

Transformasi Administrasi Publik Digital Berorientasi Nilai Publik: Integrasi Kapasitas Administratif, Collaborative Governance, Inklusi Digital, Dan Kepercayaan Warga

Public Value-Oriented Digital Public Administration Transformation: Integrating Administrative Capacity, Collaborative Governance, Digital Inclusion, And Citizen Trust

Achdiat*

Administrasi Publik, Universitas Pasundan, Bandung, Indonesia
achdiat@unpas.ac.id

Abstract

This article develops an integrative framework for public value-oriented digital public administration by synthesizing peer-reviewed scholarship on digital government transformation, administrative capacity, collaborative governance, co-creation, digital inclusion, administrative burden, transparency, artificial intelligence governance, and citizen trust. A structured integrative literature review was conducted using DOI-verified journal articles published between 2008 and 2023, with priority given to research from 2019–2023 in leading public administration, public management, and digital-government journals. The synthesis shows that digitalization creates public value only when technology is embedded in five mutually reinforcing mechanisms: administrative capacity and digital maturity; collaborative governance and citizen co-creation; inclusive service design and administrative-burden reduction; transparency, accountability, and meaningful human oversight; and citizen trust as a relational mechanism connecting service experience with sustained use and legitimacy. The review further demonstrates that efficiency gains can coexist with exclusion, opacity, or legitimacy deficits when transformation is treated merely as channel migration or automation. To address this tension, the article proposes a Public Value Digital Administration framework in which leadership, interoperability, data governance, privacy protection, complaint and redress mechanisms, and organizational learning operate as cross-cutting safeguards. The framework offers seven propositions for future empirical testing and a practical roadmap for public organizations seeking to move from technology-centered digitalization toward citizen-centered, equitable, and accountable transformation.

Keywords: digital public administration; public value; administrative capacity; collaborative governance; digital inclusion; citizen trust; algorithmic accountability

Abstrak

Artikel ini mengembangkan kerangka integratif transformasi administrasi publik digital yang berorientasi pada nilai publik melalui sintesis literatur peer-reviewed mengenai transformasi pemerintahan digital, kapasitas administratif, collaborative governance, co-creation, inklusi digital, administrative burden, transparansi, tata kelola kecerdasan artifisial, dan kepercayaan warga. Kajian menggunakan structured integrative literature review terhadap artikel jurnal yang memiliki DOI terverifikasi dan terbit pada 2008–2023, dengan prioritas literatur 2019–2023 dari jurnal administrasi publik, manajemen publik, dan digital government bereputasi. Hasil sintesis menunjukkan bahwa digitalisasi baru menciptakan nilai publik ketika teknologi dilekatkan pada lima mekanisme yang saling memperkuat, yaitu kapasitas administratif dan kematangan digital; collaborative governance dan co-creation warga; desain layanan inklusif serta pengurangan beban administratif; transparansi, akuntabilitas, dan meaningful human oversight; serta kepercayaan warga sebagai mekanisme relasional yang menghubungkan pengalaman layanan dengan penggunaan berkelanjutan dan legitimasi. Kajian juga menunjukkan bahwa peningkatan efisiensi dapat berjalan bersamaan dengan eksklusi, opasitas, atau defisit legitimasi ketika transformasi hanya dipahami sebagai migrasi kanal atau otomatisasi. Artikel menawarkan kerangka Public Value Digital Administration yang menempatkan kepemimpinan, interoperabilitas, tata kelola data, perlindungan privasi, mekanisme pengaduan dan koreksi, serta pembelajaran organisasi sebagai prasyarat lintas tahap. Kerangka tersebut dirumuskan

ke dalam tujuh proposisi penelitian dan roadmap implementasi bagi organisasi publik untuk bergerak dari digitalisasi berpusat teknologi menuju transformasi yang berpusat warga, adil, dan akuntabel.

Kata kunci: administrasi publik digital; nilai publik; kapasitas administratif; collaborative governance; inklusi digital; kepercayaan warga; akuntabilitas algoritmik

1. Pendahuluan

Transformasi digital telah menggeser perdebatan administrasi publik dari pertanyaan apakah pemerintah perlu menggunakan teknologi menuju pertanyaan yang jauh lebih substantif: bagaimana teknologi harus diinstitutionalisasi agar menghasilkan nilai publik. Perubahan ini penting karena digitalisasi tidak identik dengan transformasi. Mergel, Edelmann, dan Haug (2019) menunjukkan bahwa transformasi digital sektor publik merupakan perubahan organisasi yang menyeluruh, mencakup proses, budaya, cara kerja, hubungan dengan pemangku kepentingan, dan orientasi hasil. Vial (2019) juga menegaskan bahwa transformasi digital melibatkan respons strategis serta perubahan struktur dan jalur penciptaan nilai, bukan sekadar adopsi perangkat baru. Dalam administrasi publik, konsekuensinya jelas: portal daring, aplikasi, otomatisasi, dan kecerdasan artifisial hanya menjadi sarana. Ukuran keberhasilan yang lebih relevan adalah apakah teknologi memperbaiki akses, kualitas layanan, keadilan, akuntabilitas, kapasitas pemerintah, serta legitimasi hubungan warga-negara.

Kebutuhan untuk menggeser fokus dari teknologi ke nilai publik semakin kuat karena investasi digital pemerintah sering menghasilkan dampak yang tidak seragam. Kajian MacLean dan Titah (2022) terhadap penelitian empiris e-government menunjukkan bahwa manfaat digital dapat berbentuk produktivitas, kepuasan pengguna, peningkatan kualitas layanan, dan nilai bagi masyarakat, tetapi hasil tersebut tidak muncul otomatis dari penggunaan teknologi. Twizeyimana dan Andersson (2019) mengelompokkan nilai publik e-government ke dalam dimensi yang mencakup peningkatan layanan publik, peningkatan administrasi, dan peningkatan nilai sosial. Perspektif ini menolak asumsi bahwa efisiensi adalah satu-satunya indikator kemajuan. Dalam konteks pelayanan publik, efisiensi yang dicapai dengan mengorbankan akses kelompok rentan, kemampuan menggugat keputusan, atau kejelasan alasan administratif justru dapat menurunkan nilai publik secara keseluruhan.

Literatur mutakhir menunjukkan bahwa transformasi digital publik menghadapi persoalan institusional yang lebih kompleks daripada persoalan teknis. Tangi et al. (2021) menemukan bahwa faktor manajerial dan dukungan organisasi memainkan peran penting dalam digital government transformation, sementara hambatan organisasi dapat mengurangi dampak teknologi. Tran Pham (2023) juga menunjukkan bahwa kapasitas administratif pemerintah berhubungan erat dengan kinerja e-government dan penerimaan warga terhadap layanan digital. Artinya, perangkat yang maju tidak akan mengkompensasi kapasitas administratif yang lemah, tata kelola data yang terfragmentasi, kepemimpinan yang tidak konsisten, proses yang tidak didesain ulang, atau budaya organisasi yang tidak mendukung pembelajaran.

Pada saat yang sama, administrasi publik tidak lagi dapat dipahami sebagai organisasi yang menciptakan layanan secara unilateral. Collaborative governance dan co-creation menempatkan warga, organisasi masyarakat, sektor privat, komunitas profesional, dan lembaga publik lain sebagai aktor yang dapat menggabungkan sumber daya, pengetahuan, dan pengalaman untuk memecahkan masalah publik. Ansell dan Gash (2008) serta Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) memberikan

landasan penting mengenai kondisi kolaborasi, sedangkan Sørensen dan Torfing (2011) serta Torfing (2019) menunjukkan bagaimana kolaborasi dapat memicu inovasi publik. Dalam perkembangan lebih baru, Ansell dan Torfing (2021) menempatkan co-creation sebagai perluasan logika collaborative governance ke dalam proses pemecahan masalah dan penciptaan solusi. Bagi transformasi digital, implikasinya adalah warga tidak seharusnya hanya diposisikan sebagai pengguna akhir yang diminta beradaptasi terhadap sistem, tetapi sebagai sumber pengetahuan desain yang penting untuk menentukan bagaimana layanan seharusnya bekerja.

Pendekatan tersebut menjadi semakin relevan ketika pemerintah menghadapi kesenjangan digital. Lythreath, Singh, dan El-Kassar (2022) menunjukkan bahwa digital divide bukan hanya masalah akses fisik terhadap teknologi, tetapi juga terkait keterampilan, dukungan sosial, kualitas koneksi, hak, infrastruktur, dan kemampuan memperoleh manfaat dari digitalisasi. Dalam interaksi warga dengan negara, kesenjangan kemampuan juga dapat memperbesar learning costs, compliance costs, dan psychological costs yang menjadi inti administrative burden (Christensen et al., 2020). Dengan demikian, sekalipun layanan tersedia secara daring, transformasi digital yang berorientasi nilai publik tetap harus menilai siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang menanggung biaya adaptasi, dan kelompok mana yang berisiko tertinggal.

