

OTONOMI DAERAH DAN INOVASI KEBIJAKAN

Dede Mariana

*Guru Besar Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran Bandung
dan Dosen Tidak Tetap Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Islam "45" Bekasi*

Abstrak

Pergeseran paradigma pemerintahan mengubah pula peran yang diemban oleh pemerintah dari penyedia dan pelaksana program ke peran fasilitator dan regulator. Oleh karena itu pemerintah dituntut untuk mampu menjalankan pemerintahan yang efektif yang salah satu indikatornya adalah adanya kebijakan publik yang inovatif. Dalam tulisan ini mencoba menjelaskan mengenai peran kebijakan publik di era otonomi daerah.

Kata Kunci: Otonomi Daerah, Kebijakan Publik, Inovasi Kebijakan

Pendahuluan

Pergeseran paradigma pemerintahan dari paradigma *government* ke *governance*, menggeser lokus dari yang serba pemerintah ke para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di dalam tata kelola pemerintahan. Konsekuensinya, pemerintah bergeser peran lebih fokus ke fungsi fasilitator dan regulator daripada sebagai provider dan pelaksana program dan kegiatan. Karena itu, pemerintahan yang efektif salah satunya ditunjukkan oleh dikeluarkannya 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.

Dalam khazanah ilmu sosial dikenal istilah *inovasi*, *diskoveri*, dan *invesi*. Ketiganya sama-sama menyangkut penemuan tetapi memiliki makna yang berlainan. Inovasi berasal dari kata *innovation* atau perubahan baru. Sedangkan *diskoveri* mempunyai makna penemuan sesuatu yang sesuatu tetapi sesuatu itu telah ada sebelumnya walaupun belum banyak diketahui publik. Dan *invensi* adalah penemuan yang benar-benar baru sebagai hasil kreasi manusia.

Namun, pemerintahan yang efektif pun akan sangat ditentukan oleh mutu sumberdaya aparatur politisi dan birokrasi yang handal di dalam mengelola pemerintahan berbasis *governance*. Perubahan *mindset* para politisi dan birokrat, serta *stakeholders* lainnya sangatlah menentukan di dalam mewujudkan tatakelola pemerintahan yang baik. Tanpa inovasi kebijakan publik, sulit diwujudkan pemerintahan yang efektif.

Demikian pula kaitannya dengan otonomi daerah. Artinya, tanpa adanya inovasi kebijakan publik di tingkat daerah maka tujuan dan bahkan misi otonomi menjadi patut dipertanyakan kembali. Masalahnya tidak semua pemda siap bahkan pusat pun tak siap dengan skema perubahan besar-besaran dan mendasar karenanya yang perlu *redesign* konsep NKRI yang disentraslisasikan seperti apa implementasinya?

Otonomi Daerah

Esensi otonomi daerah sesungguhnya untuk memberikan ruang gerak yang leluasa kepada daerah untuk menentukan nasibnya sendiri, dengan fokus tujuan menyejahterakan masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik. Oleh karena itulah dibutuhkan kebijakan publik yang inovatif, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah, guna menembus kemelut dan kebekuan yang selama ini terjadi. Konsentrasi inovasi kebijakan publik menjadi keharusan ketika kebijakan “manual” yang hanya untuk menggugurkan sebuah kewajiban pemerintah, telah melahirkan berbagai kekecewaan bahkan kecemasan di tengah-tengah publik, khususnya yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak.

Guna mengatasi problem tersebut terutama untuk mencairkan kemandekan dalam studi kebijakan publik maka inovasi paradigma menjadi tema sentral yang terlebih dahulu dibenahi. Dalam wacana seperti itu, perubahan kebijakan publik menjadi sebuah tawaran yang menarik dalam rangka menjawab kebekuan pelayanan publik yang selama ini terjadi. Tentu saja problemnya akan dimulai dengan tarik menarik kepentingan, antara yang pro status quo yang selama ini sudah merasa nyaman dengan produk kebijakan yang bersifat “manual”, dengan pihak yang menghendaki adanya perubahan cepat dan komprehensif.

Bergulirnya otonomi daerah tidak semakin memperkuat komitmen pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan masyarakat kelas bawah. Pemberian wewenang yang lebih besar kepada pemda dalam mengelola pembangunan daerah belum diikuti dengan penguatan piranti kebijakan dan strategi pembangunan sosial. Bahkan terdapat ironi di beberapa daerah dimana institusi-institusi kesejahteraan sosial yang sudah mapan, alih-alih dibinakanembangkan malah dibumihanguskan¹

Negara, melalui pemerintahannya, berkewajiban menjamin warganya mendapat pelayanan publik dengan kualitas yang memadai. Pelayanan publik itu menyangkut pelayanan langsung kepada masyarakat, penegakan peraturan bahkan pengawasan terhadap implementasi peraturan.

Dari segi konsep otonomi bermakna kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Dalam kemandirian itu terdapat dua aspek: pemberian tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan suatu urusan yang diserahkan kepada daerah; dan pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut²

Dalam bahasa lain, otonomi dapat diartikan sebagai kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai yang dikuasai untuk mengurus kepentingan umum, dimana kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu, merupakan wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.³

Atau, otonomi daerah, tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya *auto-activiteit*. *Auto-activiteit* artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya *auto-activiteit* tercapailah apa yang dimaksud demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri⁴

¹ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta, 2005:56

² Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Bina Cipta, 1983: 23

³ E. Koswara, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, PT Candi Cipta Paramuda, Jakarta, 2002, hlm.55.

⁴ Moch. Hatta, *Autonomie en Auto-activiteit*, Indonesia Raya, 1957: 71.

Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan⁵

Carl Friedrich⁶ memaparkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Selanjutnya Friedrich menambahkan bahwa kebijakan berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud atau tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan dari apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah⁷.

Merumuskan suatu proses kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Setiap pembuat keputusan memandang setiap masalah politik berbeda dengan pembuatan keputusan yang lain. Belum tentu suatu masalah yang dianggap oleh masyarakat perlu dipecahkan oleh pembuat kebijakan dapat menjadi isu politik yang dapat masuk dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses dalam suatu kebijakan.

Luankali⁸ menyebut proses pembuatan kebijakan publik meliputi: 1) Pembuatan kebijakan sebagai proses politik. Teori kebijakan publik menjelaskan bahwa pembuatan kebijaksanaan publik tidak dipahami secara sempit yaitu pada proses konversi saja, melainkan merupakan suatu seri aktivitas yang meliputi rangkaian aktivitas; 2) Pembuatan kebijakan sebagai tahapan atau seri aktivitas. Proses pembuatan kebijakan publik sebagai seri aktivitas meliputi beberapa tahapan seperti: a) Penyusunan agenda

⁵ Thomas R. Dye, 1995: 1 dalam Agustino, 2006: 41.

⁶ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw Hill, 1963: 79.

⁷ lihat juga Leo Agustino, 2006:41

⁸ Perbadus Luankali, *Analisis Kebijakan dalam Proses Pengambilan Keputusan*, IPDN Depdagri, 2007: 5.

(perumusan masalah); b) Formulasi kebijakan (ramalan); c) Adopsi kebijakan (rekomendasi); d) Implementasi kebijakan - proses *output* (pemantauan); e) Penilaian kebijakan - proses *outcome* (evaluasi).

Sedangkan ciri-ciri penting dari masalah kebijakan adalah⁹: 1) Saling ketergantungan, artinya suatu masalah kebijakan mempunyai keterkaitan dengan masalah kebijakan di bidang lainnya. Jadi masalah kebijakan bersifat *causality*; 2) Subyektivitas, artinya masalah kebijakan timbul dalam suatu lingkungan tertentu yang berupa situasi masalah; 3) Sifat buatan dari masalah, artinya masalah kebijakan merupakan produk dari penilaian subyektif manusia, dari definisi yang sah dari kondisi sosial yang obyektif, dan karenanya harus diubah secara sosial melalui suatu *policy* (kebijakan); 4) Dinamika, artinya masalah kebijakan senantiasa berubah, sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi. Masalah kebijakan dapat bermula dari munculnya isu-isu kebijakan. Dengan demikian isu kebijakan dapat dibedakan atas empat isu yaitu: 1) Isu-isu utama (*major issues*), terdapat pada tingkat pemerintahan tertinggi. Isu utama biasanya menyangkut visi dan misi pemerintah yang hendak dilaksanakan; 2) Isu-isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang teletak pada tingkat instansi pelaksana program-program pemerintah; 3) Isu-isu fungsional (*functional issues*) adalah isu yang muncul pada tingkat elaksana program dan proyek; 4) Isu-isu minor (*minor issues*) adalah isu yang ditemukan paling sering pada pelaksana proyek yang spesifik (isu SDM dan lain sebagainya).

Kemudian, tentu ada tahapan kebijakan yang harus dilakukan, diantaranya¹⁰: 1) Tahap penyusunan agenda dan perumusan masalah, terdiri dari a) Penyusunan agenda (*agenda setting*). Dalam rangka penyusunan agenda perumusan kebijakan perlu dilakukan perumusan masalah yang menyangkut: Menemukan asumsi yang tersembunyi; Mendiagnosis penyebabnya; Menentukan tujuan yang dapat dicapai; Memadukan input yang berbeda; Merancang peluang lahirnya kebijakan baru. Penyusunan agenda kebijakan dapat dilakukan oleh beberapa pihak yakni pihak eksekutif (instansi yang terkait dengan masalah), pihak legislatif (melalui komisi-komisi atau fraksi-fraksi) dan dari pihak swasta untuk kepentingannya. b) Metode perumusan masalah dalam tahap penyusunan agenda. Masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai,

⁹ Luankali, 2007. *Ibid*, 8

¹⁰ Luankali, 2007. *Ibid*, 6

kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi tetapi dapat dicapai melalui tindakan publik. Perumusan masalah merupakan fase yang paling penting, dimana para analis kebijakan menelaah berbagai formulasi masalah yang saling berbeda, dari para pelaku kebijakan. Perumusan masalah merupakan suatu petunjuk pokok, untuk melakukan pemecahan selanjutnya. Sedangkan model perumusan kebijakan yang berorientasi pada tujuan adalah: 1) Menetapkan tujuan untuk jangka waktu tertentu; 2) Menyediakan sumber daya yang dibutuhkan; manusia, sistem, anggaran, waktu; 3) Menyusun sebuah kebijakan yang mendukung sumber daya yang ada.

