



Konseptualisasi Public Value dalam Manajemen Pelayanan Publik di Era Digital

Sri Yulianti Mozin^{1*}, Magfira H. Mahmud², Marsela Umar³

¹Universitas Negri Gorontalo, Jl. Jendral Sudirman, 96138, and Indonesia

²Universitas Negri Gorontalo, Jl. Jendral Sudirman, 96138, and Indonesia

³Universitas Negri Gorontalo, Jl. Jendral Sudirman, 96138, and Indonesia

*Corresponding author's email: yulmozin@ung.ac.id

Abstract. Transformasi digital dalam sektor publik mendorong pergeseran paradigma dari pendekatan administratif tradisional menuju model yang berorientasi pada penciptaan nilai publik. Konsep public value menjadi kerangka strategis yang menekankan pentingnya legitimasi, kinerja, dan dukungan masyarakat dalam manajemen pelayanan publik. Studi ini bertujuan mengkaji bagaimana manajemen pelayanan publik dapat dikonseptualisasikan ulang dalam era digital dengan orientasi penciptaan nilai publik. Metode yang digunakan adalah tinjauan pustaka kualitatif terhadap jurnal nasional dan internasional terkini, termasuk studi kasus seperti layanan e-Government di Indonesia (Kusudiandaru & Umanto, 2024) dan pengelolaan sistem transportasi publik (Celia & Andono, 2023). Hasil kajian menunjukkan bahwa integrasi teknologi informasi, sistem pengendalian manajemen berbasis nilai, dan keterlibatan pemangku kepentingan merupakan prasyarat utama bagi penciptaan nilai publik secara berkelanjutan. Studi ini menyimpulkan bahwa nilai publik tidak hanya diukur melalui output birokrasi, tetapi juga melalui persepsi, partisipasi, dan kepercayaan publik terhadap institusi penyelenggara layanan.

Keywords: E-government; Legitimasi demokratis; Manajemen publik digital; Pelayanan publik; Public value;

1. Introduction

Perkembangan teknologi digital telah mengubah secara fundamental cara pemerintah menjalankan perannya dalam melayani masyarakat. Era digital bukan hanya memunculkan harapan akan kecepatan dan efisiensi layanan, tetapi juga menuntut transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas yang lebih tinggi. Dalam konteks ini, konsep public value atau nilai publik menjadi semakin penting sebagai paradigma baru dalam manajemen pelayanan publik (Moore, 1995; Cook, 2024).

Public value secara konseptual mengacu pada nilai-nilai yang diciptakan oleh sektor publik melalui pelayanan yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga legitimate secara demokratis dan mampu membangun kepercayaan publik (Hartley et al., 2019). Nilai publik tidak semata-mata ditentukan oleh output birokrasi, tetapi juga oleh persepsi dan pengalaman masyarakat sebagai pengguna layanan. Di sinilah letak perbedaan mendasar antara pendekatan manajemen publik tradisional—seperti New Public Management (NPM)—dengan pendekatan Public Value Management (PVM) yang lebih kolaboratif, interaktif, dan berorientasi hasil yang dirasakan oleh warga negara.

Di Indonesia, upaya untuk mewujudkan nilai publik melalui digitalisasi telah terlihat dari berbagai inovasi pelayanan publik berbasis teknologi. Salah satunya adalah penerapan e-Government dalam bentuk layanan Government-to-Employees (G2E) yang menurut Kusudiandaru dan Umanto (2024) terbukti mampu meningkatkan kepuasan pegawai,

efisiensi birokrasi, bahkan berkontribusi terhadap kelestarian lingkungan. Penelitian lain oleh Heriyanto (2022) juga menunjukkan bahwa digitalisasi dalam pelayanan publik selama pandemi COVID-19 memaksa instansi pemerintah untuk melakukan akselerasi digital yang lebih cepat dari sebelumnya demi memenuhi ekspektasi masyarakat yang terus meningkat.

