

DINAMIKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH HUBUNGANNYA DENGAN PENETAPAN KEBIJAKAN STRATEGIS

Oleh:

Prof. Dr. Deden Mulyana, SE.,M.Si.

**Disampaikan Pada *Focus Group Discussion* Kantor Litbang
Kabupaten Tasikmalaya**

10 Mei 2011

I. Pendahuluan

Sulit dihindari bahwa pengaruh globalisasi dunia dan tekanan arus reformasi yang mendorong berkembangnya iklim demokratisasi secara nasional, telah menjadi isu utama di tengah masyarakat Indonesia. Harus disadari bahwa kondisi ini pula yang telah membawa terjadinya dinamika yang cukup tinggi di kalangan masyarakat.

Sejalan dengan itu, memahami posisi Pemerintah (Pusat dan Daerah) dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang sudah berjalan selama ini, secara faktual dapat dikatakan menghadapi berbagai permasalahan yang perlu mendapat perhatian dan penyelesaian secara konkrit dan konsisten. Dalam konteks permasalahan dimaksud, tentunya tidak terlepas dari pengaruh dinamika akibat adanya perubahan atau terbukanya fenomena cara pandang di kalangan masyarakat itu sendiri.

Menghadapi permasalahan yang timbul sebagai implikasi penerapan otonomi daerah, sesungguhnya memiliki dimensi yang luas dan bersifat komplikatif, khususnya menyangkut aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam kapasitas peran dan fungsinya, pada kenyataannya para penyelenggara pemerintahan harus berada di tengah persoalan yang terjadi dan berkembang secara nasional dan di hampir semua Daerah saat ini. Dalam hal ini tanggungjawab penetapan dan penyelenggaraan kebijakan yang mengatur penyelenggaraan otonomi daerah, termasuk berbagai kebijakan publik adalah dilakukan oleh para penyelenggara pemerintahan ini.

Atas pertimbangan dimaksud, Pemerintah seyogianya mampu menjadi motivator dan fasilitator yang handal dalam upaya percepatan otonomi daerah,

sekaligus menjadi mediator bagi kepentingan hajat hidup masyarakat secara luas. Ini semua tentunya dapat diwujudkan melalui suatu kearifan dalam perumusan langkah dan kebijakan yang secara berkualitas dapat menjadi payung dan tuntunan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di era otonomi daerah saat ini. Disinilah dukungan jejaring atau stakeholders pemerintahan sangat diperlukan dalam mengemban posisi strategis tersebut sesuai dengan kapasitasnya masing-masing, baik dalam lingkungan institusi pemerintahan itu sendiri maupun non-pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, penetapan kebijakan harus didukung oleh berbagai pertimbangan yang kuat dan mendasar. Sementara itu, dalam kenyataannya penetapan kebijakan selama ini cenderung menimbulkan permasalahan, yang antara lain disebabkan oleh:

- Adanya **tumpang tindih** dan ke-**tidaksinkron**-an antar kebijakan, baik yang se-level maupun antar tingkatan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Persoalan penetapan kebijakan tersebut tidak saja terjadi antar institusi sektoral di tingkat Pusat saja, tetapi juga antar unit sektoral di lingkungan Pemerintah Daerah.
- Kebijakan yang ditetapkan terkadang **tidak dapat** menyelesaikan masalah utama, dan bahkan justru berpotensi menimbulkan **masalah baru** yang membebani masyarakat, sehingga akhirnya menghambat laju pertumbuhan daerah.

Di sisi lain, berbagai persoalan sebagai implikasi penyelenggaraan otonomi daerah, yang seharusnya mendapat solusi dari adanya langkah dan kebijakan secara konkrit belum dapat terselesaikan secara tuntas, seperti antara lain:

1. Terjadinya ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar wilayah serta rendahnya tingkat keberdayaan atau produktivitas ekonomi lokal maupun masyarakat yang diakibatkan oleh masih rendahnya kesadaran pemerintah daerah dan para *stakeholder*-nya dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif.

2. Belum efektifnya sistem perencanaan program dan anggaran serta mekanisme koordinasi perencanaan pembangunan baik ditingkat daerah maupun ditingkat nasional.
3. Indikasi rendahnya profesionalisme dan lambatnya proses reformasi birokrasi pemerintahan daerah dengan masih banyaknya Perda bermasalah dan kebijakan yang cenderung kontra-produktif terhadap berkembangnya kualitas pelayanan publik dan produktivitas ekonomi lokal.