Tantangan lain muncul dari meningkatnya otomatisasi dan penggunaan kecerdasan artifisial. AI dapat membantu pemerintah dalam analisis kebijakan, deteksi pola, pelayanan informasi, pengelolaan sumber daya, dan pengambilan keputusan administratif (Wirtz, Weyerer, & Geyer, 2019; van Noordt & Misuraca, 2022). Namun, literatur administrasi publik juga menyoroti risiko akuntabilitas, bias, privasi, opasitas, dan difusi tanggung jawab (Busuioc, 2021; Wirtz, Weyerer, & Sturm, 2020). Kuziemski dan Misuraca (2020) menunjukkan bahwa automated decision-making di sektor publik menuntut tata kelola yang mampu mengendalikan asimetri kekuasaan serta dampak hukum dan sosial penggunaan algoritma. Madan dan Ashok (2023) menambahkan bahwa adopsi AI dalam administrasi publik mengandung berbagai ketegangan nilai publik, termasuk fairness, transparency, privacy, dan human rights. Oleh karena itu, transformasi digital publik membutuhkan arsitektur tata kelola yang memastikan bahwa otomatisasi tidak memutus rantai pertanggungjawaban administratif.

Kepercayaan warga menjadi titik temu antara kualitas layanan, pengalaman administratif, transparansi, dan legitimasi. Literatur menunjukkan bahwa transparansi dapat memengaruhi kepercayaan, tetapi hubungan tersebut bersifat kontekstual dan tidak selalu linier (Grimmelikhuijsen et al., 2013; Porumbescu, 2017). Grimmelikhuijsen (2023) menunjukkan bahwa explainability lebih substantif daripada sekadar accessibility dalam membentuk perceived trustworthiness atas automated decision-making. Aoki (2021) juga menemukan bahwa jaminan bahwa manusia tetap berada dalam proses pengambilan keputusan dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penggunaan AI dalam layanan publik. Temuan ini menegaskan bahwa trust bukan produk komunikasi semata; ia bergantung pada desain institusional yang memungkinkan penjelasan, koreksi, keterlibatan manusia, dan perlakuan yang dipersepsikan adil.

Di sisi lain, public value menawarkan lensa evaluatif yang dapat menyatukan berbagai tuntutan tersebut. Bryson, Crosby, dan Bloomberg (2014) menjelaskan public value governance sebagai pendekatan yang melampaui traditional public

administration dan New Public Management dengan menempatkan nilai demokratis, kolaborasi lintas sektor, dan peran warga dalam pemecahan masalah publik. Cordella dan Paletti (2019) menunjukkan bahwa model Government as a Platform tidak otomatis menciptakan public value; orkestrasi menjadi tugas manajerial penting karena efisiensi platform harus dihubungkan dengan harapan sosial. Twizeyimana dan Andersson (2019) serta MacLean dan Titah (2022) menunjukkan bahwa nilai e-government mencakup peningkatan layanan, administrasi, manfaat bagi pengguna, dan nilai sosial yang lebih luas. Dengan demikian, public value menyediakan standar yang lebih komprehensif untuk menilai transformasi administrasi publik digital.

Walaupun masing-masing aliran literatur telah berkembang, masih terdapat fragmentasi analitis. Studi transformasi digital sering menekankan kapasitas dan perubahan organisasi; literatur collaborative governance menyoroti partisipasi dan kolaborasi; studi digital inclusion membahas ketimpangan dan beban; literatur transparansi serta AI governance menekankan akuntabilitas dan legitimasi; sementara studi public value berfokus pada outcome. Fragmentasi ini menyulitkan organisasi publik untuk memahami bagaimana seluruh mekanisme tersebut berinteraksi. Meijer dan Bekkers (2015) bahkan menunjukkan bahwa kajian e-government secara historis mengalami fragmentasi teoretis. Kebutuhan saat ini bukan sekadar menambah daftar faktor keberhasilan, tetapi menyusun arsitektur konseptual yang menjelaskan urutan dan hubungan antar-mekanisme transformasi.

Artikel ini bertujuan mengisi ruang tersebut melalui structured integrative literature review. Kajian mengintegrasikan lima komponen utama, yaitu (1) kapasitas administratif dan kematangan digital sebagai fondasi transformasi; (2) collaborative governance dan co-creation sebagai mekanisme penciptaan pengetahuan dan legitimasi; (3) inklusi digital serta pengurangan administrative burden sebagai prinsip keadilan akses; (4) transparansi, akuntabilitas, dan human oversight sebagai pengaman tata kelola; serta (5) kepercayaan warga sebagai mekanisme relasional menuju public value. Kontribusi utama artikel adalah kerangka Public Value Digital Administration yang menghubungkan komponen tersebut dan menerjemahkannya ke dalam proposisi penelitian, indikator implementasi, dan agenda kebijakan yang dapat diuji lebih lanjut dalam konteks pemerintah pusat maupun daerah.

2. Kajian Pustaka

Transformasi Administrasi Publik Digital dan Kapasitas Administratif

Transformasi digital administrasi publik dapat dipahami sebagai perubahan cara negara mengorganisasi proses, data, kapasitas, dan hubungan pelayanan dengan memanfaatkan teknologi digital untuk mencapai outcome publik. Definisi ini menempatkan teknologi sebagai pemicu dan enabler, sementara transformasi terjadi ketika organisasi mendesain ulang proses dan pola hubungan. Mergel et al. (2019) membedakan transformasi dari digitization dan digitalization karena transformasi menyentuh keseluruhan organisasi. Temuan tersebut konsisten dengan Vial (2019) yang menempatkan perubahan struktural, respons strategis, dan jalur penciptaan nilai sebagai elemen penting transformasi digital.

Kapasitas administratif menentukan apakah teknologi dapat diterjemahkan menjadi perubahan organisasi. Tangi et al. (2021) menunjukkan pentingnya aktivitas manajerial, dukungan internal, dan kemampuan mengatasi hambatan organisasi. Mergel (2019) melalui studi digital service teams menunjukkan bahwa pemerintah mulai membentuk unit lintas fungsi untuk merancang ulang layanan secara lebih agile

dan responsif. Unit semacam itu bekerja sebagai ruang perantara antara struktur TI konvensional dan kebutuhan desain layanan, menunjukkan bahwa transformasi membutuhkan konfigurasi organisasi baru, bukan hanya proyek aplikasi.

Kapasitas yang relevan setidaknya mencakup empat lapisan. Pertama, kapasitas strategis untuk menentukan prioritas digital berdasarkan masalah publik, bukan berdasarkan ketersediaan teknologi. Kedua, kapasitas proses untuk menyederhanakan prosedur sebelum otomatisasi. Ketiga, kapasitas data dan interoperabilitas agar layanan lintas instansi dapat bekerja tanpa membebani warga dengan pengulangan informasi. Keempat, kapasitas pembelajaran agar organisasi mampu menguji, mengevaluasi, dan memperbaiki layanan berdasarkan data serta feedback. Cordella dan Paletti (2019) menekankan pentingnya orkestrasi dalam *Government as a Platform*, sedangkan Tran Pham (2023) memperlihatkan bahwa kapasitas administratif berperan dalam membentuk kinerja e-government dan penerimaan layanan oleh warga.

Konsep kapasitas administratif juga membantu menghindari *technology solutionism*. Ketika proses lama yang rumit dipindahkan ke kanal digital tanpa simplifikasi, hasilnya adalah digitalisasi birokrasi, bukan transformasi birokrasi. Dalam kondisi seperti itu, warga masih menanggung prosedur berlapis, hanya saja melalui antarmuka elektronik. Oleh sebab itu, ukuran kematangan digital perlu mencakup kapasitas memodifikasi aturan kerja, koordinasi antarunit, quality assurance, dan mekanisme koreksi, bukan hanya jumlah layanan yang tersedia secara daring.

Collaborative Governance, Co-Creation, dan Inovasi Pelayanan Publik

Collaborative governance berangkat dari kenyataan bahwa banyak masalah publik tidak dapat diselesaikan oleh satu organisasi. Ansell dan Gash (2008) menunjukkan bahwa kolaborasi efektif dipengaruhi kondisi awal, desain institusional, kepemimpinan fasilitatif, dialog tatap muka, trust building, dan komitmen terhadap proses. Emerson et al. (2012) memperluas pemahaman tersebut melalui kerangka integratif yang menempatkan principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action sebagai dinamika inti kolaborasi. Dalam konteks transformasi digital, ketiga dinamika tersebut sangat relevan karena desain layanan digital sering melibatkan instansi pemilik data, unit teknis, frontline employees, vendor, komunitas, dan warga.