Namun demikian, tantangan mendasar dalam menciptakan public value di era digital tidak sekadar terletak pada adopsi teknologi, melainkan pada bagaimana sistem manajemen dan kepemimpinan sektor publik mampu mengelola transformasi tersebut secara partisipatif, inklusif, dan berbasis nilai (Celia & Andono, 2023). Pendekatan kontrol manajemen, tata kelola, serta orientasi pelayanan yang berbasis kebutuhan riil warga menjadi faktor penentu kesuksesan penciptaan nilai publik.

Lebih lanjut, proses penciptaan nilai publik dalam era digital juga bersinggungan dengan tantangan kompleksitas pemerintahan, dinamika legitimasi, serta ketidakpastian sosial dan politik yang semakin tinggi. Buku suntingan Brian J. Cook (2024) menekankan bahwa penciptaan nilai publik sering kali bersifat tidak linier, melibatkan banyak aktor, dan sarat dengan kontestasi nilai serta interpretasi yang beragam. Oleh karena itu, upaya konseptualisasi ulang terhadap public value di era digital perlu dilakukan untuk memperkaya landasan teoritis maupun praktis dari manajemen pelayanan publik masa kini.

Gap dalam literatur menunjukkan bahwa meskipun banyak studi membahas digitalisasi dan inovasi pelayanan publik, masih sedikit yang secara eksplisit mengaitkan transformasi digital dengan kerangka nilai publik secara sistematis. Kajian bibliometrik oleh Monica et al. (2024) mengindikasikan bahwa tren penelitian tentang inovasi pelayanan publik masih terfokus pada aspek teknologi, desain layanan, dan efisiensi, sementara dimensi legitimasi, kolaborasi warga, dan outcome berbasis nilai masih belum tergarap secara mendalam.

Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk:

1. Menelaah secara kritis konsep nilai publik dan relevansinya dalam era digital.
2. Mengkaji dinamika manajemen pelayanan publik berbasis nilai di tengah transformasi digital.
3. Menyusun sintesis teoretis dan praktik dari berbagai studi kasus yang relevan di Indonesia dan secara internasional.

Dengan pendekatan tersebut, artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan Public Value Management (PVM) serta rekomendasi kebijakan yang kontekstual bagi reformasi pelayanan publik di era digital.

2. Methods

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka (library research) yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan mengkonstruksi ulang konsep *public value* dalam manajemen pelayanan publik pada era digital. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang diangkat bersifat konseptual dan normatif, memerlukan penelaahan kritis terhadap teori, praktik, dan pengalaman kebijakan yang telah berlangsung di berbagai konteks.

2.1. Research design

Penelitian ini mengadopsi desain eksploratif-kualitatif dengan penekanan pada analisis teoritik dan sintesis kritis. Desain ini bertujuan menggali pemahaman mendalam terhadap perubahan paradigma manajemen pelayanan publik, khususnya dalam integrasi teknologi digital dengan penciptaan nilai publik (public value creation). Penulis memetakan keterkaitan antara teori, temuan studi kasus, dan model implementasi di Indonesia maupun secara global, untuk membangun kerangka konseptual yang relevan dan adaptif terhadap tantangan era digital.

2.2. data collection technique

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui:

- **Literatur primer** berupa artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional yang relevan, termasuk hasil studi empiris dan teoretis terkait public value, digital governance, manajemen layanan publik, sistem pengendalian organisasi publik, dan inovasi pelayanan.
- **Dokumen sekunder** seperti buku akademik, laporan riset institusi kebijakan, regulasi pemerintah, dan dokumen resmi lainnya yang relevan dengan tema penelitian.

Beberapa referensi utama berasal dari karya Moore (1995), Cook (2024), Celia & Andono (2023), Kusudiandaru & Umanto (2024), dan Temporal (2015), serta jurnal-jurnal yang telah diunggah sebagai bagian dari studi literatur.

2.3 data analysis techniques

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (content analysis) secara sistematis terhadap isi teks dari sumber yang dikaji. Prosedur analisis dilakukan melalui tahap berikut:

1. **Koding Awal** – mengidentifikasi konsep-konsep utama seperti: *public value*, *e-government*, *digital transformation*, *legitimacy*, dan *public service branding*.
2. **Klasifikasi Tematik** – mengelompokkan temuan berdasarkan dimensi teoretis dan praktik: nilai substantif, legitimasi, kapasitas operasional, serta sistem manajemen pelayanan digital.
3. **Sistematika Sintesis** – membangun jalinan hubungan antar-tema untuk membentuk kerangka konseptual baru yang menjelaskan dinamika penciptaan nilai publik dalam era digital.
4. **Validasi Konseptual** – membandingkan hasil sintesis dengan teori yang sudah mapan dan hasil studi kasus untuk menguji konsistensi serta kemungkinan kontribusi teoritis baru.

2.4 literature selection criteria

Literatur yang digunakan dipilih berdasarkan kriteria berikut:

1. Diterbitkan dalam lima belas tahun terakhir (2009–2024), kecuali untuk karya seminal seperti Moore (1995).
2. Relevan secara tematik dengan isu nilai publik dan pelayanan digital.
3. Diambil dari jurnal terakreditasi nasional dan internasional, serta buku akademik dari penerbit terpercaya.
4. Mengandung landasan teoritis atau hasil empiris yang dapat dikontekstualisasikan dalam dinamika pelayanan publik di Indonesia.

3. Results and Discussion

3.1. System Performance Benchmark

Results should be clear and concise. Show only the most significant or main findings of the research. Discussion must explore the significance of the results of the work. Adequate discussion or comparison of the current results to the previous similar published articles should be provided to shows the positioning of the present research (if available).

3.1. Sintesis Studi Kasus: Dinamika Penerapan Public Value di Era Digital

Transformasi digital dalam sektor publik tidak sekadar menyoal adopsi teknologi, tetapi juga menyangkut perubahan nilai, perilaku organisasi, serta ekspektasi warga negara. Sejumlah studi menunjukkan bahwa organisasi publik yang sukses menciptakan nilai publik umumnya menekankan aspek legitimasi, kualitas layanan, dan kapasitas inovasi.

Kusudiandaru dan Umanto (2024) menunjukkan bahwa penerapan sistem e-government berbasis Government-to-Employees (G2E) di Indonesia telah berhasil meningkatkan kepuasan pengguna dan mendorong praktik yang lebih ramah lingkungan. Temuan ini memperlihatkan keterkaitan antara kualitas sistem, kepuasan pengguna, dan outcome lingkungan serta organisasi.

Celia dan Andono (2023) dalam studi kasus Suroboyo Bus menegaskan pentingnya sistem pengendalian manajemen berbasis nilai publik. Dengan transformasi kelembagaan dari UPTD menjadi BLUD, organisasi ini mampu menerapkan sistem kendali yang tidak hanya fokus pada efisiensi, tetapi juga pada nilai-nilai seperti aksesibilitas, kepercayaan publik, dan kualitas layanan transportasi massal.

Heriyanto (2022) menyoroti tantangan infrastruktur dan kesiapan sumber daya manusia dalam mengimplementasikan e-Government di daerah. Namun, di sisi lain, ia menunjukkan bahwa digitalisasi memperkuat persepsi publik terhadap akuntabilitas pemerintah, terutama selama krisis seperti pandemi COVID-19.

Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa penciptaan nilai publik di era digital memerlukan:

- Komitmen kelembagaan untuk mengadopsi prinsip *public value management*;
- Adaptasi struktur dan budaya organisasi;
- Kesiapan teknologi dan kapabilitas digital;
- Pelibatan warga dalam desain dan evaluasi layanan publik.

3.2. Dimensi Nilai Publik dalam Era Digital

Dari hasil sintesis literatur dan kasus, nilai publik di era digital dapat dipetakan ke dalam empat dimensi utama:

1. Nilai Substantif (Outcome)

Nilai ini mencakup manfaat nyata yang dirasakan oleh masyarakat, seperti peningkatan akses layanan, efisiensi waktu dan biaya, serta kualitas layanan.

Contohnya adalah efisiensi transportasi publik berbasis aplikasi di kota Surabaya (Celia & Andono, 2023).

2. Legitimasi Demokratis

Nilai ini terkait kepercayaan publik terhadap institusi layanan dan keterlibatan warga dalam proses pengambilan keputusan. Digitalisasi dapat memperkuat transparansi dan partisipasi (Heriyanto, 2022), tetapi juga menghadirkan risiko eksklusif digital bila tidak didesain inklusif.

3. Kapabilitas Organisasi

Kemampuan internal organisasi dalam mengadopsi teknologi, menyelaraskan struktur birokrasi, dan membangun sistem evaluasi berbasis nilai publik menjadi krusial. Dalam hal ini, peran kepemimpinan strategis dan tata kelola digital menjadi penentu utama (Cook, 2024).

4. Citra dan Reputasi Institusi (Public Branding)

Paul Temporal (2015) menekankan bahwa branding sektor publik berperan strategis dalam membangun persepsi publik atas nilai dan kinerja layanan. Merek yang kuat dalam konteks pelayanan publik bukan hanya soal logo atau slogan, tetapi representasi nilai, kepercayaan, dan identitas pelayanan.

3.3. Tantangan Konseptual dan Praktis

Beberapa tantangan yang muncul dalam upaya menciptakan nilai publik di era digital antara lain:

- **Ambiguitas dalam Pengukuran Nilai Publik**
Tidak ada indikator tunggal yang dapat sepenuhnya merepresentasikan nilai publik. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan multidimensi dan partisipatif dalam proses evaluasi (Meynhardt, 2023 dalam Cook, 2024).
- **Fragmentasi Kebijakan dan Kelembagaan**
Banyak inovasi digital masih bersifat sporadis dan tidak terintegrasi secara sistemik. Ini menyebabkan inkonsistensi pengalaman warga dan hambatan dalam penciptaan nilai lintas institusi.
- **Ketimpangan Digital dan Kesenjangan Akses**
Tidak semua warga memiliki akses dan literasi digital yang memadai. Hal ini dapat menciptakan bentuk baru eksklusif layanan publik dan melemahkan legitimasi pelayanan.
- **Risiko Komersialisasi Layanan**
Pendekatan berbasis teknologi, bila tidak dikontrol, berpotensi menggeser orientasi pelayanan publik menjadi berbasis pasar (quasi-privatisasi), sehingga melemahkan prinsip keadilan sosial.

3.4. Peluang Strategis untuk Mendorong Nilai Publik

Sebaliknya, transformasi digital juga membuka peluang strategis untuk:

- Menyusun *Public Value Scorecard* berbasis outcome sosial dan persepsi publik;
- Membangun ekosistem pelayanan kolaboratif antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil;

- Meningkatkan kemampuan analitik birokrasi dalam memahami kebutuhan warga secara real-time;
- Mendorong *co-production* layanan melalui kanal digital dan mekanisme umpan balik interaktif.

4. Conclusions

4.1. Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa public value merupakan paradigma strategis yang sangat relevan dalam manajemen pelayanan publik di era digital. Transformasi digital tidak hanya menjadi instrumen efisiensi birokrasi, tetapi juga medium pencipta nilai sosial, legitimasi demokratis, dan peningkatan kepercayaan publik. Studi-studi kasus di Indonesia—seperti implementasi e-government dalam layanan G2E (Kusudiandaru & Umanto, 2024) dan sistem manajemen Suroboyo Bus (Celia & Andono, 2023)—membuktikan bahwa nilai publik dapat diwujudkan jika didukung oleh sistem pengendalian yang adaptif, tata kelola berbasis partisipasi, serta infrastruktur digital yang inklusif dan akuntabel.

Empat dimensi utama nilai publik yang teridentifikasi dalam konteks era digital meliputi: (1) hasil layanan (outcome), (2) legitimasi institusional, (3) kapasitas organisasi, dan (4) persepsi citra publik. Keempatnya harus dikelola secara sinergis untuk memastikan bahwa transformasi digital benar-benar menghasilkan nilai yang diakui dan dirasakan oleh masyarakat.

