

Inovasi Dan Orientasi Baru Otonomi Daerah

Munawar Noor

mn10120@gmail.com

Abstract

Environmental change demands enormous and fundamental changes to the way of life in the various organizational structures, the nature of management driven by rapid changes in social, economic and political conditions and the development of technology. The purpose of local innovation to improve the performance of Regional Government in order to accelerate the realization of community welfare through the improvement of Public Service, empowerment and community participation and enhancement of regional competitiveness. Therefore innovation and new regional orientation include innovation of governance of Regional Government; Public Service innovation; and / or other Regional Innovations in accordance with Governmental Affairs which are the authority of the Region.

Moderate social changes that will occur will affect the state and life of the organization, so that an organization must meet several demands to be able to live under any circumstances. Kurt Lewin, Plenert (1999), innovation and change developed, essentially include: focusing on the focus or vision for change efforts; developing vision-focused change strategies; strengthening each strategy area around the vision; identifies the characteristics, abilities and qualities that a world-class managers must possess, to drive innovation, including the specific change tools available to managers

Keywords: Innovation, Environmental / Social Change. Regional Autonomy, Focus of Change

A. Pendahuluan

Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan negara dan masyarakat untuk mengelola perubahan menjadi sangat kritis dan strategik, terutama sensitivitas dan responsivitas atas sinyal kapan perubahan tersebut diperlukan, khususnya dalam lompatan langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan. Krisis multi dimensi telah mendorong di mulainya sesuatu yang baik dan benar, yaitu melaksanakan reformasi di segala bidang, dan diharapkan upaya reformasi dapat membantu instansi pemerintah beradaptasi secara signifikan dengan meningkatkan kinerja dan kepercayaan publik. Birokrasi dewasa ini sedang dan telah menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang terus berubah, salah satunya aparatur dan birokrasi harus semakin memfokuskan pada upaya

menghasilkan barang dan pelayanan jasa yang semakin berkualitas dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan transformasi pemerintahan dan birokrasi dalam menghadapi percepatan perubahan tuntutan masyarakat ini telah dikemukakan oleh Osborn dan Gaebler (1992) dengan konsepnya *Reinventing Government: How the Enterreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Lahirnya konsep ini karena kesadaran latar belakang fundamental lembaga birokrasi (public) yang berseberangan dengan lembaga bisnis (*private*). Konsep *Reinventing Government*, menawarkan satu konsep kewirausahaan sebagai satu konsep yang bisa dijalankan oleh lembaga publik ataupun lembaga-lembaga non profit lainnya. Konsep ini menggeser spectrum semangat kewirausahaan ke birokrasi.

Timbulnya isu negative dari perubahan yang direncanakan dalam kebijakan,

program dan kegiatan pembangunan dalam beberapa hal memang tidak dapat dihindarkan. Untuk menghindari resiko, sekaligus mengoptimalkan peluang yang ada, organisasi harus menjadi pelaku yang tegak berdiri dan patut diperhitungkan. Meskipun demikian perubahan yang diperlukan, bisa gagal oleh karena adanya kepemimpinan yang berorientasi masa kini/lalu dan internal, struktur dan sistem organisasi yang menghambat, politik dan ideologi yang picik, tingkat kepercayaan yang rendah, kurangnya kerjasama, sikap yang arogan, sikap saling menyenangi yang tidak sehat, kurangnya kepemimpinan yang visioner dan demokratis (partisipatif), tingkat manajemen menengah ke bawah yang tidak diberdayakan dan ketakutan umum akan sesuatu yang tidak diketahui dan hanya bisa dirasakan.

Sebuah prediksi (Kristiadi), memprediksi bahwa lima sampai sepuluh tahun lagi birokrasi di daerah akan lumpuh seiring kencangnya politisasi birokrasi. Argumenlogis yang disampaikan, bahwa : Fakta yang tidak dapat ditutupi : praktiknya, birokrasi menjadi alat pertarungan kekuasaan pada Pemilu dan Pilkada, sehingga birokrasi lumpuh dalam menjalankan fungsi sebagai instrument pelaksana kebijakan pembangunan dan pelayan publik. Bahkan, reformasi birokrasi tidak akan pernah dapat dilakukan kecuali ada kekuatan yang dapat memaksa partai politik mengakhiri petualangan politiknya diranah birokrasi.

Praktik desentralisasi dalam pengelolaan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah-daerah di Indonesia bukanlah hal yang baru. Secara historis, desentralisasi dalam arti pemencaran kekuasaan secara vertikal telah mulai diterapkan di Indonesia sejak masa kolonial Belanda melalui *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903. Kebijakan ini memang lebih kental

dengan nuansa kepentingan pemerintah kolonial Belanda untuk memudahkan eksploitasi sumber daya alam di Indonesia. Meskipun desentralisasi lazimnya diikuti dengan otonomi daerah, tapi pada masa kolonial, baik Belanda, Inggris, maupun Jepang, kebijakan desentralisasi lebih bersifat administratif, walaupun ada penyebaran kekuasaan antar level pemerintahan, maka delegasi kekuasaan tersebut hanya berhenti pada para pejabat di daerah. Tidak ada otonomi yang sesungguhnya bagi masyarakat di daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sementara itu kriteria Inovasi Daerah meliputi: a. mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi; b. memberi manfaat bagi Daerah dan atau masyarakat; c. tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; dan e. dapat direplikasi.

B. Payung Hukum Otonomi Daerah

Setelah kemerdekaan, pengelolaan hubungan pusat dan daerah diatur melalui sejumlah undang-undang tentang pemerintahan daerah, antara lain UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 2004 dan sekarang berlaku UU No. 23 Tahun 2014. Keseluruhan undang-undang tersebut memiliki paradigma desentralisasi yang beragam. Undang-undang yang berlaku pada periode 1945-1974 sangat kental dengan nuansa otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, bahkan ada kecenderungan pemerintah pusat mengabaikan daerah

karena pusat sendiri ketika itu tengah berupaya mempertahankan kemerdekaannya dari agresi Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia. Pada periode 1974-1999, hubungan pusat dengan daerah justru menjadi sentralistik. Model sentralistik ini diterapkan untuk mendukung paradigma pembangunan yang ketika itu menjadi ideologi. Pada masa Orde Baru, paradigma pembangunan diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, dengan menggunakan pendekatan padat modal. Untuk mendukung keberhasilan pembangunan, diperlukan stabilitas politik yang kuat, sehingga pendekatan sentralistik menjadi pilihan untuk menjamin terjaganya stabilitas politik tersebut.

Pembangunan pada masa Orde Baru memang berhasil mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang cukup mengagumkan, tapi kemajuan tersebut ternyata tidak dinikmati secara merata oleh daerah-daerah. Banyak daerah yang kaya akan sumber daya alam, tapi justru masyarakatnya hidup dalam kemiskinan. Keberhasilan pembangunan lebih banyak dinikmati oleh masyarakat di Jawa atau di kota-kota besar yang menikmati langsung hasil industrialisasi. Kesenjangan pembangunan inilah yang kemudian memunculkan ketidakpuasan daerah-daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.

Ketidakpuasan ini mencapai puncaknya pada era reformasi (1998) yang kemudian memicu munculnya tuntutan disintegrasi dari beberapa daerah yang merasa tereksplorasi selama masa Orde Baru. Tuntutan ini kemudian direspon melalui pemberlakuan kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Papua. Selain kebijakan otonomi khusus, praktik desentralisasi pascareformasi mengalami perubahan signifikan, yang

ditandai oleh perluasan kewenangan politik daerah dalam memilih kepala daerahnya; penguatan kapasitas fiskal daerah melalui pengaturan ulang perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta perluasan kewenangan daerah untuk berkreasi dan berinovasi dalam pengelolaan urusan rumah tangganya. Penguatan kewenangan daerah ini direspon dengan sikap beragam oleh daerah-daerah di Indonesia.

Selama 10 (sepuluh) tahun setelah otonomi luas dan nyata diberlakukan di Indonesia melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang diperbaharui oleh UU No. 32 Tahun 2004, terdapat dua kategori respon daerah terhadap desentralisasi. Kelompok pertama, yang merupakan mayoritas daerah di Indonesia, bekerja apa adanya (taken for granted) dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Daerah-daerah ini memang telah mengadopsi visi kesejahteraan dalam dokumen resmi perencanaan pembangunannya, tapi kebijakan dan program-program untuk mengoperasionalkan visi tersebut tidak mengalami perubahan signifikan dari masa-masa sebelumnya. Sebaliknya, kelompok kedua, memanfaatkan otonomi daerah untuk merancang dan menerapkan berbagai inovasi untuk mempercepat pencapaian visi kesejahteraan. Perbedaan respon inilah yang menyebabkan kinerja daerah dalam mencapai kesejahteraan sangat beragam.

Pilihan terhadap desentralisasi sebagai model pengelolaan hubungan pusat dan daerah diyakini mampu mempercepat pencapaian kesejahteraan daerah, tetapi hubungan ini tidak bersifat otomatis bahkan sangat ditentukan oleh kapasitas daerah dalam menerjemahkan otonomi. Inovasi merupakan kapasitas penting yang diperlukan untuk menerjemahkan desentralisasi menjadi kesejahteraan.

C. Inovasi Dan Orientasi Baru

Munculnya inovasi dan orientasi baru otonomi daerah tersebut tidak dengan serta merta membuat desentralisasi menjadi efektif secara keseluruhan (Eko, 2007) karena jumlah daerah-daerah inovatif tersebut masih merupakan minoritas dari keseluruhan daerah otonom yang ada dan inovasi-inovasi tersebut umumnya muncul akibat adanya kepemimpinan lokal yang kuat. Dominasi inisiatif individu ini menyebabkan basis keberlanjutan dari inovasi-inovasi tersebut masih belum teruji dengan baik. Oleh karena itu, menarik untuk dikaji bagaimana seharusnya inovasi tersebut dikembangkan sebagai suatu sistem sehingga dapat dioptimalkan untuk mendukung pencapaian kesejahteraan di daerah.

Inovasi sebagai sebuah konsep perubahan untuk menjawab berbagai permasalahan yang dialami masyarakat, karena perubahan merupakan suatu keniscayaan, maka inovasi menjadi suatu hal yang biasa dilakukan untuk mengimbangi berbagai perubahan tersebut. Secara etimologis, istilah inovasi berasal dari bahasa Latin *innovare* yang berarti berubahnya sesuatu yang menjadi baru. Dalam banyak kasus istilah inovasi lebih banyak diasosiasikan secara negatif sebagai trouble maker serta lebih identik dengan nuansa revolusi atau perubahan radikal yang membawa dampak yang sangat luar biasa, terutama terhadap keamanan sosial politik serta dianggap mengancam struktur kekuasaan (Suwarno, 2007). Dalam perspektif ini, rezim kekuasaan dan politik cenderung menolak segala hal yang berbau inovasi.

Dalam literatur modern, inovasi sendiri memiliki pengertian yang sangat beragam serta banyak perspektif yang mencoba memaknainya. Salah satu

pengertian menyebutkan bahwa inovasi adalah kegiatan yang meliputi seluruh proses menciptakan dan menawarkan jasa atau barang baik yang sifatnya baru, lebih baik atau lebih murah dibandingkan dengan yang tersedia sebelumnya (Suwarno, 2007). Pengertian ini menekankan pemahaman inovasi sebagai sebuah kegiatan (proses) penemuan (*invention*). Sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi. Jadi inovasi adalah sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya. Pengertian ini menunjukkan bahwa inovasi dapat merupakan sesuatu yang berwujud (*tangible*) maupun sesuatu yang tidak berwujud (*intangible*), sehingga dimensi dari inovasi sangatlah luas. Memaknai inovasi sebagai sesuatu yang hanya identik dengan teknologi saja akan jadi menyempitkan konteks inovasi yang sebenarnya.

