Pole, *Research on the Management of Innovation* (hal. 31-54). Oxford: Oxford University Press.
- Veenswijk, M. (2005). Cultural Change in the Public Sector: Innovating the Frontstage and Backstage. Dalam M. Veenswijk, *Organizing Innovation New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations* (hal. 3-14). Amsterdam: IOS Press.
- Vigoda-Gadot, et al., (2005). Public Sector Innovation for the Managerial and the Post Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration. *International Public Management Journal*, 8(1), 57-81. doi:10.1.1.318.8067



- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematics Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209
- Wisdom, et al. (2014). Innovation Adoption: A Review of Theories and Constructs. *Adm Policy Ment Health*, 41(4), 480-502. doi:10.1007/s10488-013-0486-4
- Yang, K. (2016). Creating Public Value and Institutional Innovations Across Boundaries: An Integrative Process of Participation, Legitimation, and Implementation. *Public Administration Review*, 76(6), 873–885. doi:10.1111/puar.12561.
- Zhao, S. (1991). “Metatheory, Metamethod, Meta-Data Analysis: What, Why, and How?”. *Sociological Perspectives*, 34(3), 377-390. doi:10.2307/1389517
- Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014