

SOCIETY CENTERED POLICY TO DEVELOPED INSTITUTIONS CAPACITY AT LOCAL LEVEL

by Winarti Hartowiryo

Submission date: 22-Jun-2020 12:18PM (UTC+0700)

Submission ID: 1347856646

File name: BU_WINARTI.rtf (124.95K)

Word count: 2388

Character count: 16697

SOCIETY CENTERED POLICY TO DEVELOPED INSTITUTIONS
CAPACITY AT LOCAL LEVEL

By:

Dr. Budiman Widodo, M.Si (STIA ASMI Solo/ UNSA)

Dr. Winarti, M.Si (UNISRI Surakarta)

ABSTRACT

This research aim the old paradigm role state very strong case in Indonesia, this condition held by “orde baru” under Suharto President while 32 th. Government rezim applicated centralization system, top down model becomes style leadership of government. Development concept with “growing economic” make roe state very dominant.

This condition made participation of society was powerless. Era orde reforman since 1998, paradigm centralization change building through participatory of society and private. New paradigm “good governance” should be a quidance.

Effort to developing participation of society begun from formulation planning, implementation and evaluating done Focus Group Discussion (FGD), that is representation of “musyawarah”. The traditionally always had a strong institutional component focusing on the role of legal institution on practices, in an approach which saw regulation as primarily rule based an principally involving issue of compliance and accountability.

Keywords: strong state, decentralization, participation.

KEBIJAKAN SOCIETY CENTERED UNTUK MEMBANGUN KAPASITS INSTITUSI DI TINGKAT LOKAL

Oleh:

Dr. Budiman Widodo, M.Si (STIA ASMI Solo/ UNSA)

Dr. Winarti, M.Si (UNISRI Surakarta)

I. Latar Belakang

Permasalahan mendasar bagi Negara-negara berkembang dan terbelakang adalah belum tercapainya tingkat kemakmuran bagi masyarakatnya. Usaha kearah terwujudnya “kesejahteraan” bagi warga Negara merupakan agenda bagi sebagian besar Negara-negara berkembang, namun kendala besar yang dihadapi Negara-negara berkembang adalah rendahnya kemampuan perencanaan pembangunan, hal ini Nampak dari produk regulasi pemerintah yang terlihat cenderung mengadopsi pola-pola pembangunan Negara maju yang berorientasi pada pembangunan ekonomi, kondisi ini cocok bagi Negara-negara maju yang lebih fokus pada pembangunan ekonomi, namun demikian kondisi berbeda terjadi pada Negara-negara berkembang yang lebih mengandalkan pada kekuatan-kekuatan tradisional berupa, kekayaan sumber daya alam dan jumlah tenaga kerja yang besar.

Kondisi kurang mengenakan ditengah-tengah globalisasi, dimana memaksa Negara-negara berkembang mengikuti arus pemikiran dan design Negara-negara maju dalam perencanaan pembangunan menjadikan tantangan tersendiri bagi kelompok Negara-negara berkembang. Usaha kearah penyesuaian baik ditingkat institusi maupun praktek banyak dilakukan. Seperti yang dikemukakan Majone (1990) yang banyak mendominasi dalam analisis dan pemikiran terhadap pembangunan di Negara-negara Eropa memasukkan interaksi antara legalitas dan system administrasi dengan institusi politik dan proses. Demikian juga Moran (2001, 2002) yang sangat konsern untuk membangun konsep “*the regulatory state, regulatory capture* dan *regulatory space*” dan mengkaitkannya dengan isu-isu ekonomi dan politik dan menjadi perdebatan antara “*state*” dan “*market*”.

Transfer sebuah kebijakan dalam mengaplikasikan sebuah regulasi Nampak dari reformasi regulasi yang banyak dilakukan oleh Negara-negara berkembang, model-model praktis yang dikembangkan dalam membangun regulasi berakar pada perbedaan ekonomi, kondisi sosial-ekonomi yang menjadi isu-isu dan perdebatan di Negara-negara berkembang. Kesenjangan di lapangan terjadi antara ekonomi politik, dan kebijakan politik menjadi model "regulasi Negara" kontemporer, proses transformasi menjadi bagian yang krusial.

Perbedaan pandangan kaum politisi dan ekonomi telah mengilhami pemikiran aliran kapitalis menjadi bagian agenda nasional. Fungsi Negara ke depan adalah membatasi melalui regulasi yang dibuat. Perdebatan tiga model besar kapitalisme menjadi dominan, seperti neoliberalisme (Anglo Saxon), Welfare (continental-Eropa) dan developmental (Asian). Bentuk kapitalisme direpresentasikan ke bentuk-bentuk institusi dan orientasi politik asosiasi-asosiasi melalui regulasi Negara. Kedepan fungsi utama regulasi adalah menentang perencanaan atau sebagai bentuk interval dari fungsi asosiasi pada Negara *developmental* dan *welfare* hal mana tidak terjadi pada Negara-negara neoliberalis.

Kemampuan peningkatan kapasitas institusi menjadi isu sentral bagi Negara-negara berkembang Ogus: 2002. Mendeskripsikan betapa pentingnya "*legal institution and structure*" untuk efektif berjalannya sebuah regulasi dan tak kalah pentingnya adalah identifikasi dari sebuah institusi dan perilaku malas di Negara-negara berkembang menjadikan regulasi menjadi kian sulit mencapai hasil yang diinginkan. Eldrige (2004: 303) mengatakan laporan dari beberapa studi untuk membangun konsep baru "*capacity building*" yang relevan dengan kebutuhan akan agen-agen regulasi dari komisi persaingan. Pendekatan untuk membangun kapasitas dilakukan melalui diskusi yang intens dengan pembuat regulasi dan staf yang profesional menghasilkan kesimpulan, bahwa bagaimana regulasi dapat efektif, namun hal ini masih jauh dari harapan dimana regulasi tersebut dibuat untuk mencapai hasil yang optimal.

Pada Negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia dalam perencanaan pembangunan dominasi Negara amat kental mewarnai proses pengambilan keputusan. Sejarah warisan orde baru selama kurang lebih 32 tahun menjalankan konsep “*State centered*” (sentralisasi) menjadikan partisipasi masyarakat menjadi lemah (*powerless*). Model kekuasaan terpusat dalam kebijakan dengan menitik beratkan pada pendekatan peran Negara (*Strong State*) berakibat pada rendahnya motivasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Negara diasumsikan mengemban tanggungjawab dalam membuat regulasi dengan mengesampingkan peran masyarakat dalam mengembangkan kapasitas institusi. Kekuasaan yang terpusat pada Negara menggambarkan bahwa perubahan kebijakan dipahami sebagai fokus utama dan menjadi domain pembuat kebijakan.

II. Tuntutan Keadilan dan Demokrasi dalam Administrasi Publik

Administrasi publik secara klasik menginginkan tercapainya tujuan berupa manajemen pelayanan yang efisien, ekonomis dan terkoordinasi. *New Publik Administration* menambahkan satu aspek yang baru yaitu keadilan sosial (Frederickson, 1971). Frederickson (1997) juga mengungkapkan bahwa dalam *the spirit of publik administration* penting untuk mencipakan bagaimana administrasi publik dapat menjadi wujud dari penyelenggaraan manajemen yang efektif, efisien dan berkeadilan. Bagaimana penyelenggara administrasi publik dapat menentukan batas kepublikan, bagaimana agar dapat menyelenggarakan administrasi publik yang efektif namun menciptakan keseimbangan antara efisiensi, ekonomi dan keadilan dan bagaimana agar dapat menjadi administrasi publik yang etis. Denhart dan Denhart (2003) juga mengkhawatirkan menyelenggarakan pemerintah bila hanya menekankan efisiensi, sehingga kemudian menawarkan *New Publik Sevis* (NPS) dan menyerukan “*Government shouldn't be run a bussines, it should be run like a democracy*”. NPS merupakan sebuah gerakan yang berakar pada kepentingan publik berlandaskan pemerintah demokratis dan pembaharuan keterlibatan masyarakat.

² Menurut Zauhar (2007) ilmu administrasi publik menghadapi banyak tantangan sejalan dengan perkembangan di berbagai bidang yang terjadi di dunia. Globalisasi yang tidak saja berdimensi ekonomi tetapi juga berdimensi politik, budaya dan sosial berdampak besar pada peran administrasi publik. Administrasi publik konvensional belum menyentuh persoalan ini, karena dalam administrasi publik konvensional peran Negara masih dominan. Atas dasar itu muncul pemikiran baru yang mensinergikan antara komponen yang terlibat dalam administrasi publik, yang salah satunya adalah administrasi publik *deliberatif*, dengan menekankan pada partisipasi publik.