Inovasi baru mulai menjadi wacana penting dalam sektor publik pada tahun 1967, seiring dengan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga kurang populernya konsep inovasi di sektor publik dapat difahami karena karakter birokrasi yang lebih didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi Weber. Dalam konsepsi Weber, birokrasi memerlukan aturan yang jelas, hirarki, spesialisasi dan lingkungan yang relatif stabil. Dalam konteks ini, inovasi dipandang tidak banyak diperlukan bagi aparatur birokrasi pemerintah (Kelman, 2005). Kewajiban aparatur birokrasi pemerintah adalah menjalankan aturan yang telah ditetapkan (rule driven). Jika kemudian inovasi dilaksanakan, hanya dalam intensitas yang kecil dan dilakukan terbatas pada level pimpinan puncak. Inovasi, dalam hal ini

sebagaimana reformasi administrasi, didekati melalui mekanisme top down (Caiden, 1969).

Konteks kemunculan inovasi dalam pemerintahan merupakan respon terhadap perubahan-perubahan yang dibawa oleh berkembangnya globalisasi, demokratisasi, dan desentralisasi. Globalisasi membawa perkembangan baru dalam manajemen pemerintahan yang melahirkan konsep-konsep, seperti management by objective, total quality management, new public management, change management, dan knowledge management yang semula berkembang dalam manajemen sektor swasta mempengaruhi pula manajemen sektor publik. Penyelenggaraan pemerintahan dituntut untuk berorientasi pada pencapaian visi, misi, berbasis pada kinerja yang terukur, dan memprioritaskan kepuasan masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Relasi antara pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih berimbang karena kedudukan masyarakat diakui layaknya pelanggan yang harus diutamakan kepuasannya.

Pada akhir dekade 1990-an, terjadi pergeseran paradigma manajemen pemerintahan yaitu pengaruh manajemen sektor swasta memang diakui cukup banyak mengubah praktik tata kelola pemerintahan, tetapi dampak yang dihasilkan tidak selalu positif. Muncul berbagai kritik terhadap pengadopsian pola manajemen sektor swasta ke sektor publik dengan mengatakan bahwa penekanan pada semangat pengelolaan sektor publik dengan cara-cara entrepreneur dapat menimbulkan pengabaian sumber kekuasaan negara dan pemerintah (Denhardt, 2000). Kritik ini melahirkan paradigma baru dalam manajemen sektor publik, yaitu Paradigma *New Public Service (NPS)* yang melihat bahwa pemilik kepentingan

publik yang sebenarnya adalah masyarakat, sehingga penyelenggara pemerintahan termasuk aparat birokrasi seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Dalam hal ini warga negara seharusnya ditempatkan di depan dengan menekankan pada upaya membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas.

Paradigma NPS menegaskan pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi sistem pemerintahan yang demokratis, dalam artian identitas warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak secara bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.

Dengan demikian, kemunculan inovasi bukanlah sebuah kesengajaan tapi merupakan bagian dari upaya untuk merekonstruksi penyelenggaraan pemerintahan agar lebih berorientasi pada kepentingan publik. Inovasi merupakan prasyarat yang harus dipenuhi agar paradigma baru pemerintahan yang berbasis pada pengakuan kedudukan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan dapat terwujud. Inovasi bukan semata mencakup penerapan praktik manajemen baru dalam pemerintahan, ataupun teknologi modern dalam tata kelola

pemerintahan, tapi juga perubahan dalam pola pikir (*mindset*) para pengelola otonomi daerah untuk memprioritaskan pemenuhan kepentingan publik dengan cara-cara yang akuntabel, partisipatif, efektif, dan efisien.

Reformasi birokrasi publik pada pemerintah daerah dilaksanakan tidak hanya mencakup pembenahan struktural menuju perampingan ukuran dan komponen birokrasi, sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 41 Tahun 2007, tapi juga mencakup perubahan secara bertahap terhadap nilai dan budaya aparat pemerintah daerah yang berimplikasi pada etos kerja, kualitas pelayanan publik, hingga perubahan perilaku dari penguasa menjadi pelayan masyarakat.

Reformasi struktural birokrasi pemerintah daerah juga memiliki varian lain, yakni *reengineering process* terhadap pelayanan publik. Reformasi ini menekankan pada rekayasa mekanisme pelayanan publik yang dilekatkan dengan aspek struktural birokrasi publik. Contoh nyata varian reformasi ini adalah pelayanan satu pintu (*one stop service*), tidak sekadar satu atap, untuk melaksanakan pelayanan perizinan dan non-perizinan. Bentuk pelayanan ini baru bisa direkayasa dengan restrukturisasi organ satu-kerja ke dalam satu badan berikut pelimpahan kewenangan padanya, dipadukan dengan penggunaan teknologi informasi intranet sebagai pewujudan e-government dalam pengertian yang sebenarnya.

Perubahan struktural mesti diikuti oleh perubahan kultural, berupa internalisasi *mindset* dan perilaku, serta revitalisasi etos kerja, berangkat dari keinginan untuk melepaskan diri dari budaya birokratis yang kaku, beberapa kepala daerah mengarahkan perubahan kultural menuju corporate culture yang berlandaskan semangat kewirausahaan.

D. Kesimpulan

Nilai penting inovasi dan orientasi tidak dapat diperdebatkan lagi pada lingkungan yang makin kompetitif dewasa ini. Kapasitas untuk berinovasi dan menyebarluaskan inovasi tersebut menjadi faktor krusial yang menentukan daya saing suatu daerah bahkan negara di kancan global. Sebagai sebuah sistem terbuka, inovasi dan orientasi otonomi daerah tidak dapat berdiri sendiri atau terwujud secara otomatis tanpa ada upaya untuk mengembangkan, menerapkan, serta menyebarluaskannya. Oleh karena itu ke depan tantangan yang lebih besar bukan sekedar mendorong munculnya inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tapi bagaimana mendorong penyebaran inovasi tersebut.

Pengembangan inovasi sebagai sebuah sistem tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada inisiatif daerah-daerah yang cenderung bersifat parsial dan parokial. Pemerintah pusat harus berperan lebih banyak dalam mengembangkan sebuah sistem inovasi nasional yang akan melembagakan kinerja inovasi, mulai dari riset, implementasi, recognisi dan replikasi berbagai praktik inovatif sehingga penyebarluasannya menjadi lebih luas. Dukungan dari sisi kebijakan dan anggaran untuk pengembangan sistem inovasi ini perlu diperkuat dengan mengembangkan berbagai skema kemitraan dengan aktor-aktor non-pemerintah, baik di dalam maupun luar negeri, sehingga terbangun sinergitas yang optimal untuk mendorong perkembangan inovasi, baik antara pemerintah dengan non-pemerintah maupun antara pemerintah pusat dan daerah-daerah.

Daftar Rujukan

- Eko,Sutoro. 2008. “Daerah Budiman: Prakarsa danInovasi Lokal Membangun Kesejahteraan”. IRE’S Insight Working Paper, Vol. III, Februari. Yogyakarta: Institute for Research Empowerment.
- Muhammad, Fadel. 2008. Reinventing Local Government: Pengalaman dari Daerah. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Paskarina Caroline, 2009, Inovasi, Orientasi Baru Otonomi Daerah Di Indonesia, LPPMUniversitas Padjadjaran.
- Suwarno, Yogi. 2008. Inovasi di Sektor Publik. Diunduh dari <http://pkai.org/pdf/Inovasi%20Sektor%20Publik.pdf>
- Wibawa, Fahmi (ed). 2004. Inovasi sebagai Referensi: Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award. Jakarta: Kemitraan dan Jawa Pos Institute Pro Otonomi Daerah.