Namun demikian, tantangan besar masih menghadang, mulai dari ambiguitas pengukuran, ketimpangan digital, hingga fragmentasi kebijakan. Oleh sebab itu, penciptaan nilai publik tidak dapat lagi dipandang sebagai tugas teknokratik semata, melainkan sebagai proses politik, sosial, dan budaya yang membutuhkan kepemimpinan kolaboratif dan kerangka tata kelola baru.

4.2. Peluang Strategis untuk Mendorong Nilai Publik

Untuk memperkuat penciptaan nilai publik dalam pelayanan digital di Indonesia, maka disarankan hal-hal berikut:

1. Pengembangan Indikator Multidimensional Public Value
Pemerintah perlu mengembangkan instrumen pengukuran nilai publik berbasis persepsi, pengalaman warga, dan dampak sosial-ekologis. Pendekatan seperti *Public Value Scorecard* dan survei persepsi layanan harus dijadikan bagian dari siklus kebijakan.
2. Peningkatan Literasi Digital dan Inklusi Teknologi
Program pelayanan digital harus disertai dengan strategi peningkatan literasi digital bagi masyarakat, khususnya kelompok rentan, serta desain layanan yang responsif terhadap keterbatasan akses.
3. Penguatan Sistem Pengendalian Berbasis Nilai
Setiap unit pelayanan publik sebaiknya merancang sistem pengendalian yang tidak hanya fokus pada kinerja administratif, tetapi juga pada nilai-nilai seperti keadilan, akuntabilitas, keberlanjutan, dan partisipasi warga.
4. Pengarusutamaan Branding Publik Strategis

Pemerintah harus membangun merek layanan publik yang kuat dengan menyampaikan nilai-nilai inti kepada masyarakat melalui kanal digital yang terbuka, dua arah, dan menyentuh sisi emosional warga (Temporal, 2015).

5. Integrasi dan Sinergi Antar-Instansi

Reformasi digital harus dibarengi dengan integrasi sistem antar instansi dan level pemerintahan agar pengalaman pengguna menjadi utuh (end-to-end), bukan terfragmentasi dan membingungkan.

6. Pelibatan Masyarakat dalam Co-Production

Era digital memungkinkan partisipasi aktif warga dalam mendesain, memantau, dan mengevaluasi layanan publik. Pemerintah perlu membuka kanal *co-creation* sebagai praktik utama manajemen nilai publik.

Dengan menerapkan pendekatan berbasis *public value*, pemerintah dapat memastikan bahwa transformasi digital bukan hanya menjadi proyek teknologi, melainkan jalan menuju tata kelola yang lebih inklusif, adaptif, dan berorientasi hasil sosial.

References

- Celia, E., & Andono, F. A. (2023). Sistem pengendalian manajemen berbasis nilai publik: Studi kasus pada Suroboyo Bus. *Akuntansi dan Teknologi Informasi*, 16(2), 188–201. <https://doi.org/10.24123/jati.v16i2.5674>
- Cook, B. J. (Ed.). (2024). *Challenges to public value creation: Authority, process, and complexity*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-46030-2>
- Heriyanto. (2022). Urgensi penerapan e-government dalam pelayanan publik. *Musamus Journal of Public Administration*, 5(1), 45–59.
- Kusudiandaru, S., & Umanto. (2024). Apakah kesuksesan layanan Government-to-Employees berhasil menciptakan nilai publik? *Syntax Literate*, 9(5), 3106–3123. <http://dx.doi.org/10.36418/syntax-literate.v9i5>
- Monica, R., Permatasari, I., Lionardo, A., & Budiyanto, M. N. (2024). Inovasi pelayanan publik: Analisis bibliometrik terhadap perkembangan dan tren penelitian. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 5(2), 94–109. <https://doi.org/10.29103/jspm.v%vi%i.16366>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Temporal, P. (2015). *Branding for the public sector: Creating, building and managing brands people will value*. Wiley.
- Yovita, L., & Kristianti, I. (2019). Penciptaan nilai pasar oleh perusahaan terpercaya. *Perspektif Akuntansi*, 2(1), 19–38. <https://doi.org/10.24246/persi.v2i1.p19-38>
-