Pengertian partisipasi mengalami akumulasi sejalan dengan perkembangan kegiatan pembangunan dan perkembangan sosial masyarakat. Nelson dan Wright (1995) menyatakan bahwa berdasarkan definisi yang banyak dipakai oleh berbagai lembaga, ³ partisipasi berarti bahwa kaum miskin diberi status sebagai *stake holder* utama. Partisipasi berarti bahwa mereka aktif, tidak pasif, ada keterlibatan dan harus transformatif. Partisipasi dalam proses kebijakan dapat digolongkan menjadi ³ partisipasi pada tataran perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik sendiri berisi berbagai keputusan politis dalam rangka mengimplementasikan program untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat dimana keputusan-keputusan tersebut diharapkan merupakan cerminan dari suatu konsensus atas nilai-nilai (Cochran dan Malone, 1995).

Robert R. Alford & Roger Frieland (1990) dalam buku *Powers of Titeory: capitalism, the state and democracy*, membangun model *society centerd: pluralism*, dengan empat kriteria yaitu: *main point, normative, metodeological* dan *empirical* seperti dalam tabel berikut:

Tabel 1. *Society – Centered Pluralism*

<i>Main Point</i>	<i>Normative</i>	<i>Methodological</i>	<i>Empirical</i>
<i>Concern</i>	<i>Individuals</i>	<i>Interelated Process Indonesia open system</i>	<i>USA</i>
<i>Assumption</i>	<i>Value</i>	<i>Social Interactiion</i>	<i>Capitalism</i>
<i>Regulation</i>	<i>State is legal authority</i>	<i>State must be seen as set of organization sparation from society</i>	<i>Democracy</i>
<i>Rule of the State</i>	<i>Power of state influence its ability to persuade readers</i>	<i>Rule making Rule enforcing Rule adjudicating</i>	<i>Monetary crisis property at USA The State involvement with BOIL OUT</i>

Sumber: Robert R. Alford and Roger Friendland
data diolah.

Tabel 2. *Socierty – Centered Pluralism*

<i>Main Point</i>	<i>Normative</i>	<i>Methodological</i>	<i>Empirical</i>
<i>Concern</i>	<i>Individuals</i>	<i>Market government</i>	<i>* New Industrial Countries (NIC) * Indonesia Th 2000-2004</i>
<i>Assumption</i>	<i>Efficiency no monopoly</i>	<i>Market mechanism</i>	<i>* Change * Privatisasi beberapa BUMN potensial</i>
<i>Regulation</i>	<i>Global publik goods</i>	<i>Privatisasi</i>	<i>* Diffused * Penguasaan perusahaan Negara oleh swasta asing.</i>
<i>Rule of the State</i>	<i>No Government intervention</i>	<i>Volunteer instruments</i>	<i>* Deregulation swasta asing dapat menguasai saham perusahaan nasional mayoritas. * Sistem kontrak karya beberapa perusahaan asing.</i>

Sumber: Robert R. Alford and Roger Friendland
data diolah.

III. Studi Cross-Sectional Dampak Institusi Terhadap Hasil Pembangunan

Beberapa peneliti terdahulu telah melakukan studi dampak institusi terhadap hasil pembangunan di beberapa Negara, dengan fokus pendekatan berbasis masyarakat menunjukkan hasil yang cukup signifikan, bahwa pembangunan yang melibatkan masyarakat (*deliberality*) dengan asumsi masyarakatlah yang lebih tahu persoalan yang mereka hadapi lebih termotivasi untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi dan lebih mudah untuk diajak bekerjasama.

Tabel 3. Studi Cross-sectional Dampak Institusi Terhadap Hasil-hasil Pembangunan

Penulis	Tipe Institusi yang diminta	Aktor terlibat	Lokasi	Baik dengan pertimbangan	Dampak Institusi (+): Positif; (-): Negatif
Beckqr (2003)	Sistem Masyarakat self-governance; institusi lokal mewakili masyarakat, dan tradisi bersama mengambil keputusan	Organisasi non-profil; stakeholder lokal dalam konservasi hutan	Ekuador	Hutan yang dilindungi oleh masyarakat setempat	(+) pendirian hutan yang dilindungi masyarakat yang sangat cepat dikarenakan keberadaan institusi lokal. (+) proses pengambilan keputusan bersama membawa pada consensus dan dukungan terhadap perlindungan hutan (+) sistem self-governance yang kuat dan pendudukan tanah secara komunal menentukan hasil yang sukses.
Lanjouw dan Kozanayi (2002)	Hak kepemilikan secara formal; hak informal akses terhadap sumber lain	Rumahtangga urban; community organizer	Ekuador	Akses tanah	(+) hak kepemilikan secara formal dapat meningkatkan rasa aman dan menurunkan biaya transaksi (namun tergantung pada kondisi yang beragam, misalnya, akses terhadap sumber kepemilikan lain yang ditentukan oleh hak-hak secara informal.