Berbagai persoalan dimaksud belum termasuk isu-isu permasalahan yang menyentuh aspek sosial-politik, dan penyelenggaraan pemerintahan seperti:

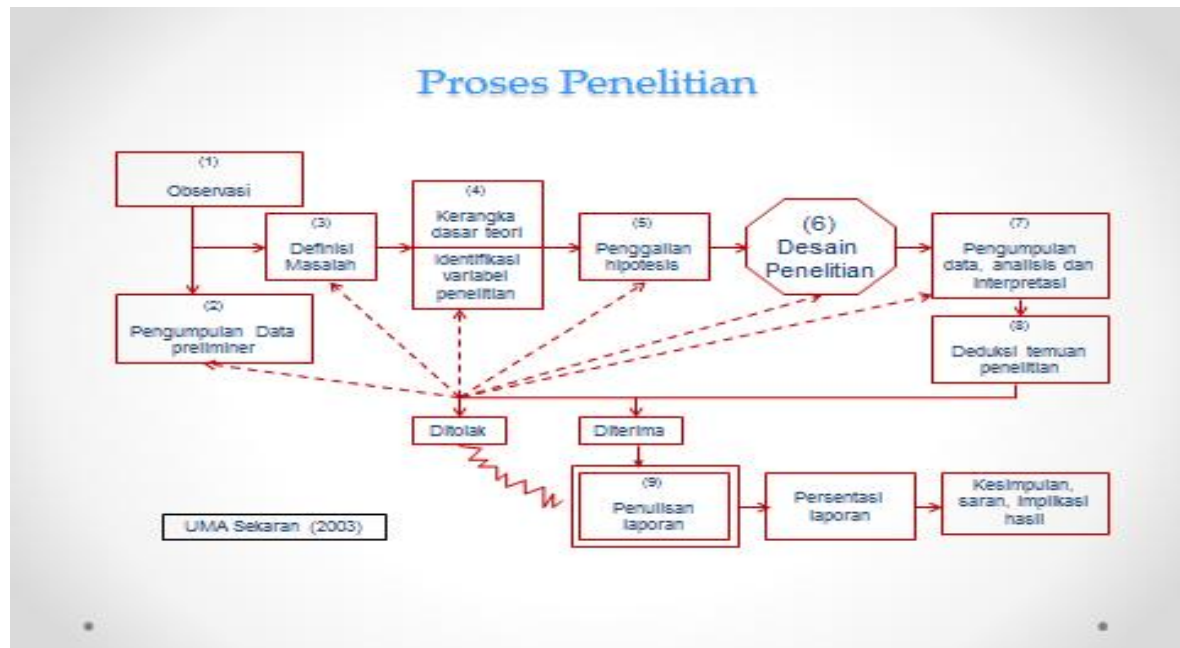
- isu-isu kepemimpinan daerah;
- konflik kewenangan antar level pemerintahan;
- konflik sosial politik yang berkejolak di beberapa daerah yang mengancam keutuhan NKRI; dan sebagainya.

Dikaitkan dengan berbagai persoalan dan perkembangan isu strategis dimaksud, maka keberadaan dan peran penelitian dan pengembangan semestinya akan menjadi sangat penting dan strategis. Sudah saatnya peran berbagai institusi penelitian dan pengembangan segera dikedepankan sebagai sumber penyedia berbagai rekomendasi kebijakan yang akan ditetapkan oleh para penyelenggara pemerintahan. Dari berbagai institusi inilah diharapkan dapat lahir berbagai kebijakan strategis yang secara tepat mampu mengakomodir kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah dan kepentingan-kepentingan politik lainnya.

II. Peran dan Fungsi Penelitian dan Pengembangan

Penelitian dan Pengembangan merupakan kegiatan dalam rangka mencari **kebenaran**, baik yang bersifat **epistemologi** maupun yang bersifat **empiris**. Untuk itu diperlukan metode penelitian, dimana metode penelitian merupakan cara atau teknik ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara atau teknik ilmiah yang dimaksud adalah dimana kegiatan penelitian itu dilaksanakan berdasarkan ciri-ciri keilmuan, yaitu **Rasional**, **Empiris** dan

Sistematis (RES). **Rasional** berarti penelitian dilakukan dengan cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh nalar manusia. **Empiris** berarti cara atau teknik



yang dilakukan selama penelitian itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara atau teknik atau langkah yang digunakan selama proses penelitian. **Sistematis**, maksudnya adalah proses yang dilakukan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang logis.

Berbagai jenis penelitian yang dapat digunakan untuk penelitian yaitu penelitian yang bersifat akademik (mahasiswa), professional (pengembangan ilmu), dan institusional (penelitian untuk perumusan kebijakan atau pengambilan keputusan).

Penelitian akademik merupakan penelitian yang dilakukan oleh para mahasiswa dalam membuat skripsi, tesis dan disertasi. Penelitian ini merupakan sarana edukatif, sehingga lebih mementingkan validitas terbatas, serta kecanggihan analisis disesuaikan dengan jenjang pendidikan (S1, S2, S3).

Penelitian professional merupakan penelitiannya para Dosen dan peneliti lainnya. Tujuannya adalah mendapatkan pengetahuan baru. Variabel penelitian lengkap, kecanggihan analisis disesuaikan untuk kepentingan masyarakat ilmiah. Untuk itu penelitiannya harus dilakukan dengan cara yang betul (validitas internal), dan hasilnya berguna untuk pengembangan ilmu (validitas eksternal).

Penelitian institusional merupakan penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan informasi yang dapat digunakan pengembangan lembaga. Hasil penelitian akan sangat berguna bagi pimpinan, manajer, direktur untuk pengambilan keputusan. Oleh karena itu hasil penelitian lebih menekankan pada validitas eksternal (kegunaan), variabel lengkap (kelengkapan informasi), dan kecanggihan analisis disesuaikan untuk pengambilan keputusan.

Disamping itu jenis penelitian dapat juga diklasifikasikan dari berbagai sudut pandang diantaranya:

- Penelitian berdasarkan tujuan ada dua, yaitu: Penelitian Murni, dan Penelitian Terapan.
- Penelitian menurut metodenya, dapat dikelompokkan menjadi: metode penelitian survey, *ex post facto*, eksperimen, *naturalistic*, *policy research* (penelitian policy), *action research* (penelitian tindakan), evaluasi dan sejarah.
- Penelitian menurut tingkat explanasi (*level of explanation*) dapat dikelompokkan menjadi: deskriptif, komparatif, dan asosiatif.
- Penelitian menurut jenis data & analisis terdiri dari: kualitatif dan kuantitatif.

Keberadaan penelitian dan pengembangan harus mampu mengungkapkan timbulnya gejala-gejala **ketidاكلurusan**, harus mampu **memecahkan** segala permasalahan yang berkembang, serta harus mampu memberikan **solusi** yang tepat dengan jalan menghimpun, mengolah, dan menganalisis data secara *representatif*, *obyektif*, *valid*, dan *reliable*. Dengan demikian hasilnya dapat dimanfaatkan sebagai masukan dalam perumusan kebijakan Pemerintah, baik dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, maupun pengawasannya.

Berkaitan dengan pentingnya peranan penelitian dan pengembangan, maka dalam era otonomi daerah serta era globalisasi yang mendunia, Pemerintah dihadapkan pada berbagai tantangan dan permasalahan yang semakin berat dan kompleks. Sehubungan dengan itu, berbagai langkah dan kebijakan yang akan ditempuh haruslah didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan:

- cepat, tepat dan lugas, serta mampu menyelesaikan masalah;

- merupakan solusi yang terbaik dan seminimal mungkin tidak menimbulkan eksekusi negatif di kemudian hari (dalam jangka panjang).

Paradigma baru otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 pada **prinsipnya** menekankan pada adanya pelimpahan **kewenangan** kepada daerah otonom untuk **mengatur** dan **mengurus** kepentingan masyarakat setempat, menurut **prakarsa sendiri**, berdasarkan **aspirasi** masyarakat sesuai **peraturan perundang-undangan**. Sasaran yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah:

1. **Peningkatan** pelayanan publik dan pengembangan “kreatifitas” masyarakat serta aparatur pemerintahan di Daerah;
2. **“Kesetaraan”** hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan antar Pemerintah Daerah dalam kewenangan dan keuangan;
3. Untuk **“menjamin”** peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan masyarakat di Daerah;
4. Menciptakan ruang yang luas bagi **“kemandirian Daerah”**.

Melalui pelimpahan kewenangan tersebut, daerah telah diberikan **peluang** yang besar untuk merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan secara **mandiri** atas **prakarsa** sendiri dan **aspirasi** masyarakatnya yang selanjutnya oleh Pemerintah Daerah diwujudkan dalam bentuk **Peraturan Daerah** atau **Keputusan Kepala Daerah**.

Sehubungan dengan itu, dalam rangka pencapaian sasaran otonomi daerah, Pemerintah Daerah harus mampu merumuskan berbagai kebijakan secara **berkualitas**. Dalam rangka **menghasilkan** kebijakan yang berkualitas dimaksud, tentunya perlu didukung oleh data yang **valid**, informasi yang **faktual**, serta direkomendasikan atas hasil analisis yang **akurat**. Atas dasar inilah, maka peran dan fungsi penelitian dan pengembangan **sangat diperlukan** dalam menetapkan **skenario** kebijakan strategis di daerah.

Pertimbangan perlunya hasil penelitian sebagai masukan dalam penyiapan kebijakan adalah:

- **kualitas kebijakan** dalam perencanaan pembangunan daerah dapat lebih

ditingkatkan bila dilengkapi dengan masukan dan rekomendasi yang **diangkat** dari hasil penelitian dan pengembangan yang terfokus dan teliti;

- hasil penelitian dan pengembangan dapat **memperkuat** landasan proses pengambilan kebijakan strategis di lingkungan pemerintahan melalui penyediaan masukan dan rekomendasi yang diangkat dari hasil penelitian empiris yang relevan dengan kebutuhan setempat;
- melalui kegiatan penelitian dan pengembangan, pelaksanaan otonomi daerah berikut kewenangan yang ada dapat diwujudkan ke dalam suatu strategi dan arahan kebijakan yang mampu **memicu kemampuan** daerah secara lebih mandiri.

Sehubungan dengan pertimbangan strategis tersebut, berbagai stakeholder di bidang penelitian dan pengembangan harus mampu membaca berbagai situasi, kondisi, dan berbagai isu-isu strategis yang terjadi, serta mampu beradaptasi dengan berbagai prioritas pembangunan sebagaimana telah ditetapkan dalam dokumen-dokumen perencanaan, baik Nasional maupun Daerah.

Di samping itu, dalam menjalankan peran dan fungsinya, berbagai stakeholder di bidang penelitian dan pengembangan juga dituntut untuk mampu dan saling melakukan koordinasi dan kerjasama dengan berbagai pihak terkait, baik institusi/lembaga pemerintah maupun non pemerintah.

Harus dipahami bersama, bahwa kegiatan penelitian dan pengembangan memiliki **dimensi tugas yang luas**, sehingga output yang dihasilkan akan dimanfaatkan oleh beragam pengguna (*user*). Dalam kaitannya dengan pengambilan kebijakan publik, institusi penelitian dan pengembangan berperan untuk melakukan kegiatan-kegiatan penelitian, pengkajian atau telaahan untuk merumuskan berbagai **rekomendasi** atau **masukan**, yang oleh jajaran pimpinan pemerintahan akan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam **pengambilan kebijakan** dan langkah-langkah **operasional** secara lebih lanjut.

Sejalan dengan itu, peran strategis yang diharapkan dari keberadaan institusi penelitian dan pengembangan di Daerah dalam perwujudan otonomi daerah, juga terkait dengan perannya dalam pembangunan Iptek di daerah adalah sebagai berikut:

- Sebagai institusi Pemerintah Daerah yang **melaksanakan, mengkoordinasikan,** dan **memfasilitasi** seluruh kegiatan penelitian dan pengembangan di daerah dalam rangka sinergi, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan kegiatan penelitian dan pengembangan;
- Sebagai **think tank** dalam mengkritisi berbagai permasalahan yang berkembang untuk selanjutnya merumuskan berbagai kebijakan peningkatan **kapasitas daerah,** optimalisasi pemanfaatan **potensi** sumberdaya daerah, dan kebijakan-kebijakan strategis lainnya terkait dengan pelaksanaan **pembangunan,** yang akhirnya bermuara pada terlaksananya percepatan otonomi Daerah.
- Sebagai lembaga **profesional** dan bersifat **akademis** yang mampu melakukan **interaksi** dan **kerjasama** dengan berbagai pihak yang terkait dengan tugas dan fungsinya.

Untuk mengoptimalkan peran dan fungsinya, pembentukan Kantor Penelitian dan Pengembangan perlu ditindaklanjuti dengan **dukungan politis** dalam rangka pemberdayaannya, antara lain:

- Mendudukan peran strategis Kantor Penelitian dan Pengembangan dalam organisasi dan mekanisme kerja pemerintah daerah secara luas, sehingga tidak terjadi duplikasi peran dan fungsi dengan unit kerja lainnya;
- Pengadaan aparat Pejabat Fungsional Peneliti sebagai pelaksana kegiatan penelitian dan pengembangan;
- Dukungan anggaran secara memadai bagi penyelenggaraan tugas-tugas kelitbangan;
- Distribusi SDM aparat/pejabat yang “*concern*” di bidang penelitian dan pengembangan.