

Pertemuan XIV

Inovasi Daerah

Misi Sesi Perkuliahan

- Menjelaskan inovasi kebijakan daerah
- Memahami skema kemitraan pemerintah daerah

Subtansi Sesi Perkuliahan

- Skema-skema kemitraan
- Keunggulan dan kelemahan skema kemitraan
- Kemitraan dan inovasi

Metode Sesi Perkuliahan

- Ceramah
- Diskusi kelas

Salah satu fenomena yang sarat di daerah adalah kurangnya kualitas pelayanan publik, seperti halnya pelayanan kesehatan, perumahan, transportasi, air minum, fasilitas sosial, pendidikan, dan lain-lain. Keberadaan Pemerintah Daerah yang salah satunya berfungsi memberikan pelayanan publik yang memuaskan bagi masyarakat, pada kenyataannya pelayanan yang diberikan (di wilayah Kabupaten maupun Kota) cenderung belum berkualitas. Berbagai pelayanan yang diberikan Pemerintah Daerah bahkan kalah bersaing dengan pelayanan yang dikelola oleh pihak swasta. Flynn (1990) menjelaskan pelayanan publik yang dikelola pemerintah secara hierarkis cenderung bercirikan *over bureaucratic, bloated, wasteful*, dan *under performing*. Pergeseran peranan Pemerintah Daerah sesuai dengan berlakunya peraturan perundang-undangan tentunya menuntut pelayanan publik di daerah yang lebih berkualitas, karena keterlibatan masyarakat perkotaan yang bersifat lokalitas atas prakarsa sendiri sangat strategis dan menentukan berkaitan dengan kualitas pelayanan yang mereka terima.

Selama ini terdapat kecenderungan bahwa kualitas kebijakan dan pelayanan ditentukan oleh pemerintah atau *provider*, bukan bersama-sama antara *provider* dengan *user, customer, client*, atau *citizen*. Upaya meningkatkan pelayanan publik tentunya tidak mudah, sangat tergantung pada perubahan visi, misi, strategi, dan

operasional Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh faktor perluasan/ terwujudnya mekanisme pasar, manajemen baru yang berkualitas, dan perluasan makna demokrasi. Pemerintah Daerah dituntut melaksanakan pembangunan secara komprehensif, mengembangkan prinsip demokratisasi, melibatkan pihak swasta, dan menerapkan manajemen publik yang berkualitas dan memuaskan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu dibutuhkan pemerintahan yang efektif menghasilkan berbagai kebijakan publik yang inovatif yang mampu mengakselerasi peran para stakeholder lainnya, yakni sektor privat, para pelaku usaha dan *civil society organization* di dalam pengelolaan urusan-urusan publik.

A. Inovasi Sektor Publik

Kajian mengenai inovasi telah menginspirasi sekian banyak penelitian, teorisasi, spekulasi, dan pemikiran-pemikiran dari berbagai bidang dalam beberapa dekade. Bisa dikatakan, setiap hari pada abad ke-20 dan ke-21 dunia selalu menyaksikan inovasi-inovasi baru, entah pembaharuan dan perbaikan atas kinerja teknologi atau penemuan yang sebelumnya, atau malah pemusnahan yang sebelumnya (Kasali, 2017). Hal ini karena inovasi didorong oleh semua orang, ilmuwan, filsuf, jurnalis, politisi, industrialis, bahkan reformis sosial (Osborne dan Brown, 2011).

Kebutuhan akan adanya inovasi seiring dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi oleh masyarakat di berbagai belahan dunia (Bekkers, Edelenbos, dan Steijn, 2011). Kompleksitas masalah tersebut merentang luas mulai dari krisis pangan, kesehatan, pendidikan, energi, lingkungan, dan ekonomi yang tidak kunjung terselesaikan. Kondisi ini diperparah dengan kondisi stabilitas sosial politik yang sering tidak menentu di banyak negara, atau bahkan komunitas.

Kemajuan teknologi juga menjadi pemacu kuat bagi perkembangan inovasi. Intervensi teknologi memungkinkan masalah dapat terselesaikan dengan lebih cepat (Veenswijk, 2005). Pemecahan masalah ini tidak hanya berlaku pada barang yang diproduksi oleh perusahaan atau seseorang, namun juga dapat diaplikasikan misalnya dalam diplomasi, penyelesaian konflik, distribusi bantuan sosial dan lain

sebagainya. Namun, harus disadari bahwa inovasi teknologi memiliki prasyarat utama yaitu infrastruktur penunjang dan kapasitas sumber daya manusia.

Indonesia dihadapkan pada dilemma yang sama dengan banyak negara berkembang lainnya dalam pemenuhan kebutuhan publik. Di satu sisi, pemerintah dituntut untuk menjamin kesejahteraan tiap-tiap warganya, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan dasar (Borins, 2008). Di sisi lain, Indonesia menghadapi keterbatasan sumber daya yang cukup kompleks, mulai dari kapasitas yang kurang memadai, sistem yang belum sempurna dan perkembangan teknologi yang relatif lambat. Padahal, sumber daya tersebut merupakan perangkat vital dalam pemenuhan kebutuhan publik yang semakin kompleks dan beragam. Hal ini bisa terjadi karena disaat bersamaan inovasi dalam berbagai bidang tidak berjalan optimal, bila tidak bisa dikatakan gagal.

Hampir seluruh sumber daya alam di Indonesia terutama pertambangan, perkebunan dan kelautan dikelola oleh perusahaan asing atau perusahaan multinasional. Sebagai pemilik sumber daya alam, Indonesia tidak memiliki cukup teknologi untuk memanfaatkan secara massif dan komersial. Dibeberapa tempat, pengelolaan sumber daya alam masih sangat tradisional yang dilakukan oleh masyarakat, misalnya pertambangan minyak bumi tradisional di Blok Cepu dan Kabupaten Bojonegoro atau sistem perkebunan sawit di Sumatra, Kalimantan atau Sulawesi, yang nantinya mereka harus menjual ke perusahaan besar dengan harga relatif rendah. Alih teknologi juga bukan satu-satunya cara instan untuk meningkatkan produktifitas seperti yang terjadi Bali setelah kedatangan "Traktor" yang kemudian meninggalkan Subak sebagai sejarah (Aditjondro, 2003).

Tidak hanya itu, dalam bidang sosial dan politik, ketidakmampuan Indonesia dalam berinovasi terlihat tidak berdaya. Tidak perlu merunut lebih jauh ke masa orde baru, pasca reformasi (tepat 20 tahun pada saat buku ini dipublikasikan), program IMF, World Bank, atau program-program lain yang dicontoh dari keberhasilan negara lain ada di hampir semua kementerian/lembaga di Indonesia. Beberapa program pengentasan kemiskinan seperti Program Keluarga Harapan (PKH) untuk keluarga miskin dan Bantuan Siswa Miskin (BSM) sebagai bantuan pendamping untuk sekolah, diimitasi dan *dicangkokkan* sedemikian rupa dengan alasan program ini berhasil di

Amerika Latin dan beberapa negara Asia Tenggara yang disebut dengan *Conditional Cash Transfer* (Fiszbein dan Schady, 2009). Padahal ada beberapa bukti yang bervariasi di beberapa negara antara lain seperti Meksiko (Schultz, 2004), Ekuador (Schady dan Araujo, 2008), Brasil (Janvry et al., 2008), Kolombia (Attanasio et al., 2005), Nikaragua (Malucio dan Flures, 20005), Pakistan (Chaudhury dan Parajuli, 2008), dan Kamboja (Filmer dan Schady, 2008). Terlebih lagi proyek multi tahun dan multi rezim yang membuat Indonesia terus berhutang pada World Bank seperti PNPB Mandiri yang tidak menunjukkan keberhasilan seperti yang dijanjikan. Kondisi demikian menuntut pemerintah untuk lebih inovatif dalam mengembangkan kebijakan dan program, selain untuk menumbuhkan inovasi dalam kebijakan, juga sebagai motor penggerak inovasi sektor bisnis dan masyarakat pada umumnya.

Studi tentang inovasi kebijakan publik telah lama dilakukan dalam konteks negara maju seperti studi yang dilakukan oleh Osborne & Gaebler (1995) dan Denhardt & Denhardt (2003). Kebijakan tersebut dianggap inovatif karena menawarkan pemenuhan kebutuhan publik yang berbasis efektivitas dan efisiensi yang disebut *New Public Management* (NPM). Konsep kebijakan *new public management* ini kemudian diinovasi dengan gagasan *new public value* (Moore, 1995; Moore & Khagram, 2004; O'Flynn, 2005; Alford & Hughes, 2008). Gagasan *new public value* tersebut menawarkan pemikiran bahwa kebijakan yang efektif dan efisien tidak hanya dilihat dari output saja, namun juga *input*, proses dan *outcome*. Kebijakan yang ada juga harus adaptatif dengan kondisi zaman yang semakin mementingkan pola jaringan antar tingkat pemerintahan, lembaga, stakeholder, bahkan masyarakat untuk optimalisasi pelayanan.

1. Inovasi dalam Kebijakan Daerah

Seperti sudah dijelaskan di atas bahwa inovasi adalah menghadirkan sebuah gagasan baru berupa program atau kebijakan dalam sebuah konteks, meskipun gagasan tersebut merupakan gagasan lama atau sudah pernah diterapkan di konteks ruang dan waktu yang lain. Terdapat tiga tipe tingkatan sebuah gagasan dapat disebut sebagai inovasi. Tingkatan ini didasarkan pada sumber gagasan yang digunakan dalam inovasi (Nenno, 1991). Pertama, orisinalitas yaitu gagasan yang benar-benar baru diciptakan untuk konteks situasi yang sedang dihadapi. Kedua, tingkat adaptasi

yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan oleh konteks lain untuk situasi yang sedang kita hadapi. Ketiga, meminjam, yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan untuk konteks lain ke dalam situasi yang sedang dihadapi secara mentah.

Inovasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Sebuah gagasan yang inovatif tidak akan terjadi jika tidak dapat dipercaya (*reliable*) dengan kondisi politik dan ekonomi yang ada, tidak mendapat dukungan dari para pemangku, pelaku, dan objek kebijakan, dan tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya yang tersedia. Oleh karena itu, sebuah gagasan harus didesain secara matang supaya dapat bisa diimplementasikan sehingga menjadi kebijakan yang inovatif yang membawa dampak yang signifikan.

Perubahan dari gagasan menjadi sebuah kebijakan melalui tahapan-tahapan yang disebut tahapan proses inovasi. Empat tahap ini memiliki titik masuk dan hasil akhir pada masing-masing tahap yang masing-masing tahap tersebut berkesinambungan. Keempat tahap tersebut merupakan syarat fungsional dan institusional sebuah gagasan dapat disebut inovasi (kebijakan) (Maynard-Moody, 1989). Jadi, tiap-tiap tahapan harus dijalankan sebaik dan profesional mungkin agar bermuara pada sebuah inovasi yang baik.

Penekanan inovasi dalam kebijakan yaitu inovasi kebijakan berbeda dengan perbaikan kebijakan (USAID, 2006). Perbaikan kebijakan (*policy improvement*) lebih merujuk pada penerapan praktik-praktik kebijakan yang telah dikenal secara luas untuk mendorong perbaikan bertahap (*incremental*) dalam kualitas pelayanan, jangkauan pelayanan dan keterlibatan penerima manfaat dalam proses perumusan kebijakan. Sementara, inovasi kebijakan mengacu pada implementasi terobosan kebijakan (*policy leap*) dalam konteks introduksi teknologi baru, perombakan kelembagaan maupun praktik-praktik kebijakan yang sebelumnya tidak dikenal atau diterima secara luas (USAID, 2006).

Inovasi kebijakan sosial merupakan proses yang penting dalam desentralisasi. Inovasi bisa meningkatkan efisiensi curahan sumberdaya bagi pelaksanaan kebijakan (*efficiency role*), memperluas opsi kebijakan (*optioning role*), dan mempercepat berlangsungnya dampak kebijakan (*acceleration role*). Perluasan kebijakan, di lain pihak, akan meningkatkan efektivitas dampak kebijakan (*impact effectiveness*)

dengan menggandakan jumlah penerima manfaat dan meminimalisasi kesenjangan kebijakan lintas daerah. Desentralisasi akan secara langsung mempengaruhi kualitas dan kinerja penyediaan pelayanan dasar bagi warga menjadi area kebijakan. **Kebijakan yang bersifat sosial menurut Deyle dan Smith (1998), secara umum mencakup kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pelayanan kebutuhan dasar (*basic services*), bantuan sosial bagi kelompok miskin (*social assistance*) serta berbagai ragam kebijakan jaminan sosial (*social protection*).**

Studi inovasi kebijakan telah menjadi topik besar dalam tiga dekade ini terutama bagi peneliti politik dan administrasi publik. Walker (1969) mulai dengan meneliti inovasi kebijakan pada 88 program di satu negara bagian yang berjudul *the diffusion of innovations among the American states*. Penelitian **Walker meneliti mengenai para pemimpin di negara bagian tersebut melakukan adopsi kebijakan dalam bentuk program baru yang kemudian diimplementasikan.** Penelitian inovasi dalam kebijakan selanjutnya diteliti Gray (1973) melakukan penelitian inovasi kebijakan tentang hak masyarakat sipil, kesejahteraan dan pendidikan. Penelitian Gray ini kemudian diikuti Grupp dan Richard (1975) yang melakukan penelitian mengenai difusi kebijakan dalam beragam jenis kebijakan. Penelitian inovasi kebijakan sejak tahun 70an dan 80an menjadi makin banyak.

Bassolo dan Scally (2008:741) juga mengajukan pemikiran tentang faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya inovasi dalam kebijakan. Menurut mereka, faktor-faktor tersebut ditentukan oleh faktor-faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal adalah birokrasi seperti kecukupan anggaran dan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) sedangkan faktor-faktor eksternal adanya otonomi daerah dan aktivitas kelompok pemerhati.

Inovasi adalah menghadirkan sebuah gagasan baru berupa program atau kebijakan dalam sebuah konteks, meskipun gagasan tersebut merupakan gagasan lama atau sudah pernah diterapkan di konteks ruang dan waktu yang lain. Terdapat tiga tipe tingkatan sebuah gagasan dapat disebut sebagai inovasi. Tingkatan ini didasarkan pada sumber gagasan yang digunakan dalam inovasi (Peltz & Munson, 1982). Pertama, orisinalitas yaitu gagasan yang benar-benar baru diciptakan untuk konteks situasi yang sedang dihadapi. Kedua, tingkat adaptasi yaitu menggunakan

gagasan yang pernah diterapkan oleh konteks lain untuk situasi yang sedang kita hadapi. Ketiga, meminjam, yaitu menggunakan gagasan yang pernah diterapkan untuk konteks lain ke dalam situasi yang sedang dihadapi secara mentah.

Inovasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Sebuah gagasan yang inovatif tidak akan terjadi jika tidak dapat dipercaya (*reliable*) dengan kondisi politik dan ekonomi yang ada, tidak mendapat dukungan dari para pemangku, pelaku, dan objek kebijakan, dan tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya yang tersedia (Roberts & King, 1996). Oleh karena itu, sebuah gagasan harus didesain secara matang supaya dapat bisa diimplementasikan sehingga menjadi kebijakan yang inovatif yang membawa dampak yang signifikan.

Perubahan dari gagasan menjadi sebuah kebijakan melalui tahapan-tahapan yang disebut tahapan proses inovasi. Empat tahap ini memiliki titik masuk dan hasil akhir pada masing-masing tahap yang masing-masing tahap tersebut berkesinambungan. Keempat tahap tersebut merupakan syarat fungsional dan institusional sebuah gagasan dapat disebut inovasi (kebijakan) (Peltz & Munson, 1982; Poole & van de ven 1989). Jadi, tiap-tiap tahapan harus dijalankan sebaik dan profesional mungkin agar bermuara pada sebuah inovasi yang baik.

Nancy C Roberts & Paula J. King (1996: 176) dalam Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation memberikan indikator yang dapat menunjukkan tercapainya keberhasilan yang disebutnya dengan kata strategi kebijakan yang inovatif. Indikator-indikator tersebut adalah

- a. Mampu melakukan perubahan yang radikal untuk menyelesaikan persoalan kompleks dan tidak hanya mengubah gagasan menjadi sebuah kebijakan saja
- b. Gagasan yang menjadi kunci dari perubahan radikal tersebut dipraktikkan dan ditetapkan menjadi produk hukum yang siap diimplementasikan.
- c. Mampu menjamin bahwa kebijakan tersebut berhasil menyelesaikan persoalan.
- d. Institusi/lokasi yang mendapatkan program dari kebijakan tersebut tetap dalam keadaan stabil.

Dunn (1997:11) menunjukkan bahwa inovasi kebijakan diperlukan agar memberikan solusi terbaik bagi masalah yang ada dimasyarakat. Dia menemukan

bahwa kebijakan inovatif bagi perumahan yang ada di Kanada cenderung tidak berpihak pada orang cacat. Ketika seluruh kebijakan yang dilaksanakan tidak dapat memberikan solusi, pemerintah memiliki inovasi untuk memberikan peran kepada masyarakat untuk berpartisipasi lebih besar terhadap kebijakan. Sehingga menghasilkan kebijakan yang akomodatif dengan mendorong prinsip kehidupan yang mandiri harus terus dikembangkan dan diperluas, konsumen memiliki kontrol, fleksibilitas dan pilihan layanan. Keinginan pemerintah Kanada dalam menyetarakan hak-hak penyandang cacat untuk mendapat rumah tanpa perbedaan. Kesimpulan yang diambil Dunn (1997:12) untuk membuat kebijakan yang inovatif yaitu koordinasi antar lembaga pusat dan daerah otonom perlu diperdalam dan menolak pengurangan anggaran untuk perumahan. Diharapkan koordinasi ini dapat mengintegrasikan organisasi konsumen (masyarakat), instansi pemerintah, pihak yang peduli dan kelompok lainnya. Apabila inovasi dilakukan diharapkan akan menjamin kehidupan yang baik bagi masyarakat.