Penulis	Tipe Institusi yang diminta	Aktor terlibat	Lokasi	Baik dengan pertimbangan	Dampak Institusi (+): Positif; (-): Negatif
Nemarunde dan Kozanayi (2002)	Ketentuan informasi jaringan sosial; tali persaudaraan	Penggunaan air; pemilik sumur; ketua dam	Zimbabwe	Manajemen air	(+) menentukan akses terhadap dan menggunakan air. (+) membangun dan menegakan aturan yang mengatur resolusi konflik.
Heltberg (2001)	Ketentuan (yang mengatur) akses dan konsevasi	Pemerintahan lokal dan pusat; pemilik tanah; petani	India	Konsevasi biodiversitas	(+) meningkatkan produksi biomas privat (+) menurunkan ketergantungan bikomas terhadap hasilnya. (+) meningkatkan hasil hutan. (-) tidak mencukupi untuk menjaga hutan dan hasilnya dari degradasi yang berlanjut.
Mazzucato dan Niemeijer (2000)	Jaringan sosial	Pemerintah; Petani	Burkina Faso	Konservasi tanah dan air	(+) jaringan memberikan fleksibilitas untuk memilih dari sumber teknologi yang member dampak positif terhadap konsevasi.
Cramb dan Willis (1990)	Institusi kependudukan tanah informasi; institusi formal yang dibentuk oleh negara	Pemerintah; kelompok etnis Iban	Malaysia	Kependudukan tanah	(+) dapat menyesuaikan dengan baik terhadap perubahan lingkungan. (+) tersedia dalam ongkos yang murah (+) fleksibel (-) beragam antara institusi kependudukan yang dibuat oleh Negara dan institusi informal sebagai batu loncatan.

Sumber: Ida. R.,2009. Disertasi FIA UNIBRAW .

IV. Model Pemberdayaan di Indonesia

4.1 Program IDT

Kasus di Negara Indonesia model pembangunan yang berbasis masyarakat dilakukan dalam program pengentasan kemiskinan. Program pengentasan kemiskinan diawali pada tahun 1993, melalui program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program IDT yang dimaksudkan untuk mengentaskan kemiskinan sekitar 16,1 juta orang miskin pada tahun 1996, dengan mengandalkan kemampuan si miskin itu sendiri. Program ini mementingkan peran mengembangkan orang miskin untuk secara aktif belajar mengurus dan memecahkan masalah mereka sendiri. Secara tidak langsung hal ini merupakan penerapan proses desentralisasi melalui pembatasan gerak pemerintah yang hanya sebagai pemberi modal atau pinjaman saja (Vidhyandika Moeljarto, 1995).

Program IDT (Bappenas dan Depdagri, 1993) dalam pendekatannya, terdapat dua aspek penting yaitu partisipasi dan terdesentralisasi. Aspek partisipatif melibatkan warga masyarakat khususnya kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga pemanfaatan hasil-hasilnya. Sedang aspek terdesentralisasi mementingkan penurunan wewenang pembuatan keputusan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada pemerintah desa yang terdekat dengan penduduk miskin.

4.2 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM MP)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mulai digulirkan sejak tahun 2007. Program ini boleh dikatakan sebagai lanjutan dari program IDT. Pada era "good governance" kegiatan yang berorientasi pada upaya membangun tata pemerintahan yang baik khususnya dalam menanggulangi kemiskinan, dan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai-nilai serta prinsip-prinsip universal.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dianggap mampu mengangkat derajat masyarakat miskin di pedesaan kemudian ditindak lanjuti ditingkat perkotaan (tahun 2009) melalui **Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-MP)** program ini mampu meningkatkan beberapa kota/kabupaten menurunkan angka kemiskinan. Kemajuan yang luar biasa karena adanya keberpihakan terhadap masyarakat miskin dan komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan. Beberapa kota/kabupaten seperti Kota Tasikmalaya, Kota Pekalongan, Kota Gorontalo, Kabupaten Wakatobi, Kabupaten Banjar, Kabupaten Badung meraih penghargaan MDGs award 2009, kemudian Kabupaten Jember berhasil meningkatkan standar kehidupan warganya, antara lain dengan program pemberdayaan usaha mikro rumah tangga dan pendirian keuangan mikro masyarakat miskin. Selanjutnya Kota Banjarmasin berhasil menciptakan akses terhadap air bersih yang dampaknya dapat meningkatkan kualitas kesehatan warga sekaligus menurunkan wabah penyakit. Kedua pemerintah kabupaten/kota juga mendapat MDGs award tahun 2008. (Bahan Diskusi Tematik Komunitas Belajar Perkotaan Kab. Karanganyar, Juli 2013).

V. Kesimpulan

Era kebijakan yang bersifat "*Top down*" di Indonesia berlangsung kurang lebih 32 tahun membuat partisipasi masyarakat melemah. Kondisi demikian menjadikan institusi ditingkat bawah kurang berperan. Lembaga-lembaga bentukan pemerintah menjadi tren saat ini seperti : KUD, LKMD, BIMAS, INMAS, lebih terkesan sebagai alat mobilisasi pemerintah. Peran pemerintah menjadi kian kuat dan mendominasi di hampir semua kebijakan yang dilakukan.

Usaha untuk mendorong tingkat partisipasi, baik di tingkat individu maupun lembaga banyak dilakukan melalui model pendekatan "STIMULAN". Namun realitanya berjalan amat lamban. Pada Era Reformasi koreksi terhadap sistem sentralisasi dilakukan melalui perubahan paradigm

desentralisasi (*society centered*). Usaha membangun sistem desentralisasi melalui pendekatan “*bottom up*” dengan melibatkan masyarakat mulai dari tingkat perumusan kebijakan, implementasi, hingga evaluasi coba dilakukan.

Perubahan hasil seperti yang diharapkan dalam proses desentralisasi masih memerlukan proses waktu yang cukup panjang. Substansi dari pelibatan masyarakat masih bersifat prosedural. Usaha membangun kesadaran masyarakat dalam menumbuhkan keterlibatan masyarakat tidak hanya sebatas retorika. Dialog autentik melalui *Focus Group Discussion* (FGD) perlu terus dikembangkan. Diharapkan akan mampu membangun kapasitas institusi yang kuat dalam membangun sebuah *system society-centered*.

KEPUSTAKAAN

- Alford, R. & Fiend, R. 1990. *Powerof Theory, Capitalis, the State, and democracy*. Cambridge University, California.
- Denhard, Jenet V, and Robert D. Denhardt. 2003. *The New Publik Servics: serving, not Steering*, M.E. Sharpe.
- Eldridge, D. (2004), ‘A diagnostic model for capacity building in regulatory agencies’, in P. Cook, C. Kirkpatrick, M. Minogue and D. Parker (eds), *Leading Issue ini Competititon, Regulation and Development*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, pp.182-201.
- Frederickson, H. George. 1971. *Toward a New Publik Administration Indonesia* Frank Marini (Ed). *Toward Publik Administration: the Minnowbook Perspective*, Chandler Publising Company.
- Majone, G. (1999). ‘The regulatory state and its legitimacy problems’, *West European Politics*, 22 (1), 1-24.
- Minogue, M. (2004b), ‘Regulatory governance and the improvement of publik services’, Centre on Regulation and Competitions, *Working Paper* No. 64, University of Manchester, Manchester.
- Moran, M. (2002), ‘Understanding the regulatory state’, *British Journal of Political Sicence*. 32.391-413.
- Ogus, A. (2002). ‘Regulatory institutions and structures’, *An of Publik and Cooperative Economics* 73(4), 627-48.

Zauhar, Soesilo. 2007. *Administrasi Publik Deliberatif dalam Masyarakat Nekrofila Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol. 9 No. 1 September, 2007:649-665.

JOURNAL

1. Administrative Rerform Policy: *The Chalangge of Turning Symbols Into Practice Tom Christensen Publik Organization Review: A Global Journal* 3: 3-27 (2008), Kluwer Academic Publishers manufactured in the Netherlands.
2. Policy Paradigms Should be concistens with the complexity of Reality. F Gregory Haydes& Lincoln Nebraska, 2008.

SOCIETY CENTERED POLICY TO DEVELOPED INSTITUTIONS CAPACITY AT LOCAL LEVEL

ORIGINALITY REPORT

11 %	11 %	2 %	2 %
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	alifakbar0105.blogspot.com Internet Source	4 %
2	proceeding.unisba.ac.id Internet Source	2 %
3	ejurnal.unisri.ac.id Internet Source	1 %
4	www.competition-regulation.org.uk Internet Source	1 %
5	id.123dok.com Internet Source	1 %
6	shafcomputer.blogspot.com Internet Source	1 %
7	www.scribd.com Internet Source	<1 %
8	www.damandiri.or.id Internet Source	<1 %
9	pt.scribd.com	

Exclude quotes On

Exclude matches Off

Exclude bibliography On