Kebijakan publik dibutuhkan, setidaknya karena: 1) Kebijakan publik adalah regulasi; 2) Regulasi adalah aturan yang dibuat penyelenggara negara yakni pemerintah; 3) Jadi, kebijakan publik dibutuhkan untuk mengatur atau mengelola kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, dalam segala aspek kehidupan hajat hidup orang banyak; 4) Kebijakan publik adalah salah satu alat atau perangkat yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah atas nama kepentingan publik.

Proses kebijakan publik, paling tidak meliputi: 1) Perumusan masalah; 2) Peramalan; 3) Rekomendasi; 4) Pemantauan; 5) Evaluasi¹¹

Kebijakan publik yang inovatif senantiasa harus: 1) Berbasis kepada kepentingan publik; 2) Perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, serta evaluasinya melibatkan partisipasi publik; 3) Perumusannya senantiasa bergerak secara dinamis sesuai dengan perkembangan aspirasi publik.

Pergeseran Paradigma dalam Kebijakan Publik¹²

ASPEK	GOVERNMENT	GOVERNANCE
Proses Perumusan	Pemerintah Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah • Stakeholder • Analisis Kebijakan • Independent Think Thank
Penetapan Kebijakan	Pemerintah	Pemerintah
Analisis Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah • Public contractor • Government Think Thank 	<ul style="list-style-type: none"> • Stakeholder • Analisis Kebijakan • Independent Think Thank

¹¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, 2000: 26-28

¹² Suharto, 2005, *Op.cit.*, 13

Penutup

Seiring dengan meningkatnya pemikiran kritis publik maka publik kemudian sering menemukan indikasi yang menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan publik tidak inovatif, terutama terjadi karena orientasi kepentingan yang berbeda antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan publik.

Diakui atau tidak, ternyata telah terjadi disharmoni komunikasi antara pemerintah dengan publik, yang kemudian disusul oleh terjadinya kesenjangan orientasi antara pemerintah dengan publik, terutama menyangkut merumuskan kepentingannya masing-masing. Boleh jadi hal ini disebabkan oleh perilaku aparat pemerintah yang kurang memiliki kesadaran di tingkat pelaksanaan tugas, sehingga apa yang dipahaminya tentang tugas pelayanan publik di tingkat konsepsi dan regulasi menjadi tidak sesuai dengan tindakan aparat pemerintahan di lapangan. Padahal, persoalan pelayanan publik tidak otomatis selesai setelah aparat pemerintahan memaknai fungsi dan tanggung jawabnya sebagaimana diamanatkan dalam tataran konsepsi atau regulasi, melainkan butuh implementasi yang selaras dengan kebutuhan publik.

Di satu sisi, pemerintah berorientasi kepada bagaimana “membelanjakan” anggaran supaya terserap dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga seringkali lalai terhadap konsentrasi program yang bersentuhan langsung dengan kepentingan publik. Sedangkan di sisi lain, publik lebih berorientasi kepada merasakan kenyataan keseharian yang dihadapinya, artinya lebih bersifat praktis, tidak dalam kerangka konsepsi atau strategi. Apabila kesenjangan orientasi seperti ini tetap berlanjut dan dibiarkan maka sudah barang tentu sinergitas antara publik dengan pemerintah akan semakin merenggang, dan tentu saja realitas seperti itu amat tidak sehat dan tidak menguntungkan bagi perjalanan dan perkembangan negara ini. Oleh karena itulah pemerintah harus membuka “mata” dan “hati”-nya agar tidak terjebak kepada persoalan rutinitas konsepsi atau strategi. Harus ada upaya terobosan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendeteksi aspirasi publik secara lebih cermat dan akurat. Sekurangnya harus ada *second opinion* ketika pemerintah menerima sejumlah aspirasi dari saluran resmi. Terutama harus tumbuh kesadaran dari pemerintah bahwa saluran aspirasi resmi yang selama ini bertugas menjaring aspirasi publik, ternyata kurang efektif sebab selalu menggunakan ukuran normatik dan formalistik, alias bekerja secara tidak

membumi, tidak langsung bersandar kepada denyut kepentingan publik yang sesungguhnya.

Daftar Pustaka

- Dunn, William N., 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- E. Koswara, 2002, *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: PT Candi Cipta Paramuda.
- Friedrick, Carl J., 1963, *Man and His Government*, New York: McGraw Hill.
- Hatta, Moch., 1957, *Autonomie en Auto-activiteit*, Indonesia Raya.
- Leo, Agustino, 2006, *Politik dan Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Bandung.
- Luankali, Perbadus, 2007, *Analisis Kebijakan dalam Proses Pengambilan Keputusan*, IPDN Depdagri.
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Syafruddin, Ateng, 1983, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta.