

## PARADIGMA DAN INOVASI PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

**Baharuddin Thahir**

Fakultas Politik dan Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

**baharthahir6@gmail.com**

### **ABSTRACT**

*Government activities in the midst of environmental demands and systems. It moves in tandem with the demands of society that will not stop even will continue to develop which at the same time the environment is changing. The government paradigm and the public administration paradigm place government organizations as the accumulation of legal, political and administrative activities in an effort to carry out the functions of service, empowerment and development. Responding to this reality, government is the party that is demanded to continue to improve its ability to respond to political, social and economic dynamics at various levels. Above all, Governance is seen as a process that actualizes a point of balance between the State, private and social can only be realized if the three elements continue to think creatively and innovatively. For local governments, innovation is not solely a response to the paradigm of governance and administration but also a necessity so that its existence is more meaningful in the context of the Regional governance system in Indonesia and at the same time increasing the ability to regulate and manage its people. The capability of innovation will emerge if the regional government is more open to the surrounding environment.*

**Keywords:** *paradigm, inovasion, good governance, local government*

### **ABSTRAK**

Pemerintahan beraktivitas ditengah tuntutan lingkungan dan sistem. Ia bergerak beriringan dengan tuntutan masyarakat yang tidak akan berhenti bahkan akan terus berkembang yang pada saat yang sama lingkungan mengalami perubahan. Paradigma pemerintahan dan paradigma administrasi publik menempatkan organisasi pemerintahan sebagai akumulasi dari aktivitas hukum, politik dan administrasi dalam upaya melaksanakan fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Menanggapi realitas tersebut, pemerintahan menjadi pihak yang dituntut untuk terus meningkatkan kemampuannya dalam merespon dinamika politik, sosial, ekonomi pada berbagai tingkatan. Atas semua itu, Governance dipandang sebagai proses yang mengaktualisasikan titik keseimbangan antara Negara, privat dan sosial hanya bisa diwujudkan jika ketiga unsur tersebut terus berpikir kreatif dan inovatif. Bagi pemerintah daerah, inovasi bukan semata-mata respons atas paradigma pemerintahan dan administrasi namun juga suatu keharusan supaya eksistensinya semakin bermakna dalam konteks sistem pemerintahan Daerah di Indonesia dan pada saat yang sama meningkatkan kemampuan dalam mengatur dan mengurus

rakyatnya. Kemampuan inovasi tersebut akan muncul jika pemerintah daerah lebih terbuka pada lingkungan di sekitarnya.

**Kata kunci:** paradigma, inovasi, pemerintahan yang baik, pemerintah daerah

## PENDAHULUAN

Tulisan ini bertolak pada sebuah kalimat yang disampaikan oleh Riant Nugroho (2017) yang mengatakan bahwa administrasi publik itu ada untuk memudahkan pekerjaan birokrasi pemerintahan. Ketika berbicara kemudahan itu, maka administrasi publik tidak bisa dilepaskan pada konteks ataupun keadaan/lingkungan ia berada dan pihak yang mengendalikan. kedua hal itu pada akhirnya dipengaruhi oleh paradigma yang dipergunakan

Dalam konteks merespons lingkungan pemerintahan dewasa ini maka bagi pemerintah daerah inovasi menjadi sebuah keharusan dalam mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Berkaca pada posisi Indonesia dalam *Global Innovation Index* tahun 2017 yang menempatkan Indonesia pada posisi 87 dari 127 negara dengan skor 30,10 dalam skala 0-100. Posisi rendah juga dialami oleh Indonesia dalam hal daya saing. Peringkat daya saing (*The Global Competitiveness Index 2017–2018 Rankings*) yang dirilis *World Economic Forum* (WEF) menempatkan daya saing Indonesia di peringkat ke-36 dari 137 negara. Mengingat tingkat daya saing Indonesia yang masih berada di kisaran peringkat 36 tentu perlu upaya yang besar agar angka daya saing itu tidak terus menurun, salah satunya adalah penguatan di sektor inovasi. Sebagai pembanding, dalam hal inovasi Singapura berada pada posisi ke-7 merujuk pada *Global Innovation*

*Index 2017*, dan berada pada posisi ke-3 dalam hal daya saing global (*The Global Competitiveness Index 2017–2018 Rankings*). Artinya, inovasi berperan penting dalam meningkatkan daya saing bangsa demi tercapainya *good governance*.