Co-creation memperdalam collaborative governance karena fokusnya bukan hanya koordinasi, tetapi penciptaan solusi bersama. Voorberg, Bekkers, dan Tummers (2015) menunjukkan bahwa co-creation dan co-production banyak digunakan dalam inovasi sektor publik, tetapi outcome dan kondisi keberhasilannya perlu dinilai secara lebih jelas. Ansell dan Torfing (2021) menempatkan co-creation sebagai pendekatan generatif yang membangun arena pemecahan masalah bersama. Osborne (2018) melalui public service logic menekankan bahwa nilai layanan tercipta dalam interaksi, bukan semata-mata diproduksi oleh organisasi publik lalu dikirim kepada pengguna.

Temuan mutakhir sampai 2023 memperkuat relevansi pendekatan tersebut untuk layanan digital. Rodriguez Müller et al. (2021) menunjukkan bahwa digital public service co-creation masih memerlukan pemahaman empiris yang lebih kuat, terutama mengenai siapa yang terlibat, bagaimana teknologi memediasi kolaborasi, dan outcome apa yang dihasilkan. Ansell dan Torfing (2021) menempatkan co-creation sebagai pendekatan generatif yang memerlukan arena interaksi, kapasitas

kolaboratif, dan proses pembelajaran bersama. Dengan demikian, teknologi platform perlu diperlakukan sebagai infrastruktur institusional untuk kolaborasi dan penciptaan solusi, bukan hanya sebagai kanal komunikasi.

Kolaborasi juga tidak identik dengan hasil positif. Voorberg, Bekkers, dan Tummers (2015) menunjukkan bahwa co-creation dan co-production memiliki beragam bentuk serta outcome, sedangkan Rodriguez Müller et al. (2021) menegaskan bahwa bukti empiris digital co-creation masih sangat kontekstual. Fledderus, Brandsen, dan Honingh (2014) menunjukkan bahwa co-production dapat berhubungan dengan trust melalui mekanisme tertentu, sedangkan Pestoff (2014) mengingatkan bahwa keberlanjutan partisipasi membutuhkan insentif, perubahan perilaku, dan kondisi kolektif yang mendukung. Oleh karena itu, co-creation harus dirancang dengan ekspektasi yang realistis, representasi yang adil, dan mekanisme tindak lanjut yang jelas.

Bagi administrasi publik digital, implikasi praktisnya adalah perlunya membedakan tiga tingkat keterlibatan: konsultasi untuk memahami kebutuhan, co-design untuk membangun proses dan antarmuka, serta co-evaluation untuk menilai dampak dan memperbaiki layanan. Keterlibatan tersebut harus mencakup kelompok yang berisiko terdampak paling besar oleh digitalisasi, bukan hanya pengguna yang paling mudah dijangkau. Dengan demikian, collaborative governance berfungsi sebagai mekanisme untuk meningkatkan relevance, legitimacy, dan learning capacity sekaligus.

Inklusi Digital, Administrative Burden, dan Keadilan Pelayanan

Transformasi digital dapat menurunkan biaya transaksi bagi sebagian warga sekaligus menaikkan biaya bagi kelompok lain. Lythreitis et al. (2022) memperlihatkan bahwa digital divide memiliki beberapa lapisan, mulai dari akses, keterampilan, kualitas teknologi, dukungan sosial, hingga kemampuan memperoleh outcome. Dalam pelayanan publik, ketimpangan ini memiliki implikasi normatif karena akses terhadap layanan bukan sekadar pilihan konsumsi, tetapi sering terkait hak, kewajiban, bantuan sosial, identitas hukum, pendidikan, kesehatan, atau perizinan.

Lythreitis et al. (2022) menekankan bahwa kesenjangan digital mencakup akses, keterampilan, dukungan, kualitas teknologi, dan kemampuan memperoleh manfaat dari digitalisasi. Dalam administrasi publik, ketimpangan tersebut berinteraksi dengan kapasitas kognitif warga dan dapat meningkatkan biaya belajar serta biaya kepatuhan ketika prosedur digital terlalu kompleks (Christensen et al., 2020). Perspektif ini penting karena banyak strategi digital-first secara implisit memindahkan pekerjaan administratif dari petugas kepada warga. Tangi et al. (2021) menunjukkan bahwa mandatory digital service dapat diterapkan hanya jika pemerintah memahami karakteristik pengguna dan menyediakan kanal pendukung agar kelompok rentan tidak dirugikan.

Administrative burden memberikan lensa yang lebih tajam terhadap pengalaman warga. Christensen et al. (2020) menunjukkan bahwa sumber daya kognitif warga memengaruhi kemampuan menghadapi learning costs, compliance costs, dan psychological costs dalam interaksi dengan negara. Pada layanan digital, biaya belajar dapat muncul ketika warga harus memahami aturan, akun, format dokumen, atau alur elektronik; biaya kepatuhan muncul ketika sistem menuntut pengisian berulang, autentikasi, atau pengunggahan data; dan biaya psikologis dapat

muncul dari kecemasan, stigma, ketidakpastian status, atau rasa tidak berdaya ketika sistem tidak menyediakan bantuan yang memadai.

Karena itu, inklusi tidak cukup diterjemahkan sebagai tersedianya helpdesk. Desain inklusif membutuhkan prinsip *once-only data*, *plain language*, *mobile accessibility*, *assisted digital channels*, pilihan kanal, dukungan bagi penyandang disabilitas, serta mekanisme *proxy* atau pendamping yang aman. Pemerintah juga perlu mengukur *drop-off rate*, *error rate*, waktu penyelesaian, jumlah pengulangan data, dan rasio penyelesaian pengaduan sebagai indikator beban. Perspektif ini mengubah fokus dari pertanyaan apakah layanan sudah digital menjadi apakah layanan benar-benar dapat digunakan secara adil oleh warga dengan kapasitas yang beragam.

Transparansi, Akuntabilitas Algoritmik, dan Kepercayaan Warga

Transparansi merupakan nilai penting dalam administrasi publik, tetapi pengaruhnya terhadap *trust* tidak sederhana. Grimmelikhuijsen et al. (2013) menunjukkan melalui eksperimen lintas negara bahwa transparansi dapat memengaruhi *trust*, sementara Porumbescu (2017) menemukan bahwa hubungan antara instrumen transparansi dan persepsi *trustworthiness* bergantung pada media serta tingkat *voice* warga. Temuan tersebut menunjukkan bahwa transparansi harus dipahami sebagai kualitas relasional: informasi perlu relevan, dapat dipahami, tepat waktu, dan membuka kemungkinan tindakan atau koreksi.

Dalam sistem digital, transparansi mencakup lebih dari publikasi informasi. Warga perlu memahami data apa yang digunakan, bagaimana keputusan diproses, siapa yang bertanggung jawab, dan bagaimana keputusan dapat digugat. Kebutuhan ini semakin penting ketika AI dan *automated administrative decision-making* digunakan. Busuioc (2021) menjelaskan bahwa algoritma dapat menciptakan *accountability deficits* karena kompleksitas teknis, *diffused responsibility*, dan ketergantungan terhadap sistem. Kuziemski dan Misuraca (2020) memperlihatkan bahwa penggunaan *automated decision-making* dalam sektor publik membutuhkan *governance* yang mampu menghubungkan desain teknologi dengan perlindungan hak, akuntabilitas, dan pengawasan demokratis. Dengan demikian, otomatisasi tidak boleh dinilai hanya dari akurasi atau kecepatan.

Literatur AI sektor publik telah berkembang cepat. Wirtz et al. (2019) mengidentifikasi area aplikasi AI sekaligus kategori tantangannya, sementara Sun dan Medaglia (2019) menunjukkan bahwa pemangku kepentingan dapat memaknai risiko AI secara berbeda. Zuiderwijk, Chen, dan Salem (2021) menegaskan perlunya penelitian yang lebih *theory-driven* tentang implikasi AI pada *public governance*. van Noordt dan Misuraca (2022) menunjukkan bahwa AI di pemerintah telah digunakan untuk *policy making*, *public service delivery*, dan *internal management*. Perluasan penggunaan ini menjadikan tata kelola AI bagian dari kapasitas administratif inti, bukan isu teknis pinggiran.

Dari sisi legitimasi, warga cenderung lebih percaya pada penggunaan AI ketika manusia tetap memiliki peran bermakna dalam proses keputusan. Aoki (2021) menunjukkan bahwa jaminan adanya manusia dalam *decision loop* dapat meningkatkan *initial public trust* terhadap AI *decision aid* dalam layanan publik. Grimmelikhuijsen (2023) menunjukkan bahwa *explainability* memengaruhi *perceived trustworthiness* atas *automated decision-making*, sementara Selten, Robeer, dan Grimmelikhuijsen (2023) menemukan bahwa aparatur garis depan lebih

cenderung mengikuti rekomendasi AI ketika rekomendasi tersebut mengonfirmasi professional judgment mereka. Temuan ini mendukung prinsip meaningful human oversight: manusia tidak cukup sekadar hadir secara simbolik, tetapi harus memiliki kapasitas untuk memahami, meninjau, menghentikan, atau mengoreksi hasil sistem.

Tata kelola AI karenanya membutuhkan seperangkat safeguards yang melekat sepanjang siklus hidup: penilaian dampak sebelum implementasi, dokumentasi tujuan dan data, uji bias dan performa, audit berkala, logging keputusan, human review, complaint handling, appeal, correction, dan mekanisme penghentian. Wirtz, Weyerer, dan Sturm (2020) menawarkan integrated AI governance framework yang menegaskan kebutuhan regulasi dan governance. Kuziemski dan Misuraca (2020) menekankan pentingnya kerangka evaluasi dampak penggunaan AI pada sektor publik, sedangkan Madan dan Ashok (2023) menempatkan public value tensions dan kapasitas absorptif sebagai isu sentral dalam adopsi serta difusi AI. Safeguards tersebut pada akhirnya menentukan apakah AI memperkuat atau justru mengikis kepercayaan warga.

Public Value sebagai Outcome Transformasi

Public value memberikan kriteria outcome yang lebih luas daripada efisiensi. Bryson et al. (2014) menempatkan nilai demokratis, kolaborasi, legitimasi, dan peran aktif warga sebagai unsur penting public value governance. Twizeyimana dan Andersson (2019) menunjukkan bahwa public value e-government dapat dipetakan pada peningkatan layanan, peningkatan administrasi, dan peningkatan nilai sosial. MacLean dan Titah (2022) menemukan bahwa kajian e-government empiris telah mengukur berbagai dampak bagi pemerintah, pengguna, dan masyarakat, tetapi distribusi dampaknya tidak selalu seimbang.

Twizeyimana dan Andersson (2019) serta MacLean dan Titah (2022) menunjukkan bahwa digital service delivery dapat menghasilkan manfaat bagi pemerintah, pengguna, dan masyarakat, tetapi penciptaan public value tidak dapat direduksi menjadi user satisfaction atau efisiensi transaksi. Warga dapat merasa puas karena layanan cepat, tetapi tetap mempertanyakan fairness, privasi, atau keterbukaan. Sebaliknya, prosedur yang sangat transparan tetapi sulit digunakan juga tidak menghasilkan public value yang optimal.

Artikel ini memandang public value sebagai outcome multidimensi yang mencakup lima kelompok: efisiensi dan produktivitas; kualitas serta responsivitas layanan; keadilan dan inklusi; akuntabilitas serta legitimasi; dan resilience atau kemampuan organisasi mempertahankan layanan dalam perubahan. Outcome tersebut saling berhubungan dan dapat mengalami trade-off. Karena itu, transformasi digital perlu dikelola sebagai portofolio nilai, bukan proyek optimasi tunggal.

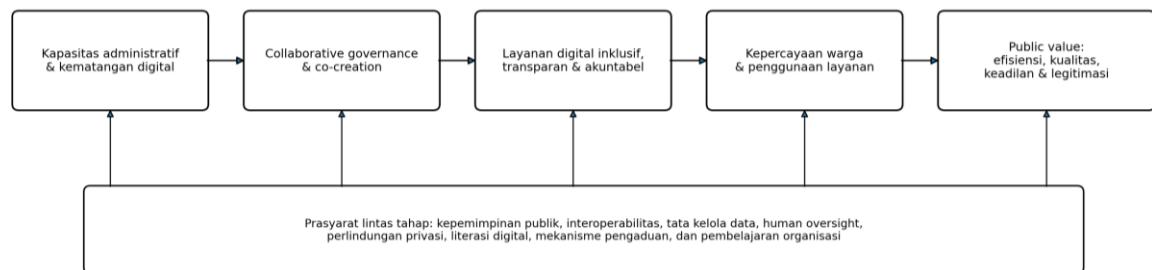
Kerangka Konseptual Penelitian

Berdasarkan sintesis literatur, artikel ini mengusulkan kerangka Public Value Digital Administration. Kerangka dimulai dari kapasitas administratif dan kematangan digital sebagai fondasi. Fondasi tersebut memungkinkan collaborative governance dan co-creation yang menghasilkan pemahaman masalah serta desain layanan yang lebih relevan. Proses kolaboratif kemudian diterjemahkan ke dalam layanan digital yang inklusif, transparan, dan akuntabel. Kualitas layanan serta pengalaman fairness membentuk kepercayaan dan kemauan warga menggunakan

layanan. Outcome akhirnya adalah public value yang mencakup efisiensi, kualitas, keadilan, legitimasi, dan resilience.

Kerangka menempatkan kepemimpinan publik, interoperabilitas, tata kelola data, human oversight, perlindungan privasi, literasi digital, mekanisme pengaduan, dan pembelajaran organisasi sebagai prasyarat lintas tahap. Posisi lintas tahap penting karena kegagalan pada satu prasyarat dapat merusak keseluruhan rantai penciptaan nilai. Misalnya, co-creation yang baik tidak akan menghasilkan layanan efektif jika data antarinstansi tidak interoperabel; teknologi yang efisien dapat kehilangan legitimasi bila tidak ada appeal; dan transparansi tidak meningkatkan trust jika warga tidak mampu memahami atau menggunakan informasi yang diberikan.

Kerangka ini bukan model kausal yang telah diuji, melainkan sintesis konseptual untuk mengintegrasikan literatur yang terfragmentasi. Nilai utamanya terletak pada kemampuan menghubungkan organizational capacity, governance process, equity safeguards, relational legitimacy, dan outcome dalam satu alur yang dapat dioperasionalkan untuk penelitian empiris berikutnya.



Gambar 1. Kerangka Public Value Digital Administration

Sumber: sintesis penulis berdasarkan literatur, 2023

3. Metode Penelitian

Artikel menggunakan structured integrative literature review untuk menyatukan perspektif yang berasal dari administrasi publik, public management, digital government, information systems, dan AI governance. Pendekatan integratif dipilih karena tujuan kajian bukan menghitung effect size atau menjawab satu pertanyaan intervensi yang sempit, melainkan membangun sintesis konseptual dari aliran literatur yang saling berhubungan. Snyder (2019) menjelaskan bahwa literature review dapat digunakan sebagai metodologi penelitian ketika prosedur pencarian, seleksi, analisis, dan sintesis dijelaskan secara transparan.

Penelusuran dilakukan secara terstruktur melalui laman penerbit dan rekaman ilmiah ber-DOI pada Elsevier/ScienceDirect, Wiley Online Library, Taylor & Francis, Oxford Academic, Springer Nature, SAGE, serta jurnal open-access yang relevan. Kata kunci dikombinasikan dalam bahasa Inggris, antara lain digital public administration, digital government transformation, public value digital services, administrative capacity, collaborative governance, co-creation public services, digital inclusion, administrative burden digital services, transparency trust government, artificial intelligence public administration, algorithmic accountability, explainable AI government, dan citizen trust digital government. Penelusuran memprioritaskan artikel 2019–2023, sementara karya 2008–2018 dipertahankan bila memiliki posisi konseptual seminal.

Kriteria inklusi meliputi: artikel jurnal peer-reviewed; memiliki DOI aktif; membahas organisasi pemerintah, pelayanan publik, atau relasi warga-negara; serta berkontribusi langsung pada salah satu komponen kerangka. Artikel yang semata-mata teknis tanpa implikasi administrasi publik, editorial non-peer-reviewed, laporan komersial, dan sumber tanpa DOI dikeluarkan dari korpus inti. Seleksi juga mempertimbangkan reputasi jurnal dan relevansi substantif. Korpus akhir terdiri dari 38 karya inti yang digunakan untuk sintesis, dengan konsentrasi pada *Government Information Quarterly*, *Public Administration Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Management Review*, *International Journal of Information Management*, *International Journal of Public Administration*, *Policy & Politics*, dan jurnal lain yang relevan.

Analisis dilakukan melalui coding konseptual bertahap. Pada tahap pertama, setiap artikel diklasifikasikan berdasarkan fokus utamanya: *capacity and transformation*; *collaboration and co-creation*; *inclusion and burden*; *transparency, accountability, and AI*; *trust*; atau *public value*. Tahap kedua mengidentifikasi mekanisme, outcome, risiko, dan boundary conditions. Tahap ketiga melakukan integrasi lintas tema dengan pertanyaan: mekanisme apa yang menjadi fondasi, proses, safeguard, mediator relasional, dan outcome. Prosedur tersebut menghasilkan kerangka *Public Value Digital Administration* dan tujuh proposisi konseptual.

Kajian ini tidak diklaim sebagai *systematic review* yang exhaustive terhadap seluruh basis data akademik. Karena penelusuran bersifat integratif dan purposive, artikel yang sangat relevan tetapi tidak teridentifikasi masih mungkin terlewat. Namun, transparansi kriteria, verifikasi DOI, prioritas pada jurnal bereputasi, dan triangulasi antar-aliran literatur digunakan untuk menjaga kualitas sintesis. Batasan ini juga berarti bahwa proposisi yang dihasilkan perlu diuji lebih lanjut dengan desain empiris kuantitatif, kualitatif, komparatif, atau *mixed methods*.

Tabel 1. Desain dan kriteria structured integrative literature review

Komponen	Keputusan metodologis	Rasional
Rentang tahun	2008–2023; prioritas 2019–2023	Karya lama dipertahankan hanya jika seminal untuk konsep inti
Jenis publikasi	Artikel jurnal peer-reviewed	Buku, laporan komersial, dan sumber tanpa DOI tidak masuk korpus inti
Verifikasi	DOI aktif dan metadata penerbit dapat ditelusuri	Mengurangi risiko referensi tidak autentik
Ruang lingkup	Administrasi publik, public management, digital government, co-creation, inclusion, AI governance	Harus memiliki implikasi eksplisit bagi organisasi publik atau warga
Unit analisis	Mekanisme, outcome, risiko, boundary condition	Mendukung sintesis konseptual lintas disiplin
Strategi sintesis	Thematic-conceptual coding	Menghubungkan kapasitas, proses, safeguard, trust, dan public value

Sumber: disusun penulis, 2023

4. Hasil dan Pembahasan

Dari Digitalisasi Layanan menuju Transformasi Berorientasi Public Value

Sintesis menunjukkan pergeseran yang cukup jelas dalam literatur. Fase awal e-government banyak menekankan availability dan adoption, sedangkan literatur transformasi digital lebih menyoroti perubahan organisasi, ekosistem, dan outcome. Mergel et al. (2019) menempatkan transformasi sebagai perubahan komprehensif; Tangi et al. (2021) menunjukkan bahwa perubahan organisasi dan aktivitas manajerial menentukan keberhasilan; Cordella dan Paletti (2019) memperluas diskusi ke orkestrasi platform dan public value. Pergeseran ini penting karena keberhasilan layanan tidak lagi cukup dinilai dari jumlah transaksi digital, tetapi dari kemampuan mengubah cara pemerintah memecahkan masalah dan melayani warga.

Temuan lintas studi juga menunjukkan bahwa public value muncul dari kombinasi outcome internal dan eksternal. Transformasi yang mempercepat proses internal tetapi menciptakan friction bagi pengguna menghasilkan nilai yang tidak seimbang. Sebaliknya, antarmuka yang mudah digunakan tanpa integrasi back-office dapat meningkatkan kepuasan sementara tetapi tetap mempertahankan biaya koordinasi tinggi di dalam organisasi. MacLean dan Titah (2022) serta Twizeyimana dan Andersson (2019) mendukung pandangan bahwa evaluasi dampak digital harus mencakup lebih dari satu kelompok penerima nilai.

Implikasi konseptualnya adalah perlunya memisahkan output, outcome, dan public value. Output mencakup aplikasi, portal, integrasi data, atau waktu proses. Outcome mencakup akses, kualitas, kepuasan, pengurangan burden, dan peningkatan kapabilitas. Public value muncul ketika outcome tersebut dipandang legitimate, equitable, sustainable, dan mendukung kepentingan publik yang lebih luas. Perbedaan ini penting untuk mencegah organisasi mengklaim transformasi hanya berdasarkan delivery teknologi.

Tabel 2. Literatur representatif dan kontribusinya terhadap kerangka

Studi	Jurnal	Fokus	Kontribusi utama
Mergel et al. (2019)	Government Information Quarterly	Transformasi digital	Transformasi adalah perubahan organisasi holistik, bukan sekadar digitization.
Cordella & Paletti (2019)	Government Information Quarterly	Government as a Platform	Orkestrasi platform diperlukan agar efisiensi berubah menjadi public value.
Tangi et al. (2021)	International Journal of Information Management	Kapabilitas transformasi	Aktivitas manajerial dan dukungan organisasi menjadi driver penting.
MacLean & Titah (2022)	Public Administration Review	Dampak e-government	Dampak perlu dinilai dari perspektif public value dan berbagai penerima manfaat.
Tran Pham (2023)	Transforming Government: People, Process and Policy	Administrative capacity	Kapasitas administratif memperkuat kinerja e-government dan penerimaan warga.
Ansell & Gash (2008)	JPART	Collaborative governance	Desain institusional, kepemimpinan, trust, dan dialog memengaruhi kolaborasi.
Voorberg et al. (2015)	Public Management Review	Co-creation outcomes	Co-creation dan co-production memiliki bentuk dan outcome yang bergantung konteks.

Studi	Jurnal	Fokus	Kontribusi utama
Lythreatis et al. (2022)	Technological Forecasting and Social Change	Digital inclusion	Digital divide mencakup akses, keterampilan, dukungan, kualitas teknologi, dan outcome.
Christensen et al. (2020)	Public Administration Review	Administrative burden	Sumber daya kognitif warga memengaruhi learning, compliance, dan psychological costs.
Busuioc (2021)	Public Administration Review	AI accountability	Algoritma menciptakan tantangan baru bagi chain of accountability.
Kuziemski & Misuraca (2020)	Telecommunications Policy	AI governance	Automated decision-making membutuhkan governance untuk mengendalikan dampak hukum dan sosial.
Grimmelikhuijsen (2023)	Public Administration Review	Explainable AI	Explainability lebih substantif daripada akses teknis semata dalam membentuk trustworthiness.
Aoki (2021)	Computers in Human Behavior	Human oversight	Jaminan bahwa manusia tetap berada dalam decision loop meningkatkan kepercayaan publik.
Rodriguez Müller et al. (2021)	Administrative Sciences	Digital co-creation	Digital public service co-creation membutuhkan desain partisipasi dan bukti outcome yang kontekstual.
Madan & Ashok (2023)	Government Information Quarterly	AI adoption	Adopsi dan difusi AI dipengaruhi faktor teknologi-organisasi-lingkungan serta public value tensions.

Sumber: sintesis penulis dari artikel ber-DOI, 2023

Kapasitas Administratif sebagai Bottleneck Utama

Hasil sintesis menunjukkan bahwa kapasitas administratif berfungsi sebagai bottleneck utama. Teknologi dapat diperoleh melalui pengadaan, tetapi kemampuan mengubah proses, mengintegrasikan data, membangun kompetensi, dan mengelola ketergantungan antarorganisasi membutuhkan waktu serta kepemimpinan. Mergel (2019) menunjukkan peran digital service teams sebagai bentuk adaptasi struktur, Tangi et al. (2021) memperlihatkan dominannya faktor manajerial, dan Tran Pham (2023) menguatkan bahwa administrative capacity berhubungan dengan kinerja e-government dan penerimaan warga.

Temuan tersebut menyiratkan bahwa digital maturity harus dinilai secara lebih luas. Organisasi yang memiliki banyak aplikasi tetapi data terfragmentasi, proses tidak standar, atau pengaduan tidak terintegrasi belum dapat dianggap matang. Kematangan seharusnya mencakup kemampuan menyusun service blueprint lintas unit, mengelola arsitektur data, menerapkan privacy by design, menggunakan analytics secara etis, mengukur outcome, dan melakukan continuous improvement. Dengan kata lain, transformasi digital adalah capability-building agenda.

Dari perspektif kepemimpinan, peran pimpinan bukan memilih teknologi secara mikro, melainkan menciptakan arah, legitimasi, dan ruang koordinasi. Pemimpin perlu menghubungkan target digital dengan public value, memastikan pembiayaan

berkelanjutan, menetapkan ownership data, dan mendorong budaya yang menerima pengujian serta koreksi. Tanpa fungsi metagovernance ini, digitalisasi cenderung terpecah menjadi proyek sektoral yang tidak menghasilkan pengalaman layanan terpadu.

Collaborative Governance dan Co-Creation sebagai Mekanisme Relevansi dan Legitimasi

Kolaborasi berfungsi setidaknya pada dua level. Pada level interorganisasi, kolaborasi memungkinkan interoperabilitas, penyelarasan standar, dan pembagian peran antarinstansi. Pada level warga, co-creation memungkinkan organisasi memahami kebutuhan, pain points, bahasa, dan risiko yang sering tidak terlihat dari perspektif internal. Ansell dan Gash (2008), Emerson et al. (2012), serta Torfing (2019) memberi dasar bahwa kolaborasi membutuhkan desain dan kapasitas, bukan sekadar forum pertemuan.

Dalam layanan digital, co-creation juga dapat mencegah bias desain terhadap pengguna yang paling mudah. Jika pengujian hanya melibatkan warga yang memiliki perangkat baik, literasi tinggi, dan koneksi stabil, layanan dapat gagal untuk kelompok lain. Karena itu, participant recruitment perlu memasukkan warga lanjut usia, penyandang disabilitas, masyarakat dengan koneksi terbatas, usaha mikro, serta pengguna yang pernah gagal menyelesaikan layanan. Strategi ini mengubah inclusion dari prinsip abstrak menjadi input desain.

Namun, partisipasi perlu dilindungi dari tokenism. Voorberg et al. (2015) menunjukkan bahwa co-creation dan co-production tidak otomatis menghasilkan outcome yang sama pada setiap konteks. Pemerintah perlu menjelaskan ruang keputusan apa yang dapat dipengaruhi warga, bagaimana masukan diprioritaskan, dan bagaimana trade-off diselesaikan. Tanpa feedback loop, konsultasi dapat menurunkan trust karena warga merasa partisipasi tidak memiliki konsekuensi. Oleh karena itu, co-creation yang berkualitas memerlukan transparency of influence selain transparency of information.

Inklusi dan Administrative Burden sebagai Uji Keadilan Transformasi

Digitalisasi sering dipromosikan karena mengurangi antrean, biaya perjalanan, dan waktu pelayanan. Manfaat tersebut nyata, tetapi literatur menunjukkan adanya distributional effects. Tangi et al. (2021) menekankan pentingnya memahami karakteristik pengguna ketika pemerintah menerapkan layanan digital wajib. Lythreath et al. (2022) memperingatkan bahwa digital divide bersifat multidimensi, sedangkan Christensen et al. (2020) menunjukkan bahwa perbedaan sumber daya kognitif dapat memengaruhi besarnya administrative burden yang dialami warga. Konsekuensinya, evaluasi transformasi harus mengukur bukan hanya efisiensi pemerintah tetapi juga distribusi biaya layanan pada kelompok pengguna.

Konsekuensi manajerialnya adalah perlunya administrative burden audit. Audit dapat memetakan jumlah langkah, jumlah data yang diminta ulang, keharusan berpindah kanal, waktu tunggu, frekuensi error, beban autentikasi, dan kebutuhan bantuan. Data tersebut kemudian digunakan untuk simplifikasi sebelum otomatisasi. Pendekatan ini lebih kuat daripada sekadar survei kepuasan karena mengukur friksi konkret yang dapat diperbaiki.

Inklusi juga menuntut strategi hybrid by design. Layanan digital dapat menjadi kanal utama, tetapi dukungan tatap muka, call center, assisted digital, atau mediator

komunitas tetap diperlukan untuk kasus tertentu. Hybrid tidak berarti mempertahankan semua proses lama, tetapi menyediakan safety net agar warga tidak kehilangan hak karena keterbatasan digital. Dengan cara ini, transformasi dapat mengejar efisiensi tanpa mengabaikan equity.

Transparansi, Trust, dan Legitimasi dalam Era AI

Trust muncul dalam sintesis sebagai mekanisme yang menghubungkan desain layanan dengan legitimasi dan penggunaan. Transparansi dapat membantu, tetapi efeknya bergantung pada kualitas dan konteks. Grimmelikhuijsen et al. (2013) serta Porumbescu (2017) menunjukkan bahwa trust tidak meningkat hanya karena lebih banyak informasi tersedia. Warga menilai apakah informasi relevan, dapat dipercaya, dan berhubungan dengan kemampuan mereka untuk memahami serta memengaruhi keputusan.

Dalam layanan berbasis AI, prinsip tersebut menjadi lebih kritis. Aoki (2021) menunjukkan bahwa keberadaan manusia dalam decision loop dapat memperkuat kepercayaan publik terhadap AI decision aid, sedangkan Grimmelikhuijsen (2023) menunjukkan bahwa explanation design memengaruhi perceived trustworthiness atas automated decision-making. Temuan tersebut memberikan dasar bagi differentiated transparency: keputusan berisiko rendah dapat memerlukan penjelasan sederhana, sedangkan keputusan yang memengaruhi hak, bantuan, sanksi, atau status hukum memerlukan alasan yang lebih lengkap, review manusia, audit trail, dan hak appeal.

Akuntabilitas algoritmik tidak dapat diserahkan kepada vendor. Busuioc (2021) menekankan bahwa otoritas publik tetap perlu dapat dipertanggungjawabkan ketika menggunakan algoritma. Wirtz et al. (2020) juga menempatkan governance sebagai respons terhadap dark sides of AI. Karena itu, kontrak teknologi harus memuat akses audit, dokumentasi model, standar data, reporting insiden, hak modifikasi, dan mekanisme penghentian. Organisasi publik juga membutuhkan kompetensi internal untuk menilai klaim teknis vendor.

Kuziemski dan Misuraca (2020) menunjukkan bahwa automated decision-making dalam sektor publik perlu ditempatkan dalam kerangka governance yang mampu menilai dampak hukum, sosial, dan distribusi kekuasaan. Hal ini berarti keputusan otomatisasi perlu didasarkan pada risk classification. Tidak semua proses perlu atau layak diautomasi penuh. Untuk keputusan high-stakes, kombinasi machine assistance dan accountable human judgment dapat lebih sesuai daripada end-to-end automation. Madan dan Ashok (2023) juga menekankan bahwa adopsi dan difusi AI dalam administrasi publik menghadirkan public value tensions yang harus dikelola sepanjang siklus inovasi.

Sintesis: Lima Mekanisme Public Value Digital Administration

Dari seluruh literatur, lima mekanisme dapat dirumuskan. Pertama, capacity mechanism: transformasi memerlukan strategi, proses, data, kompetensi, dan pembelajaran. Kedua, co-creation mechanism: masalah serta solusi perlu dibentuk melalui interaksi antaraktor agar relevan dan legitimate. Ketiga, equity mechanism: desain harus mengurangi burden dan mencegah exclusion. Keempat, accountability mechanism: transparansi, human oversight, audit, dan redress harus melekat pada sistem, terutama untuk AI. Kelima, trust mechanism: pengalaman kualitas, fairness,

voice, dan accountability membentuk willingness warga untuk menggunakan dan bekerja sama dengan pemerintah.

Kelima mekanisme tersebut bukan tahapan yang sepenuhnya linear. Co-creation dapat memperbaiki kapasitas organisasi melalui learning; trust dapat meningkatkan partisipasi; complaint data dapat mengidentifikasi burden; dan audit AI dapat memicu redesign proses. Karena itu, kerangka sebaiknya dibaca sebagai learning loop. Public value dihasilkan ketika organisasi mampu memelihara loop tersebut secara berkelanjutan, bukan ketika proyek teknologi dinyatakan selesai.

Kerangka juga menunjukkan bahwa public value memiliki karakter portofolio. Efisiensi dapat meningkat sementara fairness menurun; transparansi dapat meningkat tetapi usability menurun; co-creation dapat meningkatkan democratic quality tetapi memperpanjang waktu desain. Manajemen publik perlu membuat trade-off tersebut eksplisit dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan cara ini, public value menjadi alat pengambilan keputusan, bukan hanya slogan evaluasi.

Tabel 3. Sintesis dimensi, risiko, dan respons manajerial

Dimensi	Mekanisme	Literatur kunci	Risiko utama	Respons manajerial
Kapasitas administratif	Strategi, redesign proses, data, kompetensi, pembelajaran	Mergel et al., 2019; Tangi et al., 2021	Fragmentasi, vendor dependency, projectification	Service blueprint, interoperabilitas, ownership data, evaluasi outcome
Collaborative governance & co-creation	Knowledge integration, legitimacy, innovation	Ansell & Gash, 2008; Voorberg et al., 2015; Rodriguez Müller et al., 2021	Tokenism, dominasi aktor kuat, fatigue	Co-design representatif, feedback loop, facilitation
Inklusi & burden reduction	Equity, accessibility, usability	Lythreathis et al., 2022; Christensen et al., 2020	Digital exclusion, learning/compliance costs	Hybrid channels, burden audit, assisted digital, once-only data
Transparansi & accountability	Explainability, reviewability, rule of law	Busuioc, 2021; Kuziemski & Misuraca, 2020	Opacity, responsibility gaps, automation bias	Human oversight, audit trail, appeal, impact assessment
Citizen trust	Adoption, cooperation, perceived legitimacy	Grimmelikhuijsen et al., 2013; Aoki, 2021; Grimmelikhuijsen, 2023	Distrust, low usage, resistance	Fair process, meaningful explanation, responsive complaints
Public value outcome	Efficiency, quality, equity, legitimacy, resilience	Twizeyimana & Andersson, 2019; MacLean & Titah, 2022	Optimasi satu nilai mengorbankan nilai lain	Balanced scorecard public value dan evaluasi trade-off

Sumber: sintesis penulis, 2023

Proposisi Penelitian untuk Pengujian Empiris

Kerangka konseptual dapat diterjemahkan menjadi proposisi yang dapat diuji pada organisasi publik. Proposisi tidak dimaksudkan sebagai hasil empiris artikel ini, melainkan sebagai agenda untuk survei, studi kasus komparatif, eksperimen, atau mixed methods. Pengujian dapat dilakukan pada layanan perizinan, administrasi kependudukan, pajak, bantuan sosial, kepegawaian publik, kesehatan, atau layanan pemerintah daerah dengan menyesuaikan unit analisis.

Proposisi pertama menempatkan administrative capacity sebagai antecedent utama kualitas transformasi. Proposisi kedua menempatkan co-creation sebagai mekanisme peningkatan fit dan legitimacy. Proposisi ketiga menempatkan inclusion

dan burden reduction sebagai moderator yang menentukan apakah digitalisasi menghasilkan public value secara merata. Proposisi keempat dan kelima membahas transparansi, accountability, dan human oversight pada sistem otomatis. Proposisi keenam menempatkan trust sebagai mediator relational. Proposisi ketujuh menguji efek konfigurasi terpadu, bukan efek variabel tunggal.

Tabel 4. Proposisi konseptual dan arah operasionalisasi

Kode	Proposisi	Contoh indikator
P1	Kapasitas administratif dan kematangan digital berpengaruh positif terhadap kualitas transformasi layanan digital.	Kapabilitas proses, data, SDM, koordinasi, pembelajaran; kualitas integrasi layanan
P2	Collaborative governance dan co-creation meningkatkan relevansi desain layanan dan perceived legitimacy.	Intensitas co-design, representasi stakeholder, responsiveness terhadap masukan
P3	Inklusi digital dan pengurangan administrative burden memperkuat pengaruh kualitas layanan digital terhadap public value.	Accessibility, langkah proses, waktu, error, assisted channel, digital literacy
P4	Transparansi yang relevan dan explainability meningkatkan trust apabila disertai mekanisme review dan redress.	Kejelasan alasan, audit trail, complaint/appeal, correction
P5	Meaningful human oversight memperkuat legitimasi penggunaan AI pada keputusan administratif high-stakes.	Human review authority, override, escalation, accountability clarity
P6	Citizen trust memediasi hubungan antara fairness/kualitas pengalaman layanan dan penggunaan berkelanjutan.	Perceived fairness, trustworthiness, reuse intention, cooperation
P7	Konfigurasi terpadu capacity-co-creation-inclusion-accountability-trust menghasilkan public value lebih tinggi daripada optimasi teknologi secara terpisah.	Efficiency, quality, equity, legitimacy, resilience

Sumber: dikembangkan penulis, 2023

Implikasi Manajerial bagi Organisasi Publik

Implikasi pertama adalah perlunya mengubah governance portfolio transformasi. Organisasi publik sebaiknya tidak memulai roadmap dari daftar teknologi, tetapi dari service problems dan public value outcomes. Setiap inisiatif perlu memiliki problem statement, target user, outcome, risk classification, ownership data, indikator inclusion, dan mekanisme evaluasi. Pendekatan ini mengurangi kecenderungan mengejar inovasi yang visible tetapi tidak menyelesaikan masalah administratif.

Kedua, simplifikasi harus mendahului automatisasi. Sebelum proses dibuat digital, organisasi perlu menilai apakah persyaratan masih diperlukan, data telah tersedia di instansi lain, keputusan dapat distandardisasi, dan titik discretion harus dipertahankan. Automatisasi proses yang buruk hanya mempercepat produksi

burden. Karena itu, process redesign, legal review, dan data mapping harus menjadi bagian dari product development.

Ketiga, organisasi perlu membangun architecture of participation. Co-creation tidak cukup dilakukan menjelang peluncuran. Warga dan frontline employees perlu terlibat sejak problem discovery, prototype testing, risk assessment, hingga post-implementation review. Data pengaduan, call center, analytics, dan feedback survei juga harus diperlakukan sebagai sumber learning, bukan sekadar laporan kepatuhan.

Keempat, inclusion perlu memiliki indikator operasional. Pemerintah dapat memantau completion rate menurut kelompok pengguna, penggunaan assisted channels, waktu penyelesaian, jumlah percobaan, error messages, abandonment rate, dan outcome pengaduan. Indikator tersebut perlu dilaporkan bersama efisiensi biaya agar trade-off tidak tersembunyi. Strategi digital-first tetap dimungkinkan, tetapi harus disertai non-digital safety net yang proporsional.

Kelima, tata kelola AI perlu berbasis risiko. Sistem yang hanya memberi rekomendasi informasi memerlukan safeguard berbeda dari sistem yang menentukan eligibility, prioritas inspeksi, risiko fraud, sanksi, atau hak warga. Untuk keputusan high-stakes, impact assessment, human review, dokumentasi model, audit data, monitoring drift, dan appeal perlu menjadi requirement. Prinsip ini konsisten dengan literatur accountability dan AI governance sektor publik (Busuioc, 2021; Kuziemski & Misuraca, 2020).

Keenam, trust harus dikelola melalui fairness dan responsiveness, bukan branding digital. Pemerintah dapat meningkatkan trust ketika warga memperoleh alasan yang jelas, dapat memperbaiki kesalahan, menerima respons atas pengaduan, dan melihat bahwa data digunakan secara proporsional. Grimmelikhuijsen (2023) menunjukkan pentingnya explainability dalam membentuk trustworthiness, sedangkan Porumbescu (2017) memperingatkan bahwa instrumen transparansi tidak selalu menghasilkan trust dengan cara yang sama.

Ketujuh, evaluasi transformasi harus beralih dari delivery metrics ke public value metrics. Uptime, jumlah pengguna, dan volume transaksi tetap penting, tetapi harus dilengkapi indikator kualitas, inclusion, burden, error correction, trust, perceived fairness, dan resilience. Dengan demikian, keberhasilan proyek tidak ditentukan ketika aplikasi diluncurkan, melainkan ketika layanan menghasilkan outcome yang lebih baik bagi warga dan organisasi.

Tabel 5. Roadmap implementasi transformasi administrasi publik digital

Tahap	Fokus	Output minimum
1. Diagnose	Definisikan masalah publik dan user journey	Problem statement, baseline burden, kelompok terdampak
2. Simplify	Hilangkan persyaratan dan langkah yang tidak perlu	Redesign proses, once-only data, legal simplification
3. Co-create	Libatkan warga, frontline, dan mitra	Co-design, prototype testing, representation check
4. Build capacity	Siapkan data, SDM, interoperabilitas, ownership	Data governance, service team, architecture standard
5. Safeguard	Tetapkan inclusion, privacy, accountability, human oversight	Risk assessment, assisted channel, audit, redress

Tahap	Fokus	Output minimum
6. Deliver iteratively	Luncurkan bertahap dan ukur pengalaman	Completion, error, time, abandonment, satisfaction
7. Evaluate public value	Nilai efisiensi sekaligus equity dan legitimacy	Balanced public value indicators
8. Learn and adapt	Gunakan pengaduan, audit, dan data untuk perbaikan	Review cycle, model monitoring, policy/process update

Sumber: sintesis penulis, 2023

Agenda Penelitian Lanjutan

Agenda penelitian pertama berkaitan dengan hubungan konfiguratif antarvariabel. Banyak studi menilai faktor secara terpisah, padahal transformasi kemungkinan bergantung pada kombinasi kapasitas, governance, inclusion, dan trust. Metode configurational comparative analysis, multilevel modelling, atau longitudinal case study dapat membantu menjelaskan konfigurasi yang menghasilkan public value pada konteks berbeda.

Kedua, diperlukan penelitian administrative burden yang lebih dekat dengan perilaku pengguna. Christensen et al. (2020) menunjukkan bahwa kemampuan kognitif warga memengaruhi besarnya burden dalam interaksi dengan negara. Penelitian dapat menggunakan digital trace, time-motion, screen recording, atau experiment untuk mengukur biaya belajar dan kepatuhan secara lebih objektif, kemudian membandingkan dengan persepsi warga.

Ketiga, dampak AI terhadap discretion dan frontline bureaucracy perlu diteliti secara mendalam. AI dapat mengurangi variasi, tetapi juga dapat memindahkan discretion ke tahap desain model dan data. Pertanyaan penting bukan apakah discretion hilang, melainkan siapa yang memegangnya, kapan ia digunakan, dan bagaimana ia dapat diawasi. Studi pada keputusan high-stakes sangat dibutuhkan.

Keempat, penelitian trust perlu membedakan trust terhadap institusi, layanan, petugas, teknologi, dan sistem AI. Efek transparency atau explainability mungkin berbeda pada setiap objek trust. Eksperimen Aoki (2021), Grimmelikhuijsen (2023), serta Selten et al. (2023) menyediakan titik awal, tetapi studi lintas budaya dan lintas jenis layanan tetap diperlukan untuk memahami boundary conditions.

Kelima, studi co-creation perlu menilai distribusi partisipasi dan outcome, bukan hanya jumlah peserta. Voorberg et al. (2015) dan Rodriguez Müller et al. (2021) menunjukkan bahwa co-creation memiliki bentuk, mekanisme, dan outcome yang sangat kontekstual. Penelitian masa depan dapat menguji siapa yang memperoleh suara, siapa yang memperoleh manfaat, dan apakah proses digital memperluas atau justru mempersempit representasi.

Tabel 6. Agenda penelitian lanjutan

Tema	Pertanyaan kunci	Desain potensial
Konfigurasi kapabilitas	Kombinasi apa yang cukup/necessary untuk public value?	fsQCA, longitudinal comparative case
Administrative burden	Bagaimana friction digital memengaruhi take-up dan equity?	Digital trace, experiment, journey analytics

Tema	Pertanyaan kunci	Desain potensial
AI & discretion	Ke mana discretion berpindah ketika keputusan diautomasi?	Ethnography, process tracing, audit study
Trust & explainability	Jenis penjelasan apa efektif pada jenis keputusan berbeda?	Survey experiment, cross-national comparison
Co-creation & representation	Siapa yang terwakili dan siapa yang tetap tersisih?	Network analysis, deliberative evaluation
Public value measurement	Bagaimana mengukur trade-off efficiency-equity-legitimacy?	Multi-criteria index, balanced public value scorecard

Sumber: dikembangkan penulis, 2023

5. Penutup

Transformasi administrasi publik digital tidak dapat dinilai hanya dari kecepatan digitalisasi, jumlah aplikasi, atau tingkat otomatisasi. Literatur bereputasi menunjukkan bahwa public value muncul ketika teknologi terhubung dengan kapasitas administratif, tata kelola kolaboratif, inclusion, accountability, dan trust. Artikel ini mengintegrasikan aliran tersebut ke dalam kerangka Public Value Digital Administration yang menempatkan kapasitas administratif sebagai fondasi, collaborative governance dan co-creation sebagai proses penciptaan pengetahuan serta legitimasi, inclusion dan burden reduction sebagai uji keadilan, transparency-accountability-human oversight sebagai safeguard, trust sebagai mekanisme relasional, dan public value sebagai outcome multidimensi.

Sintesis juga memperlihatkan bahwa transformasi selalu mengandung trade-off. Efisiensi dapat meningkat tetapi burden berpindah kepada warga; automatisasi dapat meningkatkan konsistensi tetapi mengurangi ruang review; transparansi dapat menambah informasi tanpa meningkatkan pemahaman; dan co-creation dapat meningkatkan legitimasi tetapi tidak selalu memperbaiki trust. Karena itu, tugas manajemen publik adalah membuat trade-off tersebut terlihat, menilai risiko secara proporsional, dan mempertahankan mekanisme koreksi.

Implikasi praktis utama adalah perlunya roadmap yang dimulai dari problem publik dan simplifikasi, bukan dari pemilihan teknologi. Organisasi perlu membangun service teams lintas fungsi, architecture of participation, assisted digital channels, data governance, meaningful human oversight, audit trail, complaint and appeal, serta public value metrics. Pada era AI, kapasitas untuk menjelaskan dan mengoreksi keputusan sama pentingnya dengan kapasitas untuk mengotomasi.

Artikel memiliki keterbatasan sebagai integrative review. Penelusuran literatur dilakukan secara terstruktur namun tidak dimaksudkan sebagai systematic review exhaustive seluruh database, sehingga masih mungkin terdapat studi relevan yang tidak tercakup. Kerangka yang dihasilkan bersifat konseptual dan perlu diuji dalam konteks empirik. Penelitian mendatang dapat menguji tujuh proposisi pada berbagai jenis layanan dan level pemerintahan, membandingkan kelompok pengguna, serta mengamati bagaimana konfigurasi kapasitas, inclusion, accountability, dan trust membentuk public value dalam jangka panjang.

Daftar Pustaka

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211–230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Aoki, N. (2021). The importance of the assurance that ‘humans are still in the decision loop’ for public trust in artificial intelligence: Evidence from an online experiment. *Computers in Human Behavior*, 114, 106572. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106572>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836. <https://doi.org/10.1111/puar.13293>
- Christensen, J., Aarøe, L., Baekgaard, M., Herd, P., & Moynihan, D. P. (2020). Human capital and administrative burden: The role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, 80(1), 127–136. <https://doi.org/10.1111/puar.13134>
- Cordella, A., & Paletti, A. (2019). Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101409. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101409>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), 424–443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Grimmelikhuijsen, S. (2023). Explaining why the computer says no: Algorithmic transparency affects the perceived trustworthiness of automated decision-making. *Public Administration Review*, 83(2), 241–262. <https://doi.org/10.1111/puar.13483>
- Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586. <https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Kuziemski, M., & Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>
- Lythreatis, S., Singh, S. K., & El-Kassar, A.-N. (2022). The digital divide: A review and future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 175, 121359. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359>

- MacLean, D., & Titah, R. (2022). A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-government: A public value perspective. *Public Administration Review*, 82(1), 23–38. <https://doi.org/10.1111/puar.13413>
- Madan, R., & Ashok, M. (2023). AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101774. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101774>
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237–245. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.006>
- Mergel, I. (2019). Digital service teams in government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101389. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.001>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
- Porumbescu, G. (2017). Linking transparency to trust in government and voice. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 520–537. <https://doi.org/10.1177/0275074015607301>
- Rodriguez Müller, A. P., Casiano Flores, C., Albrecht, V., Steen, T., & Cromptvoets, J. (2021). A scoping review of empirical evidence on (digital) public services co-creation. *Administrative Sciences*, 11(4), 130. <https://doi.org/10.3390/admsci11040130>
- Selten, F., Robeer, M., & Grimmelikhuijsen, S. (2023). ‘Just like I thought’: Street-level bureaucrats trust AI recommendations if they confirm their professional judgment. *Public Administration Review*, 83(2), 263–278. <https://doi.org/10.1111/puar.13602>
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of artificial intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368–383. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Tangi, L., Benedetti, M., Gastaldi, L., Noci, G., & Russo, C. (2021). Mandatory provisioning of digital public services as a feasible service delivery strategy: Evidence from Italian local governments. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101543. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101543>
- Tangi, L., Janssen, M., Benedetti, M., & Noci, G. (2021). Digital government transformation: A structural equation modelling analysis of driving and

- impeding factors. *International Journal of Information Management*, 60, 102356.
<https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2021.102356>
- Torring, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Tran Pham, T. K. (2023). Government administrative capacity, e-government performance and citizen's e-government adoption: Evidence from a transition country. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 17(3), 443–458.
<https://doi.org/10.1108/TG-09-2022-0120>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of e-government—A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167–178.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- van Noordt, C., & Misuraca, G. (2022). Artificial intelligence for the public sector: Results of landscaping the use of AI in government across the European Union. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101714.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714>
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144.
<https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>
- Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B., & Bright, J. (2020). Smart technology and the emergence of algorithmic bureaucracy: Artificial intelligence in UK local authorities. *Public Administration Review*, 80(6), 946–961.
<https://doi.org/10.1111/puar.13286>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Sturm, B. J. (2020). The dark sides of artificial intelligence: An integrated AI governance framework for public administration. *International Journal of Public Administration*, 43(9), 818–829.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1749851>
- Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>