Inovasi merupakan salah satu aspek budaya birokrasi yang sangat memengaruhi bagi keberhasilan reformasi birokrasi. Akan tetapi, inovasi belum menjadi hal utama dari budaya birokrasi di Indonesia. Membentuk pemerintahan yang inovatif tampaknya masih belum optimal mengingat kesadaran untuk selalu berinovasi masih menyisakan ruang untuk perbaikan, padahal inovasi sangat penting untuk dilakukan pada setiap lapisan pemerintahan demi tercapainya pemerintahan yang “*good governance*”.

Penulis teringat pendapat Talidziduhu Ndraha (2001) bahwa ilmu pemerintahan ialah ilmu yang mempelajari hubungan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah. Ilmu administrasi mempelajari apapun yang dikerjakan oleh birokrasi pemerintahan, sementara ilmu pemerintahan mempelajari apa yang dilakukan oleh pemerintahan yang berdampak pada yang diperintah. Penulis merasa bahwa Ndraha dipengaruhi oleh paradigma administrasi yang berkembang pada saat itu. Hal itu ditunjukkan pada terminologi yang dipergunakannya, misalnya pemerintah sebagai produsen dan yang diperintah sebagai *costumer*, dan lain-lain.

Berangkat dari paradigma pemerintahan, tulisan ini menguraikan eksistensi pemerintahan daerah dalam melaksanakan inovasi pemerintahan. Inovasi yang dilakukan tersebut untuk kebutuhan organisasi pemerintah dan pada saat yang untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Kesemuanya dilakukan dalam rangka merespons lingkungan pemerintahan yang semakin kompetitif dan mewujudkan *good governance*. Pada tulisan ini membahas beberapa hal, bagian pertama dibahas paradigme pemerintahan dan paradigme administrasi publik. Bagian kedua, penulis menguraikan beberapa perspektif tentang inovasi penyelenggaraan pemerintahan. Perspektif ini dihubungkan dengan fungsi-fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan) dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah.

#### PARADIGMA PEMERINTAHAN DAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Paradigma administrasi merupakan suatu teori dasar atau ontologi administrasi dengan cara pandang yang relatif fundamental dari nilai-nilai kebenaran, konsep, dan metodologi serta pendekatan-pendekatan yang dipergunakan. Perubahan paradigma disebabkan oleh perkembangan pemikiran para ilmuwan administrasi atas bantahan-bantahan karena keraguan kebenaran yang dikandungnya itu telah mengalami pergeseran makna.

Pada kajian pemerintahan, pemerintahan dapat dilihat dari 3 (tiga) paradigma, yaitu pertama pemerintahan sebagai *a ruling process*, yang ditandai oleh ketergantungan

pemerintahan dan masyarakat pada kapasitas kepemimpinan seseorang; kedua, pemerintahan sebagai *a governing process*, yang ditandai oleh praktek pemerintahan yang berdasarkan pada konsensus-konsensus etis antara pemimpin pemerintahan dengan masyarakat; dan *ketiga* pemerintahan sebagai *an administering process* yang ditandai oleh terbangunnya suatu sistem hukum yang kuat dan komprehensif melalui interaksi kekuasaan dikendalikan oleh sistem administrasi yang bekerja secara tertib dan teratur (Rasyid, 2007:16)

Sementara pada ilmu administrasi, paradigma dapat pula dikelompokkan menjadi tiga, yaitu paradigma *The Old Public Administration* (OPA), paradigma *New Public Management* (NPM), dan paradigma *New Public Service* (NPS).

Dalam paradigma OPA, administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi politik-administrasi) dan administrasi publik yang mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis, memiliki perhatian yang besar terhadap penciptaan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi publik dan manajernya yang memungkinkan untuk menjalankan tugas-tugas secara efisien dan efektif. Paradigma ini memandang bahwa pemerintah memiliki dua fungsi pokok, yaitu fungsi politik yang melahirkan kebijakan atau keinginan negara, fungsi Administrasi yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan negara. Penekanan pada Paradigma ini terletak pada metode yang dipergunakan oleh birokrasi Pemerintahan dalam melaksanakan fungsinya. Sampai disini paradigma OPA dengan tegas mengatakan bahwa politik

seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi, dan administrasi negara harus bersifat studi ilmiah yang bersifat bebas nilai. Pendapat di atas menunjukkan bahwa suatu ketika terdapat fase dimana masa itu sulit melepaskan administrasi dari politik.

Berikutnya adalah paradigma *New Publik Management*, suatu paradigma yang menyandingkan dengan *Old Publik Management*. Paradigma NPM menekankan pada mekanisme *control* atas *output* kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada dasar kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi customer. Paradigma ini mengadopsi keunggulan teknik manajemen organisasi sektor privat untuk diimplementasikan dalam sektor publik. Pada paradigma ini, kita mengenal konsep *reinventing government* yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yang memandang bahwa Negara (birokrasi pemerintahan) sebagai perusahaan jasa modern yang kadang-kadang bersaing dengan pihak swasta, tapi di lain pihak dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa, namun tetap dengan kewajiban memberikan layanan dan kualitas yang maksimal.

Paradigma ketiga adalah *New Public Service* (NPS) yang lahir dari sebuah penilaian bahwa paradigma *Old Public Administration* dan *New Public Management* belum memberikan dampak kesejahteraan dan malah menyebarkan ketidak-adilan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat seyogianya dianggap sebagai warga negara dan bukannya *client* atau pemilih seperti dalam paradigma *Old Public*

*Administration* atau *customer* yang diusung oleh paradigma *New Public Management*.

Paradigma yang selanjutnya dikenal dengan paradigma *New Public Service* (NPS) ini secara langsung menekankan perlunya keterlibatan publik dalam setiap proses pemerintahan. Hal itu didasarkan pada suatu argument bahwa setiap aktivitas untuk kepentingan publik tidak hanya tergantung pada lembaga Negara. Hal itu berarti kepentingan publik mesti dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pada akhirnya hubungan pemerintahan bisa lebih cair dan pada saat yang sama memberikan dampak kesejahteraan serta keadilan kepada masyarakat. Keterlibatan banyak aktor (publik) dalam penyelenggaraan urusan publik didasarkan pada suatu pernyataan bahwa setiap aktivitas untuk kepentingan publik tidak hanya tergantung pada lembaga Negara. Hal itu berarti kepentingan publik mesti dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Hadirnya tiga komponen tersebut yang pada gilirannya melahirkan konsep *Governance*. *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak *stakeholders* dalam penyelenggaraan urusan publik.

Berdasarkan pemahaman pada paradigma pemerintahan dan

paradigma administrasi dalam menilai eksistensi pemerintahan (daerah) dapat diukur pada seberapa besar pemerintah melaksanakan tugasnya dan seberapa besar keterlibatan masyarakat di dalam proses pemerintahan. Paradigma tersebut tidak melepaskan esensi dari sebuah birokrasi publik yang mengedepankan prinsip efisiensi dan efektivitas.

Meski praktek birokrasi diupayakan semaju mungkin, namun birokrasi pemerintahan itu sendiri tidak dapat mengelak untuk menyesuaikan diri dengan semangat dan kondisi yang diwarisi sebelumnya, seperti hierarki yang berakar dengan budaya pamongpraja. Karena bagaimanapun juga birokrasi cukup terikat kepada kondisi budaya masyarakat. Mengubah kultur birokrasi bukan hal yang mudah apalagi birokrasi yang belum terbebas dari kecenderungan aristokrasi, feodalisme, dan arogansi kekuasaan. Namun jika para pimpinan nasional memiliki *political will* yang kuat, upaya perbaikan itu bukan hal yang mustahil untuk dilaksanakan karena adanya hierarki kewenanganpun memiliki pengaruh yang integratif termasuk dalam dunia birokrasi. Modernisasi birokrasi masih sangat mungkin memengaruhi birokrasi dalam konteks penerapan aspek-aspek rutin dari pemerintahan, terutama dalam wujud kedisiplinan dalam mengelola proses pembangunan. Dengan upaya “*mix*” antara modernisasi dan unsur-unsur lokal, maka muatan patriotisme positif dirasakan masih layak diakomodasi.

Sementara itu lembaga pemerintahan dituntut menjadi organisasi yang hidup dimana kehadirannya tidak dalam pengertian

fisik semata, namun dapat memberi makna dan senantiasa merespons adanya dinamika yang berkembang. Jika lembaga publik (birokrasi) mengalami kegagalan yang diakibatkan ketidakpekaan terhadap lingkungan dan pada akhirnya tidak mampu merespon perubahan maka organisasi publik tersebut cenderung dihadapkan pada dua pilihan yang tidak produktif, yaitu menjadi kaku atau menolak, serta menjadi lamban dan masa bodoh.

Dewasa ini kita semakin membutuhkan birokrasi yang mampu menjawab kebutuhan zaman, hal itu berarti kita butuh birokrasi yang berfungsi *entrepreneurial* yang diwujudkan melalui kebijakan yang menciptakan lingkungan makroekonomi yang stabil dalam rangka mengurangi resiko investasi jangka menengah dan panjang. Selain itu, birokrasi melaksanakan berbagai program deregulasi dan debirokratisasi untuk mengurangi *high cost economy* dengan proses usaha dan reduksi biaya administrasi, terutama yang menyangkut perdagangan, investasi dan kegiatan usaha ekonomi pada umumnya.

Kondisi itu relatif sejalan dengan adanya perubahan mendasar yang berlangsung sangat cepat dalam struktur birokrasi, tidak terkecuali di tingkat pemerintah daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, hal tersebut dapat saja dipandang sebagai penataan birokrasi pemerintah daerah, yang secara normatif merupakan bagian dari rekayasa sosial guna mengatasi krisis multidimensi yang melanda Indonesia. Dalam skala kecil, penataan birokrasi di daerah ini dilakukan untuk kepentingan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap

birokrasi. Sementara dalam skala yang lebih besar proses tersebut dapat dinilai sebagai usaha untuk menciptakan lingkungan kerja dan budaya organisasi yang sehat dan kondusif, sehingga tingkat kepuasan semakin meningkat dan pada saat yang sama akan menyehatkan iklim investasi.

Sebagaimana dinyatakan sebelumnya bahwa paradigma *New Public Service* mensyaratkan adanya pelibatan banyak aktor dalam mengurus kepentingan publik yang pada akhirnya melahirkan konsep *governance*. Tindak lanjut dari *governance* itu maka lahirnya berbagai macam ide, gagasan, pemikiran kreatif menjadi suatu keniscayaan. Pada ruang inilah pemikiran inovatif memperoleh tempat.

Inovasi dimulai dari pemikiran yang kreatif. *Create* adalah *cause (something) to exist; make (something new or original); bring to existence*. Sedangkan *innovate* berarti *make change; introduce new things* atau dengan kata lain *bring in novelties or bring changes*. Kreasi bermakna munculnya sesuatu yang semula tidak ada menjadi ada, sementara inovasi berarti mengubah sesuatu hal menjadi baru, inti dari inovasi adalah perubahan menuju hal-hal baru (Muluk, 2007).

#### **RUANG LINGKUP INOVASI PEMERINTAHAN DAERAH**

Inovasi secara umum dipahami dalam konteks perubahan perilaku. Inovasi erat kaitannya dengan lingkungan berkarakteristik dinamis dan berkembang. Rogers (2003: 12) memandang inovasi sebagai sebuah ide, praktek, atau obyek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya. Sedangkan menurut Suryani (2008:304)

memandang Inovasi dalam konsep yang luas sebenarnya tidak hanya terbatas pada produk. Inovasi dapat berupa ide, cara-cara ataupun obyek yang dipersepsikan oleh seseorang sebagai sesuatu yang baru. Inovasi juga sering digunakan untuk merujuk pada perubahan yang dirasakan sebagai hal yang baru oleh masyarakat yang mengalami.

Pada praktek pemerintahan, pemikiran kreatif tidak hanya bersumber dari birokrat tapi ia biasa pula lahir dari luar dirinya, baik perguruan tinggi maupun unsur sosial, dan swasta. Hal ini sejalan dengan prinsip *governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah dinyatakan bahwa pihak yang melakukan inovasi bisa bersumber dari pemerintah, DPRD maupun masyarakat.

Inovasi pemerintahan dimulai dari bagaimana pemerintahan mengidentifikasi dirinya di dalam sistem yang berlangsung. Inovasi pemerintahan bisa dilakukan dengan tidak memisahkan antara politik dan administrasi. karena pemerintahan itu sendiri merupakan proses yang berangkai antara proses politik, proses hukum dan proses administrasi.

Sampai disini penulis setuju dengan pendapat Ndraha (2001) bahwa peran pemerintah dan yang diperintah akan selalu berubah. Pemerintah pada dasarnya bersikap sesuai peran aktualnya pada saat itu. Ketika pemerintah berperan sebagai penguasa dan yang diperintah sebagai pihak yang dikuasai maka peluang adanya kreativitas dan inovasi akan sangat

kecil, jika pemerintah berperan sebagai produsen sedangkan yang diperintah sebagai *costumer* maka birokrasi pemerintah sebagai produsen layanan (*civil* dan *public*) akan terus berusaha memperbaiki diri dan layanannya untuk memberi kepuasan kepada masyarakat.

Inovasi Daerah memiliki beberapa konsep antara lain peningkatan efisiensi; perbaikan efektivitas; perbaikan kualitas pelayanan; tidak menimbulkan konflik kepentingan; berorientasi kepada kepentingan umum; dilakukan secara terbuka; memenuhi nilai kepatutan; dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Sementara pada tataran kebijakan, dapat kita lihat pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan tersebut mengartikan inovasi Daerah diartikan sebagai semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inovasi Daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Adapun sasaran Inovasi Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui (1) peningkatan Pelayanan Publik; (2) pemberdayaan dan peran serta masyarakat; dan (3) peningkatan daya saing Daerah.

Selanjutnya di dalam Peraturan tentang Inovasi Daerah, Bentuk-bentuk inovasi dinyatakan bahwa Inovasi daerah terdiri dari (1) Inovasi tata kelola Pemerintahan Daerah, yaitu inovasi dalam pelaksanaan manajemen Pemerintahan Daerah yang meliputi tata laksana internal dalam pelaksanaan fungsi manajemen dan pengelolaan unsur manajemen; (2) Inovasi Pelayanan Publik, yaitu inovasi dalam penyediaan pelayanan kepada masyarakat yang meliputi proses pemberian pelayanan

barang/jasa publik dan inovasi jenis dan bentuk barang/jasa publik.; dan/ atau (3) Inovasi Daerah lainnya sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Sedangkan kriteria Inovasi Daerah antara lain (1) mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi; (2) memberi manfaat bagi Daerah dan/atau masyarakat; (3) tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (4) merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; dan (5) dapat direplikasi.

Prinsip inovasi bisa berkembang suatu nilai. Nilai itu sendiri dapat dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu nilai lebih, nilai tambah dan nilai baru. Ketiga nilai tersebut jika dilaksanakan akan terkandung suatu inovasi. Bergerak dari tiga nilai itu maka inovasi bisa dibagi pula menjadi 3 (tiga), yaitu inovasi karena adopsi, inovasi Karena adanya modifikasi, dan inovasi karena adanya pengembangan fungsi.

Inovasi karena adopsi yaitu inovasi yang bersumber pada program-program yang sebelumnya telah ada, dan dinilai cukup berhasil oleh pemerintah daerah. Untuk selanjutnya ditiru seutuhnya atau diambil sebagian dari program tersebut dengan nama program yang sama atau nama baru.

Inovasi karena pengembangan fungsi (modifikasi) ialah inovasi yang diiringi dengan adanya penambahan fungsi dari sebelumnya. Sebagai contoh, pemanfaatan ID *card* pegawai. Jika selama ini ID *card* hanya berfungsi sebagai tanda pengenal suatu institusi, namun akhir-akhir ini dengan bekerja sama dengan perbankan maka sebuah

ID bisa pula menjadi ATM. Hal itu menunjukkan adanya inovasi karena pengembangan fungsi.

Sementara jika dilihat dari prosesnya, inovasi pada birokrasi pemerintahan bisa lahir karena beberapa faktor, yaitu *pertama* adanya rangsangan dari pihak luar seperti keberhasilan satu uji dari perguruan Tinggi; *kedua* inovasi karena adanya peraturan perundang-undangan ataupun instruksi dari atasan; dan *ketiga* inovasi yang lahir karena pengalaman pada pelaksanaan kebijakan.

Berikutnya ialah Inovasi karena adanya rangsangan dari pihak luar seperti keberhasilan satu uji dari perguruan Tinggi. Keterkaitan antara pendidikan tinggi dan pemerintah daerah dapat dilihat dari dua sisi. Di satu sisi, pendidikan tinggi dapat berperan dalam menunjang upaya pemerintah daerah dalam pengembangan berbagai sector pembangunan daerah terutama sektor-sektor ekonomi, sosial dan budaya. Dalam hal ini perguruan tinggi perlu memperhatikan prioritas kebutuhan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pada sisi lain, pemerintah daerah dapat berperan menunjang pengembangan pendidikan tinggi, khususnya kegiatan perguruan tinggi di bidang penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Inovasi yang dilakukan sebagai wujud perintah peraturan perundang-undangan ataupun instruksi dari atasan. Hal itu berarti inovasi yang dilakukan pemerintah daerah yang bersumber pada Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres), Keputusan Menteri (Kepmen), dan sebagainya, yang pada prinsipnya berasal dari kebijakan pemerintah pusat.

Program-program tersebut biasanya dilaksanakan berdasarkan pada Juknis atau Juklak baku yang dibuat Pemerintah Pusat untuk dilaksanakan di daerah-daerah. Klaim-klaim atas keberhasilan yang diraih dari program yang bersifat instruktif tidak salah untuk disampaikan kepada publik. Hanya saja kembali pada prinsip-prinsip yang terkandung pada Undang-Undang Otonomi Daerah yaitu, demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka jelas bahwa adanya pengakuan atas kekhasan dari setiap daerah diperlukan pola kerja yang berbeda pula. Karena, salah satu sumber kegagalan sebuah program pemerintah adalah program-program yang ditawarkan bersifat umum (yang kebanyakan mengadopsi di pulau Jawa). Contoh yang termasuk dalam inovatif ini adalah: program Wajib Belajar (Wajar) melalui pendidikan gratis, jaminan kesehatan daerah (Jamkesda).

Sedangkan inovasi yang lahir karena pengalaman dan kebutuhan pelaksanaan kebijakan. Inovatif pemerintah daerah yang dilakukan atas dasar kebutuhan, yaitu kebutuhan untuk menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Inovasi yang dihasilkan disesuaikan dengan kondisi lingkungan yang ada dan kemampuan yang dimiliki.

Selain motif atau pun pemicu inovasi pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan di atas, maka inovasi pemerintahan dapat pula dilihat dari perspektif fungsi pemerintahan, maka inovasi dilakukan pada 3 (tiga) hal yaitu inovasi pelayanan, inovasi pembangunan dan inovasi pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks itu, Rasyid (2007:13) menguraikan tugas pemerintahan.

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin

peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

Ketujuh tugas pemerintahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) fungsi pemerintahan. Ketiga fungsi itu meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan. Pelaksanaan fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat, mengingat kondisi masyarakat yang terus berkembang, membawa implikasi meningkatnya tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang semakin baik, dari segi kualitas maupun kuantitas, seiring dengan semakin kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah.

Inovasi dalam pelayanan publik dipandang sebagai upaya membawa ide-ide baru dalam implementasi, dicirikan oleh adanya perubahan langkah yang cukup besar, berlangsung lama dan berskala cukup umum sehingga dalam proses implementasinya berdampak cukup besar terhadap organisasi dan tata hubungan organisasi. Inovasi dalam pelayanan publik mempunyai ciri khas, yaitu sifatnya yang *intangible* karena inovasi layanan dan organisasi tidak semata berbasis pada produk yang dapat dilihat melainkan pada perubahan dalam hubungan pelakunya, yaitu antara *service provider* dan *service receiver (user)*, atau hubungan antar berbagai bagian di dalam organisasi atau mitra sebuah organisasi. Proses

kelahiran suatu inovasi, bisa didorong oleh bermacam situasi. Secara umum inovasi dalam layanan publik ini bisa lahir dalam bentuk inisiatif, seperti:

1. Kemitraan dalam penyampaian layanan publik, baik antara pemerintah dan pemerintah, sektor swasta dan pemerintah.
2. Penggunaan teknologi informasi untuk komunikasi dalam pelayanan publik.
3. Pengadaan atau pembentukan lembaga layanan yang secara jelas meningkatkan efektivitas layanan (kesehatan, pendidikan, hukum dan keamanan masyarakat).

Di dalam pelaksanaan pembangunan, terdapat delapan faktor yang memengaruhi perkembangan inovasi di daerah yakni regulasi; kolaborasi; perencanaan daerah; kepemimpinan daerah; kelembagaan inovasi dan *roadmap* ke depan; anggaran; ketersediaan infrastruktur; serta kualitas dan kuantitas daerah. Berdasarkan kajian yang sudah dilakukan ada tiga hal utama yang memengaruhi kesuksesan inovasi di suatu daerah, yaitu kepemimpinan, regulasi, dan anggaran. "Leadership kepala daerah memiliki peran sentral inisiasi di daerah. Kemudian kepastian hukum, kapasitas aparatur daerah kualitas dan kuantitas juga krusial. Selain itu, dukungan swasta dan non pemerintah menjadi suatu kebutuhan. Pembangunan daerah tidak hanya mengandalkan program-program yang bersumber dari pemerintah pusat. Hal itu berarti pemerintah daerah bisa berinovasi untuk mensejahterakan masyarakatnya. Inovasi tersebut dalam konteks upaya mencari daya pengungkit (*leverage*) yang berujung

pada penentuan skala prioritas.

Terakhirialahinovasi pemberdayaan masyarakat. Pemerintah, sebagai 'agen perubahan' dapat menerapkan kebijakan pemberdayaan masyarakat *Empowering people*, bertujuan untuk memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, yakni dengan menampung berbagai masukan dan menyediakan prasarana dan sarana yang diperlukan. *Protecting*, artinya melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (1) Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja kebebasan mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; (2) Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka meningkatkan pendapatannya, dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan (3) Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang memengaruhi mereka.

Inovasi pada pemberdayaan masyarakat dilakukan agar menjadi stimulus untuk peningkatan kegiatan ekonomi, sosial, dan perbaikan lingkungan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan. Inovasi dalam pemberdayaan setidaknya memiliki 5 (lima) hal antara lain proses, metode, program, gerakan dan polarisasi. Pemberdayaan harus mendorong masyarakat untuk memiliki daya saing dan daya sanding agar mampu bertahan

di masyarakat serta dapat diterima oleh masyarakat. Program yang disusun juga harus kreatif dan inovatif. Adapun contoh dari inovasi pemberdayaan antara lain pembentukan balai-balai belajar yang sifatnya darurat dalam rangka mengatasi masih tingginya angka buta aksara. Demikian pula adanya kebijakan ekonomi kreatif yang telah dilakukan di beberapa daerah kabupaten/kota.

## PENUTUP

Sebagaimana penulis ungkapkan di awal bahwa penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari paradigma pemerintahan yang mencerminkan bahwa pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aktivitas hukum, politik dan administrasi. Berdasarkan paradigma itu maka proses pemerintahan dipengaruhi oleh lingkungan dan pengelolanya. Dari paradigma itu pula, pemerintahan dipengaruhi oleh sejauhmana ia mengidentifikasi dirinya di dalam sistem, seperti apa pemerintah memandang rakyatnya dan membangun hubungan dengan yang diperintah. Pada saat yang sama, penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari paradigma administrasi (OPA, NPM dan NPS). Paradigma administrasi ini selanjutnya yang memandu organisasi pemerintahan mengidentifikasi dirinya demikian pula menjalankan fungsinya.

Dalam konteks kemampuan mengidentifikasi diri dan lingkungan itu maka organisasi pemerintahan semakin menunjukkan dirinya sebagai organisasi yang dinamis dan responsif. Ciri dinamis dan responsif terhadap dinamika itu pula lah yang menuntut organisasi pemerintahan melakukan inovasi. Inovasi bukan hanya sekedar konsep dan

aktivitas yang bertujuan mewujudkan efisiensi dan efektivitas namun pada saat yang sama meningkatkan akuntabilitas di hadapan rakyat.

Berangkat dari argumen tersebut, lembaga pemerintahan bisa mengetahui seberapa mungkin ia bisa membuat kebijakan publik yang bermanfaat bagi yang diperintah, seberapa mampu ia berinovasi dalam menghadirkan fungsi pemerintahan (pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan). Paradigma pemerintahan yang dianut menunjukkan kepada kita bahwa organisasi pemerintahan bukan suatu organisasi yang mesti menutup diri ia harus terbuka atas dinamika masyarakat lokal, nasional, dan internasional karena mereka hadir bukan untuk dirinya sendiri tapi untuk ber hikmat bagi rakyat yang menjadi tanggungjawabnya.

Konsep Inovasi yang kemudian dituangkan dalam suatu kebijakan dinilai telah memberikan ruang yang cukup kepada pemerintah daerah melakukan berbagai bentuk pembaharuan dalam setiap penyelenggaraan pemerintah daerah sehingga dapat mendukung tercapainya proses *good governance*. Adanya kebijakan tersebut menunjukkan bahwa inovasi daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, dan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Inovasi akan berhasil apabila masyarakat memiliki kemampuan untuk menjangkaunya. Inovasi menjadi tidak berarti apa-apa, dan tidak membuat perbedaan apabila tidak dimanfaatkan publik secara luas. Diharapkan dengan banyaknya inovasi yang telah diciptakan dapat membantu para penyelenggara pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya, menjadikan inovasi sebagai prilaku birokrasi Pemda diyakini membawa dampak positif dalam sistem pemerintahan karena setiap inovasi sektor publik yang tercipta pada dasarnya adalah untuk memudahkan masyarakat dalam menikmati pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Oleh karena itu pemerintah dituntut untuk selalu berinovasi agar bisa mempercepat terselenggaranya pemerintahan yang “*good governance*”. Sehingga apa yang didambakan oleh masyarakat selama ini dapat terealisasi dengan maksimal.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bingham. D. Richard. 1991. *Managing local government: pulic administration in practice*. USA:Sage Publication inc.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2000. *Organisasi Publik Masa Depan*, Jakarta. Penerbit Perpod
- Drucker, Peter., 1986. *Innovation and Entrepreneurship*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Evers, Hans-Dieter, 1987. *The Bureaucratization of Southeast Asia. Comparative Studies in Society and History*
- Hariyoso, H.S. 2002. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Penerbit Peradaban
- Keban, T. Yeremias. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media
- Kumorotomo, Wahyudi. 2013. *Akuntabilitas Birokrasi Publik. Sketsa Pada Masa Transisi*. Yogyakarta: diterbitkan atas kerjasama antara MAP UGM dengan Pustaka Pelajar
- Mac Andrews, Colin dan Ichlasul amal (ed.)1990. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Ndraha. 2011. *Dari pemikiran kualitatif Constructivist Menuju Birokrasi Berbasis Kybernologi*. Jakarta: sirao Credentia Center
- Papasi, J.M., 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan Inovasi dan Pembangunan Proyek*. Pioner Group, Bandung.
- Pramusinto, agus dan Purwanto Erwan Agus. 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian Tentang pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media bekerja sama dengan JIAN UGM dan MAP UGM
- Rasyid, M. Ryaas. 2007, *Makna Pemerintahan, tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : Penerbit Mutiara sumber Widya
- Supriyanto, Agus. Dkk. 2017. *Mencipta inovasi (Inovasi untuk Pencapaian tujuan Pembangunan Berkelanjutan)*. Jakarta: Tempo
- Syafri, Wirman. 2012. *Studi tentang Administrasi Publik*. Surabaya: Erlangga
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social Economic Organization*. Diterjemahkan oleh A. M. Henderson dan Talcott Parsons. New York USA: Oxford University Press.

#### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah
- Permenpan nomor 30 Tahun 2014 Tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik