

URGENSI KEBIJAKAN MENETAPKAN KELEMBAGAAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DI DAERAH

POLICY URGENCY SETS INSTITUTION OF RESEARCH AND DEVELOPMENT IN REGIONS

Teguh Narutomo

Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri,

Jl. Kramat Raya No. 132, Senen – Jakarta Pusat, Indonesia

No. Telp./Faks : +62 21 314 0454 HP: +62 818 103 923

email: narutomo1768@gmail.com

Diserahkan: 13/02/2017, Diperbaiki: 18/04/2017, Disetujui: 24/05/2017

Abstrak

Tuntutan terhadap kebijakan berbasis riset sudah menjadi tuntutan yang lazim di hampir semua belahan dunia, tidak terkecuali di Indonesia. Tetapi praktik yang berlaku khususnya di hampir semua penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang bertanggungjawab terhadap pengeluaran kebijakan di daerah ternyata masih belum bisa merealisasikannya secara maksimal. Pada kenyataannya banyak kebijakan yang lahir tanpa didasari oleh riset dan tidak sedikit kebijakan tersebut tidak bisa operasional serta harus direvisi atau bahkan dicabut kembali. Untuk itu urgensi menerapkan kebijakan berbasis penelitian dan pengembangan menjadi semakin penting karena baik tuntutan lapangan, teori maupun aturan udah mendesak untuk direalisasikan. Kondisi ini membuat pentingnya sebuah lembaga yang menjalankan fungsi penelitian dan pengembangan di daerah. Kajian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Hasil dari kajian ini menyimpulkan bahwa fungsi penelitian dan pengembangan sudah tidak bisa dikesampingkan dan harus diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan membentuk lembaga penelitian dan pengembangan di daerah.

Kata Kunci: Kebijakan, Penelitian Dan Pengembangan, Pemerintahan Daerah

Abstract

Charges against research-based policy has become a claim that is prevalent in almost all parts of the world, not least in Indonesia. But skill practice that applies particularly in almost all governance in the region are responsible for the spending policies in the region apparently still can not realize its full potential. In fact many are born without a policy based on research and not least the policy could not be operational and should be revised or even withdrawn. The urgency to implement policies based on research and development is becoming increasingly important because of better demand field, theory and rules have been urged to be realized. This condition makes the importance of an institution that performs research and development functions in the region. This study uses qualitative research with case study approach. The results of this study conclude that the research and development function can not be ruled out and should be applied in the implementation of local government by establishing research and development institutions in the region.

Keywords: Policy, Research and Development, Local Governance

PENDAHULUAN

Pada tahun 2004, *Asian Development Bank* dan *Kemitraan untuk Reformasi Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership for Governance Reform in Indonesia)* menerbitkan Laporan Tata Pemerintahan Negara Indonesia. Dalam laporan tersebut menyimpulkan bahwa tiga tujuan reformasi tata pemerintahan yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia telah berjalan cukup lancar tetapi belum berhasil seperti diharapkan. Ketiga tujuan reformasi tata pemerintah yakni, penataan struktur pemerintahan negara, desentralisasi pemerintahan, dan reformasi keuangan negara.

Tetapi mengapa reformasi pemerintahan negara yang demikian luas jangkauannya dan begitu radikal perubahannya belum berhasil menciptakan *good governance* yang mampu membawa Indonesia keluar dari multi krisis yang sudah melanda bangsa ini sejak 1998? Mengapa kita belum seberhasil Muangthai dan Korea Selatan yang telah mampu keluar dari krisis ekonomi yang sebenarnya lebih parah.

Di era perdagangan dan pembangunan ekonomi mendatang, tidak mungkin lagi bertahan hanya dengan mengandalkan industri-industri manufaktur konvensional (Firmansyah 2010). Putera (2008) menjelaskan bahwa kegiatan pembangunan dengan mengandalkan

industri-industri manufaktur konvensional atau dengan kata lain pembangunan tidak ditopang oleh ilmu pengetahuan dan teknologi, dapat membuat terjadinya gejala pembangunan berbiaya tinggi, ketergantungan pada hasil ilmu pengetahuan dan teknologi luar negeri, dan tidak berkelanjutan.

Negara-negara *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) telah melakukan kebijakan ekonomi berlandaskan ilmu pengetahuan (*Knowledge Base Economy*) atau sering disingkat menjadi KBE yang muncul karena peran pengetahuan dan teknologi diakui sepenuhnya dalam pertumbuhan ekonomi. Landasan dari pemikiran negara-negara OECD tersebut karena adanya peningkatan ekonomi Negara OECD terhadap pertumbuhan investasi teknologi tinggi (*high technology*), industri teknologi tinggi, tenaga berketrampilan tinggi serta hasil produksi yang luar biasa (Mulatsih dan Putera 2009).

OECD (2005) mendefinisikan KBE sebagai *"an expression coined to describe trends in advanced economic towards greater dependence on knowledge, information, and high skill levels, and the increasing need for ready access to all of these by the business and public sectors"*. Pemahaman definisi KBE tersebut menunjukkan bahwa dalam perkembangan ekonomi saat ini semakin bergantung pada kemajuan pengetahuan dan teknologi, informasi, dan tenaga kerja berketrampilan tinggi.

Sejumlah Negara di kawasan Asia, seperti Taiwan, Singapura dan Korea Selatan (Fagerberg, Srholec, dan Verspagen 2009) telah mampu mengoptimalkan peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pembangunan perkeonomian dan daya saing negaranya. Bahkan negara-negara berkembang yang tergabung dalam BRIC (Brazil, Rusia, India, dan China) mampu muncul sebagai kekuatan ekonomi baru di dunia dengan memaksimalkan pengetahuan dan inovasi dalam peningkatan daya saing. Brazil sebagai sebuah negara berkembang di kawasan Amerika Selatan mampu merasakan dampak kebijakan pemerintah yang berpihak pada pengetahuan dan inovasi. Hal ini terbukti dengan peningkatan total ekspor Brazil yang hanya 27 milyar \$ di tahun 1984 menjadi 81 milyar \$ di tahun 2004, dengan pasar ekspor produksi mencapai 65% (OECD 2005).

Sementara itu di Indonesia apabila dibandingkan dengan Korea Selatan, Taiwan, Singapura, China, India, dan Brazil, ternyata masih belum secara optimal memberdayakan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pertumbuhan ekonomi untuk mendorong kemakmuran bangsa dan negara. Kondisi ini ditunjukkan dari *Total Factor Productivity* (TFP) yang menggambarkan kontribusi ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pertumbuhan ekonomi nasional

masih sangat rendah dan bahkan negative selama Indonesia merdeka. Peran ilmu pengetahuan dan teknologi relatif tinggi hanya pada periode 1991-1995 sebesar 4%.

Merujuk pada rasio anggaran belanja penelitian dan pengembangan (litbang) terhadap *Gross Domestic Product* (GDP) di beberapa negara pada tahun 2002, menunjukkan begitu jauhnya posisi Indonesia. Negara-negara maju mengalokasikan anggarannya untuk belanja litbang lebih besar dari 1% GDP. Bahkan Jepang, Finlandia, Swedia, dan Israel telah mencapai angka 3% . Ini membuktikan bahwa kemajuan dan kemakmuran suatu negara tidaklah mungkin tanpa ditopang aktivitas ilmu pengetahuan dan teknologi berbasis litbang. Posisi Indonesia hanya pada angka 0,08% dan hanya sejajar dengan Negara Srilanka, Peru, dan Jamaika, serta sedikit lebih baik daripada Nikaragua dan Zambia. Sementara ilmu pengetahuan dan teknologi di lingkungan ASEAN pada posisi 0,05%. Bila dibandingkan dengan Negara tetangga seperti Thailand (0,24%) dan Malaysia (0,69%) (Putera 2011).

Bangsa Indonesia bukan tanpa usaha memberdayakan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam meningkatkan daya saing ekonomi. Kegiatan riset telah dimulai sejak masa kolonial Belanda, bahkan kemajuan dalam teknologi proses pada industri gula dan rancang bangun perkeretaapian masa itu tergolong unggul. Begitu pula kebijakan *high technology* industri pesawat terbang yang pernah menjadi kebanggaan bangsa Indonesia. Ironisnya, Zuhair dalam bukunya *Knowledge and Innovation* (2010) melihat kejayaan masa lalu tersebut tak berbekas pada masa kini. Yang terjadi justru kemunduran terutama pasca krisis moneter di tahun 1998 lalu.

Pada konteks kekinian, pembangunan tidak terkecuali pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi berbasis penelitian dan pengembangan dapat berjalan dengan baik apabila negara tersebut kuat. Negara kuat adalah Negara yang mampu meningkatkan kapasitasnya untuk membangun kebijakan publik yang unggul (Putera 2014). Kondisi ini mensyaratkan Negara untuk membentuk "lingkungan" atau "iklim" yang mampu membangun kedayasaingan setiap aktor di dalamnya. Iklim itu diciptakan melalui kebijakan publik yang memberdayakan setiap organisasi dalam Negara. Pemberdayaan organisasi didukung dari pemahaman yang mendasar dari setiap pengambil kebijakan baik di pusat maupun daerah untuk pentingnya keberadaan dan peran ilmu pengetahuan dan teknologi berbasis penelitian dan pengembangan dalam melakukan percepatan pembangunan dan peningkatan daya saing daerah yang akumulasinya menjadi peningkatan daya saing nasional melalui inovasi yang diinisiasi oleh

lembaga penelitian dan pengembangan.

Berdasarkan uraian di atas maka ada permasalahan yang perlu dianalisis lebih dalam yaitu urgensi kebijakan yang memberdayakan fungsi penelitian dan pengembangan dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya di daerah. Lebih lanjut yang perlu di analisis adalah urgensi kebijakan kelembagaan penelitian dan pengembangan sebagai wadah pengelolaan fungsi penelitian dan pengembangan itu sendiri. Melalui makalah ini penulis mencoba menganalisisnya.

Maksud dari kajian ini adalah untuk memberikan pemahaman tentang pentingnya kelembagaan penelitian dan pengembangan dibentuk di daerah. Sedangkan tujuan dari penelitian ini yaitu memberikan alasan yang komprehensif bagi pengambil kebijakan untuk dapat memutuskan tentang pentingnya keberadaan lembaga penelitian dan pengembangan di daerah.

METODE PENELITIAN

Kajian ini merupakan kajian kualitatif dan dikategorikan sebagai kajian evaluasi dengan menggunakan pendekatan studi kasus (*case studies*). Studi kasus bertujuan untuk: (1) menghasilkan deskripsi detail dari suatu fenomena; (2) mengembangkan penjelasan-penjelasan yang dapat diberikan dari studi kasus itu; dan (3) mengevaluasi fenomena-fenomena (D. Gall & P. Gall 2003:439). Studi kasus dilakukan di Kota Balikpapan, Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Kalimantan Selatan. Metode kualitatif dimaksudkan agar dapat diperoleh pemahaman dan penafsiran yang relatif mendalam tentang makna dari fenomena yang ada di lapangan. Menurut Bogdan dan Taylor yang dikutip oleh (Moleong 2007:3), menyatakan bahwa kajian kualitatif adalah sebagai prosedur kajian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dalam kajian ini pengumpulan data dilakukan melalui observasi lapangan, wawancara dengan para pihak yang memiliki kewenangan mengambil kebijakan, dan analisis dokumentasi yang dilakukan dengan analisis kepustakaan dari sisi teori-teori yang mendukung dan peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan. Analisis data dilakukan terhadap data yang terkumpul untuk diagregasi, diorganisir dan diklasifikasikan menjadi unit-unit yang dapat dikelola. Agregasi merupakan proses mengabstraksi hal-hal khusus menjadi hal-hal umum guna menemukan pola umum data. Data dapat diorganisir secara kronologis, kategori atau dimasukkan ke dalam tipologi. Disamping itu dukungan data dan fakta yang telah ada juga dijadikan referensi untuk memperkuat analisis yang dilakukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian dan pengembangan (litbang) yang akurat dalam bentuk konsep, model, skenario, maupun pilihan kebijakan yang tepat dapat direkomendasikan untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul di suatu negara mulai dari perubahan iklim, krisis pangan dan energi hingga solusi dalam rangka meningkatkan produktivitas di berbagai sektor pembangunan. Tidak mengherankan jika pengambil kebijakan di negara-negara maju terlebih dulu melakukan kegiatan litbang sebelum merumuskan, membuat, dan menetapkan suatu tindakan (*policy*). Penelitian dan pengembangan (*research and development*) berperan penting dalam mendorong kemajuan suatu negara

Kendati tidak demikian dengan di Indonesia, kelembagaan litbang belum menjadi garda terdepan sebagai lembaga *think tank* guna merumuskan kebijakan pemerintah. Jika terdapat hasil kebijakan dari proses litbang, namun konsep, model dan pilihan kebijakan yang dihasilkan masih kurang dan bahkan jarang dimanfaatkan sebagai dasar dalam formulasi dan penetapan kebijakan oleh para pengambil kebijakan.

Masih kurangnya lembaga litbang berperan aktif dalam menentukan arah dan strategi pembangunan dilihat dari kebijakan yang diambil oleh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah, yang belum berdasarkan kepada hasil litbang atau *research based policy*. Dengan demikian proses tindakan dalam mengimplementasikan kebijakannya pun sering mengalami kendala bahkan pada tingkat *output* atau *outcomes* terdapat ketidaksesuaian dengan apa yang menjadi tujuan kebijakan tersebut.

Mengatasi permasalahan ini diperlukan keberanian melakukan inovasi dalam hal reformasi di segala bidang. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus berani melahirkan inovasi kebijakan yang lebih memerankan fungsi penelitian dan pengembangan dalam mendorong kemajuan suatu Negara. Hal ini sudah banyak diberikan percontohnya oleh negara-negara maju dan negara berkembang yang kemudian mencapai peningkatan kemajuan ekonomi dan bangsanya secara signifikan.

Inovasi menjadi penting dalam setiap lapisan pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pentingnya inovasi pada pemerintahan lokal di Indonesia mulai menjadi perhatian sejak terjadinya pergeseran sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. Dengan desentralisasi, daerah dituntut untuk mandiri yakni penciptaan daerah yang kompetitif bagi keberlangsungan daerah tersebut. Inovasi di pemerintah daerah merupakan keharusan dalam upaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan daerahnya.

Demi menciptakan inovasi diperlukan pemerintahan yang kompetitif dan berwawasan jauh, yaitu dengan mewirasahkan birokrasi. Jiwa kewirausahaan perlu dimiliki juga aparatur pemerintahan sebagai pelayan masyarakat yang biasa disebut *entrepreneurial government*. Kewirausahaan aparatur ini ditujukan agar tercipta birokrasi yang berbudaya inovatif, kreatif dan kompetitif untuk selalu lebih baik, lebih cepat dan lebih murah dalam memberikan layanan kepada masyarakat sesuai dengan misi pertanggungjawaban sosial (David Osborne dan Ted Gaebler 1992).

Kebijakan inovasi hakikatnya bersifat horisontal, vertikal, temporal, dan sangat erat dengan proses pembelajaran (*learning process*) untuk mendorong pengembangan kapasitas pemerintahan yang inovatif. Oleh karena itu, kebijakan inovasi berkaitan erat dengan perubahan, fleksibilitas, dinamisme dan masa depan. Kebijakan inovasi pada dasarnya sangat berkaitan dengan aktivitas penelitian dan pengembangan karena inovasi dilahirkan pasti menggunakan basis penelitian dan pengembangan.

Atas pertimbangan dimaksud, Pemerintah seyogianya mampu menjadi motivator dan fasilitator yang handal dalam upaya percepatan pembangunan 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 peran penelitian dan pengembangan sangat diperlukan dalam mengemban posisi strategis tersebut, baik dalam lingkungan institusi pemerintahan itu sendiri maupun non-pemerintah.

Dalam perkembangannya, kelembagaan penelitian dan pengembangan di daerah mengalami pasang surut keberadaannya. Hal ini lebih banyak disebabkan oleh kekurangpahaman para pengambil kebijakan di daerah yaitu Kepala Daerah terhadap pentingnya fungsi penelitian dan pengembangan. Berdasarkan bentuk dan strukturnya, maka organisasi Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi dapat dikategorikan dalam kelompok (1) Badan Litbang Daerah dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) kelitbangan dan dipimpin Pejabat Eselon II, (2) Badan Litbang dengan tupoksi kelitbangan dan urusan lain dan dipimpin Pejabat Eselon II, (3) Kantor Litbang dengan tupoksi kelitbangan dan dipimpin Pejabat Eselon III, (4) Litbang menjadi satu bidang di dalam Bappeda dan dipimpin Pejabat Eselon II, (5) Litbang menjadi satu bidang di bawah Biro dalam Sekda Prov. Kondisi ini hanya bertahan sampai dengan akhir Tahun 2016.

Semenjak dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, maka kelembagaan Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi juga mengalami perubahan.

Tabel 1. Kondisi Kelembagaan Penelitian dan Pengembangan Sebelum dan Sesudah Penetapan PP No. 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

NO	KATEGORI	URAIAN NOMENKLATUR, KEDUDUKAN, TUGAS POKOK, DAN FUNGSI (TUPOKSI)	PROVINSI	
			Sampai Dengan Tahun 2016	Tahun 2017 Setelah PP 18 Th 2016 ttg PD
1.	Kelompok I	Berbentuk Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BPPD) dengan Tupoksi khusus kelitbangan dan Dipimpin Pejabat setingkat Eselon II	1) Balitbangda Provinsi Sumatera Utara 2) Balitbangda Provinsi Riau 3) Balitbangda Provinsi Jambi 4) Balitbangda Provinsi Sumatera Selatan 5) Balitbangda Provinsi Banten 6) Balitbangda Provinsi Jawa Tengah 7) Balitbangda Provinsi Jawa Timur	1) Balitbangda Provinsi Sumatera Utara 2) Balitbangda Provinsi Riau 3) Balitbangda Provinsi Jambi 4) Balitbangda Provinsi Sumatera Selatan 5) Bappelitbangda Provinsi Banten 6) Bappelitbangda Provinsi Jawa Tengah 7) Balitbangda Provinsi Jawa Timur

2.	<p>Kelompok II Berbentuk Badan yang wajib menyelenggarakan tupoksi kelitbangan dan beberapa urusan lainnya sebagai tupoksi dan Dipimpin Pejabat setingkat Eselon II</p>	<p>8) Balitbangda Provinsi Kalimantan Selatan 9) Balitbangda Provinsi Kalimantan Timur 10) Balitbangda Provinsi Sulawesi Tengah 11) Balitbangda Provinsi Sulawesi Selatan 12) Balitbangda Provinsi Sulawesi Tenggara 13) Balitbangda Provinsi Nusa Tenggara Timur 14) Balitbangda Provinsi Lampung 15) BP3 Iptek Provinsi Jawa Barat 16) Balitbangda Provinsi Maluku Utara 17) Balitbang Statistik Daerah Provinsi Bengkulu</p>	<p>8) Balitbangda Provinsi Kalimantan Selatan 9) Balitbangda Provinsi Kalimantan Timur 10) Balitbangda Provinsi Sulawesi Tengah 11) Balitbangda Provinsi Sulawesi Selatan 12) Balitbangda Provinsi Sulawesi Tenggara 13) Balitbangda Provinsi Nusa Tenggara Timur 14) Balitbangda Provinsi Lampung 15) 16) Balitbangda Provinsi Jawa Barat 17) Balitbangda Provinsi Maluku Utara 18) Bappelitbangda Provinsi Bengkulu</p>
3.	<p>Kelompok III Berbentuk Kantor Penelitian dan Pengembangan Daerah (KPPD) dengan Tupoksi khusus kelitbangan dan Dipimpin Pejabat setingkat Eselon III</p>	<p>18) Badan Lingkungan Hidup dan Penelitian Provinsi Nusa Tenggara Barat 19) Badan Lingkungan Hidup, Riset, Teknologi, dan Informasi (Balihristi) Provinsi Gorontalo</p>	<p>19) Bappelitbangda Provinsi Nusa Tenggara Barat 20) Bappelitbangda Provinsi Gorontalo</p>
4.	<p>Kelompok IV Berbentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Dipimpin Pejabat setingkat Eselon II, sedangkan tupoksi kelitbangan ditangani oleh salah satu "Bidang" atau "UPTD" yang Dipimpin Pejabat setingkat Eselon III</p>	<p>1) Kantor Litbang Provinsi Kalimantan Barat 2) Bappeda Provinsi Aceh</p>	<p>1) Balitbangda Provinsi Kalimantan Barat 2) Bappelitbangda Provinsi Aceh</p>
		<p>3) Bappeda Prov. DKI Jakarta 4) Bappeda & Statistik Prov. Bangka Belitung 5) Bappeda Prov. Sumatera Barat 6) Bappeda Prov. Kepulauan Riau</p>	<p>3) Bappelitbangda Prov. DKI Jakarta 4) Bappelitbangda Provinsi Bangka Belitung 5) Balitbangda Provinsi Sumatera Barat 6) Bappelitbangda Provinsi Kepulauan Riau</p>

5. Kelompok V	Berbentuk Biro di bawah Sekretariat Daerah Provinsi dengan nomenklatur "Biro Administrasi Pembangunan Sekretariat Daerah Provinsi" dan Dipimpin Pejabat setingkat Eselon II, sedangkan tupoksi kelitbangan ditangani oleh salah satu "Bagian" yang Dipimpin Pejabat setingkat Eselon III	7) Bappeda Prov. Bali	7) Bappelitbangda Provinsi Bali
		8) Bappeda Prov. Sulawesi Utara – UPTD Litbang	8) Balitbangda Provinsi Sulawesi Utara
		9) Bappeda Prov. Kalimantan Tengah	9) Bappelitbangda Provinsi Kalimantan Tengah
		10) Bappeda Prov. Sulawesi Barat	10) Balitbangda Provinsi Sulawesi Barat
		11) Bappeda & Statistik Prov. Maluku	11) Bappeda Provinsi Maluku
		12) Bappeda Prov. Papua	12) Balitbangda Provinsi Papua
		13) Bappeda Prov. Papua Barat	13) Balitbangda Provinsi Papua Barat
		14) Bappeda Prov. Kalimantan Utara	14) Bappeda Provinsi Kalimantan Utara
		15) Biro Administrasi Pembangunan Sekda Provinsi (Daerah Istimewa Yogyakarta)	15) Bappeda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Sumber : Olahan Data Badan Litbang Kemendagri

Penetapan kebijakan seharusnya didukung oleh berbagai pertimbangan yang kuat dan mendasar. Sementara itu, dalam kenyataannya penetapan kebijakan selama ini cenderung menimbulkan permasalahan, yang antara lain disebabkan oleh dua hal yang utama. Pertama, 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.

Kedua, yaitu 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 pertama, 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. Kedua, belum efektifnya sistim perencanaan program dan anggaran serta mekanisme koordinasi perencanaan pembangunan baik ditingkat daerah maupun ditingkat nasional. Dan ketiga, 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; dan konflik sosial politik yang bergejolak 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.

Analisis Normatif

Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen ke-4)

Pasal 31 ayat 5 UUD 1945 amandemen ke-4 menyebutkan bahwa "Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk memajukan peradaban serta kesejahteraan umat manusia". Selain itu, pemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi diselenggarakan dengan memperhatikan hak warga negara untuk mendapatkan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi sesuai dengan amanah pasal 28 C yang menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Pengaturan dasar ini mengamanahkan kepada pemerintah dan tentunya semua pihak yang menjalankan pemerintahan untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi yang implementasinya di lapangan dengan memberdayakan fungsi penelitian dan pengembangan.

Undang Undang Nomor 18 Tahun 2002 Tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Undang-undang No 18 tahun 2002 mengamanatkan untuk memperkuat pengetahuan dan pengembangan teknologi yang diarahkan untuk kesejahteraan bersama. Pada pasal 6 ayat 1 upaya untuk memajukan pengetahuan dan teknologi tersebut dilembagakan mulai dari unsur perguruan tinggi, lembaga litbang, badan usaha dan lembaga penunjang.

Sejalan dengan amanat tersebut dapat dipahami bahwa salah satu unsur selain unsur lainnya adalah adanya lembaga litbang. Unsur lembaga litbang yang ada sebagai bagian dari lembaga pemerintah memiliki fungsi menumbuhkembangkan motivasi, memberikan stimulasi dan fasilitas, serta menciptakan iklim yang kondusif bagi perkembangan sistem nasional penelitian, pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi. Fungsi itu disusun menjadi materi Undang-undang No 18 dalam pasal 18 ayat (1).

Hal itu sejalan dengan upaya untuk memperkuat

kebijakan nasional dengan basis riset, pengetahuan dan teknologi. Dalam kaitan riset sebagai instrumen kebijakan diatur dalam pasal 21 ayat (2) bahwa Instrumen Kebijakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal 21 adalah diberikan sebagai bentuk kemudahan dan dukungan yang dapat mendorong pertumbuhan dan sinergi semua unsur sistem nasional penelitian, pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu sebagai bagian yang memperkuat sinergitas upaya pembangunan, keberadaan lembaga litbang menjadi penting.

Lebih lanjut, Undang-Undang No 18 Tahun 2002 merupakan produk kebijakan dalam rangka mengelola dan mendayagunakan sumber daya Indonesia beserta isinya. Kandungan UU No 18 Tahun 2002 tentang sistem nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi tersebut meliputi 9 bab dan 32 pasal, termasuk penjelasannya. Secara politis kebijakan yang dituangkan di dalam UU No 18 telah memenuhi syarat dalam proses penyusunannya sehingga regulasi ini diundangkan pada tanggal 29 Juli 2002. Sebagai produk kebijakan UU No 18 menjadi acuan seluruh elemen yang tercakup dalam bangunan sistem riset dan inovasi yang meliputi lembaga penelitian dan pengembangan, perguruan tinggi, industri dan pihak terkait lainnya. Terlebih lagi dalam mengawal perkembangan inovasi.

Inovasi pada dasarnya merupakan suatu kesatuan dari sekumpulan aktor, lembaga, hubungan interaksi dan proses produktif yang mempengaruhi arah perkembangan dan sistem penyebarannya. Pada tingkat nasional maupun daerah, kapasitas inovatif dapat memberikan perbandingan bagaimana aktifitas inventif dan difusi berubah sepanjang waktu, bagaimana hubungannya dengan faktor-faktor pendorong utama invensi dan proses difusi seperti misalnya akses terhadap pendidikan, perlindungan dan kekayaan intelektual atau pemberlakuan regulasi dan hukum atau peraturan perundang-undangan serta komersialisasi ataupun alih teknologi secara umum.

Rancangan kebijakan inovasi di daerah dapat diarahkan untuk membantu mendorong invensi. Kapasitas inovasi dapat menjadi indikasi penting tentang bagaimana kinerja atau kemajuan daerah tersebut sebagai sumber invensi dan teknologi baru atau bagaimana daerah tersebut mengelola sumber daya dan kapabilitasnya untuk memperoleh, mengembangkan dan memanfaatkan pengetahuan, teknologi dan keahlian serta keterampilan. Daerah dengan tingkat kapasitas inovatif lebih tinggi sangat berpotensi untuk berkembang lebih cepat dalam meningkatkan perdagangan dan pendapatan masyarakat yang bermuara pada laju pertumbuhan ekonomi daerah.

Dalam kaitan itulah maka tidak mengherankan jika di dalam UU No 23 Tahun 2014 mengatur tentang langkah-langkah inovatif dan menempatkan Badan Penelitian dan Pengembangan sebagai pemacu dan pendorong kebijakan inovatif di daerah. Hal tersebut jelas diamanatkan pada Pasal 387 Ayat 10 yang berbunyi bahwa dalam melakukan penilaian terhadap inovasi daerah pemerintah pusat memanfaatkan lembaga yang berkaitan dengan penelitian dan pengembangan.

Lebih lanjut semangat memacu kebijakan dan kegiatan inovatif tersebut di daerah dinyatakan dalam Ayat 12 pasal yang sama yaitu, Pemerintah Daerah memberikan penghargaan dan atau insentif kepada individu atau perangkat daerah yang melakukan inovasi. Pada aspek pemberian penghargaan tersebut dibutuhkan suatu lembaga yang melakukan penilaian, supervisi dan monitoring serta evaluasi kebijakan inovatif yang berprinsip pada keselerasan dan keterpaduan. Untuk itulah dibutuhkan lembaga penelitian dan pengembangan yang berdiri sendiri yang berbentuk sebuah badan seperti diatur dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur ketentuan bahwa semua produk peraturan perundang-undangan harus disertai Naskah Akademik. Sedangkan ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik telah dicantumkan dan diatur dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Amanah Undang-undang ini memberi peran kepada lembaga yang melaksanakan fungsi penelitian dan pengembangan untuk selalu memberikan dan melahirkan naskah akademik sebagai bahan yang memberi dukungan ilmiah terhadap lahirnya kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan filosofi kebijakan berbasis riset (*research base policy*).

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sebagaimana amanat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Bab VIII dalam pasal-pasal terkait Pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan dapat dirujuk beberapa pasal. Sebagaimana Pasal 208 ayat (1) Kepala Daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya Pasal 209 ayat (1) dan (2) dinyatakan bahwa perangkat daerah Provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan serta Kecamatan bagi kabupaten/kota.

Terkait dengan perangkat daerah yang berbentuk badan diamanatkan pada Pasal 219 bahwa badan sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 209 ayat (1) huruf e dan ayat (2) huruf e dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan serta fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena lingkup penunjang urusan pemerintahan disebutkan dengan jelas dalam Undang-Undang maka keempat badan tersebut harus ada di struktur pemerintahan daerah. Hal itu sama dengan beberapa kementerian yang telah secara jelas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kementerian tersebut harus ada sepanjang UUD 1945 tersebut belum dirubah atau diganti. Oleh karenanya keberadaan Badan Penelitian merupakan *conditio sine qua none by law* (sesuatu yang harus ada berdasarkan undang-undang).

Hanya saja yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah varian dari bentuk organisasi atau type. Type dari kelembagaan ditentukan berdasarkan penentuan beban kerja dengan didasarkan kepada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan daerah dan cakupan tugas. Dalam kaitan itu undang-undang membagi badan menjadi Type A, B dan C. Berbeda dengan pembentukan badan lain yang tidak diamanatkan dengan jelas sebagaimana Pasal 219 huruf e, katakanlah sebagai contoh Badan Ketahanan Pangan maka pembentukan wadahnya harus meminta persetujuan dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Hal itu merujuk seperti permintaan persetujuan sebagaimana diatur pada Pasal 212 yang secara mutatis mutandis diterapkan untuk pasal 219 huruf e.

Secara teori penafsiran undang-undang, Sudikno Mertokusumo mengartikan tafsir restriktif sebagai cara tafsir dengan cara pembatasan penafsiran sesuai dengan kata, yang mana kata tersebut sudah mempunyai makna tertentu. Apabila suatu norma sudah dirumuskan secara jelas (*expresis verbis*), maka penafsiran yang bersifat kompleks tidak lagi

dibutuhkan. Tafsir norma tersebut harus dicukupkan (*iktifa'*) dengan makna yang jelas tersebut. Oleh karena itu Badan Penelitian dan Pengembangan merupakan Badan yang harus diwadahi oleh Pemerintah Daerah. Badan penelitian dan Pengembangan dapat melaksanakan banyak penelitian yang dapat menjadi rekomendasi kebijakan.

Pada tingkatan kebijakan, kini semakin disadari bahwa daerah memegang kunci dalam pembangunan. Keberadaan pelaku kelitbang merupakan daya dorong perubahan yang penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menopang pembangunan. Kebijakan otonomi daerah yang telah ditetapkan dalam menjalankan roda pengelolaan pemerintahan daerah, memungkinkan peningkatan nilai tambah sumber daya daerahnya secara lebih bermakna sesuai dengan prioritas dan kepentingan setempat. Untuk itu segenap potensi kelitbang dan pelaku kelitbang perlu dikerahkan secara efektif dan efisien dalam merumuskan kebijakan daerah dengan tidak melupakan untuk menyelaraskan dengan perkembangan yang terjadi pada tingkat nasional dan global.

Oleh karena itu, penguatan Badan Penelitian dan Pengembangan menjadi penting untuk diperjuangkan. Dengan demikian segala sesuatu yang terkait dengan kemajuan pembangunan daerah bisa dilakukan perkiraan sesuai dengan potensi, hambatan dan kendala yang ada. Tidak semua Badan penelitian dan pengembangan yang ada memiliki kemampuan tinggi dalam rangka melaksanakan tugas-tugas penelitian dan pembangunan. Beberapa kelemahan mendasar dari badan penelitian dan pengembangan adalah tidak adanya program peningkatan kapasitas untuk memperkuat kinerja sumber daya peneliti yang ada di badan litbang.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dimana ada multi persepsi terhadap pengaturan kelembagaan organisasi penelitian dan pengembangan di daerah. Dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 diatur tentang perumpunan urusan pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit terdiri dari salah satunya adalah bidang penelitian dan pengembangan. Tetapi dalam penjelasan pasal diberikan permasalahan gabungan perumpunan antara urusan perencanaan pembangunan digabung dengan urusan penelitian dan pengembangan.

Nampaknya para penyusun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 juga tidak terlalu memahami urgensi fungsi penelitian dan pengem-

bangun dan cenderung menggunakan klausul pasal yang pernah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hal ini terlihat dalam Pasal 27 ayat (3) untuk Provinsi dan Pasal 48 ayat (3) untuk kabupaten/kota yang merumpunkan fungsi penunjang perencanaan serta penelitian dan pengembangan. Padahal pembagian fungsi penunjang sudah ditegaskan dalam pasal 219 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dipisahkan antara penelitian dan pengembangan dengan perencanaan pembangunan. Hal ini membuat peluang Badan Litbang Daerah untuk berdiri sendiri menjadi kecil kembali.

Peraturan Presiden

Keberadaan Badan Penelitian dan Pengembangan sebagai sebuah organisasi diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri. Beberapa pasal terkait dengan keberadaan Badan Penelitian dan Pengembangan adalah pasal 32, Ayat (1) dan (2). Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Badan Penelitian dan Pengembangan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri dan dipimpin oleh Kepala Badan.

Kepala Badan secara struktural bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri. Jabatan Kepala Badan setara dengan jabatan Direktur Jenderal di komponen lainnya. Sebagai satu satuan organisasi di Kementerian Dalam Negeri, Badan Penelitian dan Pengembangan memiliki peran penunjang dalam merumuskan atau menyusun kebijakan dan peran pendukung lainnya.

Sedangkan tugas Badan sebagaimana dinyatakan pada Pasal 33, Badan Penelitian dan Pengembangan mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 33, Badan Penelitian dan Pengembangan menyelenggarakan fungsi, (1) Penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri; (2) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri; (3) Pelaksanaan pengkajian kebijakan di bidang pemerintahan dalam negeri; (4) Pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pemerintahan dalam negeri; (5) Pelaksanaan fasilitasi inovasi daerah koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan penelitian dan pengembangan pemerintah daerah; (6) Pelaksanaan administrasi badan penelitian dan pengembangan; dan (7) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Sebagai pedoman peraturan presiden tersebut dituangkan ke dalam peraturan operasional tentang organisasi dan tata kerja oleh Menteri Dalam Negeri

yaitu : Permendagri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri

Kelitbangan BPP Kemendagri dan BPP Provinsi atau sebutan lainnya atau lembaga yang menyelenggarakan fungsi kelitbangan serta BPP Kabupaten/Kota atau sebutan lainnya atau lembaga yang menyelenggarakan fungsi kelitbangan merupakan kelitbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri di lingkungan kementerian dan pemerintahan daerah. Pada dasarnya pengaturan kegiatan kelitbangan hingga ke daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dalam Permendagri tersebut. Dengan itu semua jelas mempersyaratkan adanya kelembagaan penelitian dan pengembangan secara tersendiri di organisasi perangkat daerah.

Dalam Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah, mengatur tentang aktifitas kelitbangan BPP Kemendagri dan BPP Provinsi serta BPP Kabupaten/Kota merupakan kelitbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri di lingkungan kementerian dan pemerintahan daerah. Melalui Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 dilahirkan perubahan paradigma terhadap penelitian dan pengembangan di lingkungan pemerintahan dalam negeri. Paradigma yang pertama dirubah adalah fungsi dalam penelitian dan pengembangan, tidak hanya fungsi penelitian dan pengembangan saja. Fungsi diperluas dengan sebutan kelitbangan yang terdiri dari fungsi penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, perekayasa dan pengoperasian.

Paradigma kedua dinyatakan dalam Permendagri tersebut yaitu model kelitbangan satu pintu. Paradigma ini menyatakan bahwa semua kegiatan yang masuk dalam ranah kelitbangan, harus dilakukan oleh Badan Litbang atau paling tidak terkoordinasi oleh Badan Litbang. Berdasarkan ketentuan ini membuat semua unit dan komponen harus menginformasikan kegiatannya yang masuk dalam ranah kelitbangan dan secara bertahap sampai Badan Litbang mampu melakukannya sendiri, maka kegiatan tersebut sudah harus diserahkan kepada Badan Litbang Kemendagri maupun Badan Litbang Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam Permendagri ini juga diatur tata kelola kelitbangan yang harus sudah mulai dirancang dalam *grand design* kelitbangan serta *road map* kelitbangan. Sehingga secara bertahap sudah mulai direncanakan dan dilaksanakan program peningkatan kapasitas kelitbangan, baik di lingkungannya masing-masing maupun dalam kerangka jaringan kerjasama antar wilayah maupun secara berjenjang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Peningkatan kapasitas

tersebut sudah harus dimulai dari tingkatan individu, kelembagaan dan sistem kelitbangan.

Penegasaan tentang urgensi pembentukan lembaga yang menjalankan fungsi kelitbangan dalam bentuk SKPD. Sudah ditegaskan dalam peraturan peralihan Permendagri ini bahwa pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk membentuk Badan Litbang dalam bentuk Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) paling lama 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 tersebut.

Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah telah dikembangkan dengan keluarnya Permendagri Nomor 14 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Operasional Pelaksanaan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah. Permendagri Nomor 14 Tahun 2014 telah mengatur mekanisme dan standard pelaksanaan kegiatan fungsi utama kelitbangan yaitu kegiatan penelitian, pengembangan, pengkajian, perekayasa, penerapan dan pengoperasian. Disamping itu juga mengatur pendayagunaan hasil kelitbangan yang meliputi monitoring dan evaluasi serta mekanisme pelaporan.

Selain Permendagri Nomor 14 Tahun 2014, pada waktu yang sama juga telah dikeluarkan Permendagri Nomor 15 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Operasional Penyusunan Karya Tulis Ilmiah di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah. Permendagri ini mengatur mekanisme penyusunan karya tulis ilmiah yang diatur sejak anatomi karya ilmiah kelitbangan sampai dengan etika penyusunan karya ilmiah.

Setelah penggantian pimpinan nasional dengan terpilihnya Presiden Joko Widodo, maka terjadi perubahan struktur organisasi khususnya di dalam lingkup Kemendagri. Hal itu dijabarkan dalam Permendagri Nomor 43 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri. Dimana Pasal 1171 sampai dengan 1261 Permendagri Nomor 43 Tahun 2015, mengatur tentang struktur organisasi dan fungsi Badan Penelitian dan Pengembangan di lingkup Kemendagri. Dalam pengaturan disini tidak mengatur Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah. Karena itu pengaturan tentang Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah secara teknis masih mengacu kepada Permendagri No.20 thn 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah.

Dalam perkembangannya Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah, Permendagri Nomor 14 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Operasional

Pelaksanaan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah, dan Permendagri Nomor 15 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Operasional Penyusunan Karya Tulis Ilmiah di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah telah dilakukan perubahan yang substansinya disatukan menjadi Permendagri Nomor 17 Tahun 2016 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kemendagri dan Pemerintahan Daerah. Dalam Permendagri Nomor 17 Tahun 2016 secara umum tidak terlalu banyak melakukan perubahan. Adapun perubahan yang dilakukan yaitu terhadap fungsi kelitbangan yang ditambah dengan evaluasi kebijakan sehingga menjadi 7 fungsi yaitu penelitian, pengembangan, pengkajian, perekayasa, penerapan, pengoperasian dan evaluasi kebijakan. Disamping itu mekanisme operasional kegiatan kelitbangan disederhanakan kembali, sehingga tidak mengatur secara detail.

Dengan keluarnya permendagri yang intensif mengatur fungsi kelitbangan, semakin menguatkan kebutuhan adanya lembaga Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah sebagai pengawal kebijakan yang dilakukan di daerah. Hal ini disebabkan filosofi *research base policy* harus sudah diterapkan di daerah juga dan lembaga yang dapat mengawal hal tersebut adalah Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah.

Peraturan Bersama Menteri Ristek dan Menteri Dalam Negeri

Peraturan Bersama Menristek dan Mendagri Nomor 03 dan 36 Tahun 2012 tentang Penguatan Sistem Inovasi Daerah (SIDa). Pada Pasal 16 Ayat (2) mengatur tentang penataan terhadap pemerintahan daerah, dilakukan dengan cara pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BPPD). Guna meningkatkan daya saing daerah menghadapi persaingan global maka telah ditetapkan peraturan bersama yang mengatur tentang sistem inovasi daerah.

Disadari bahwa salah satu faktor daya saing tersebut adalah penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sesuai dengan kemajuan bangsa-bangsa di dunia. Dalam kaitan itu diperlukan sinergi pusat dan daerah untuk melakukan berbagai inovasi yang dihasilkan sebagai proses interaksi antara penghasil dan pengguna ilmu pengetahuan dan teknologi secara sinergis, terintegrasi dalam suatu sistem yang terarah dan berkelanjutan. Untuk itu tidak dapat dihindari daerah perlu memperkuat lembaga yang berfungsi melaksanakan penelitian dan pengembangan yang mampu mengawal kegiatan inovasi di daerah.

Oleh karenanya salah satu yang diamanatkan dalam Peraturan Bersama Menristek & Mendagri Nomor 03 dan 36 thn 2012 tentang Penguatan SIDa,

Pasal 16 ayat (2) : Penataan terhadap pemerintahan daerah, dilakukan dengan cara pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan daerah (BPPD). Peran pemerintah daerah menjadi sangat penting sebagaimana disebutkan pada pasal 3 ayat (2) dari peraturan bersama tersebut yaitu: Gubernur menetapkan kebijakan penguatan SIDa di provinsi dan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya disebutkan pula pada Pasal 5, pasal 6, pasal 7, dan pasal 8 bahwa kebijakan penguatan SIDa memuat *Road Map* penguatan SIDa yang diintegrasikan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Kegiatan demikian tentunya sangat dibutuhkan sebuah lembaga yang berfungsi untuk mengkoordinasikan seluruh kegiatan terkait. Terlebih lagi dengan adanya dokumen perencanaan dimaksud, para pelaku inovasi baik pemerintah, dunia usaha maupun para akademisi, peneliti memiliki acuan formal (*legal guidance*) dalam melaksanakan kegiatan inovasi, baik yang difokuskan pada pengembangan pusat unggulan (*center of excellence*) maupun inovasi yang difokuskan pada pengembangan produk unggulan daerah pada setiap kawasan strategis. Dengan pendekatan sistem ini, program pembangunan sektoral dan lintas sektoral sebagai implementasi kebijakan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, diharapkan dapat mencapai sasaran yang optimal, baik dalam hal pelayanan publik, peningkatan daya saing maupun kesejahteraan masyarakat.

Dari apa yang diuraikan di atas bahwa secara yuridis dukungan pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan hingga ke tingkat kabupaten/kota sangat tinggi. UU No. 18 Tahun 2002, UU No. 23 Tahun 2014, Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015, Permendagri Nomor 43 Tahun 2015 dan Permendagri No. 20 Tahun 2011 mengatur tentang pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan di daerah. Dari sisi pengaturan UU maka dapat disimpulkan bahwa amanat yang paling jelas dan eksplisit diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang kemudian diikuti dengan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2015 dan Permendagri No. 43 Tahun 2015. Kebijakan pembentukan yang melatari UU No. 23 Tahun 2014 tidak terlepas dari kesadaran akan pentingnya kebijakan yang berbasis riset. Sehubungan dengan itu tidak dapat diabaikan pula tentang kebijakan lain yang sangat berhubungan erat dengan kegiatan kelitbangan sejalan dengan dinamika politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berkembang, yang membutuhkan keberadaan lembaga litbang, sebagaimana yang akan diuraikan berikut.

Arah Kebijakan Kelitbangan 2014-2019

Landasan operasional Program dan Kegiatan

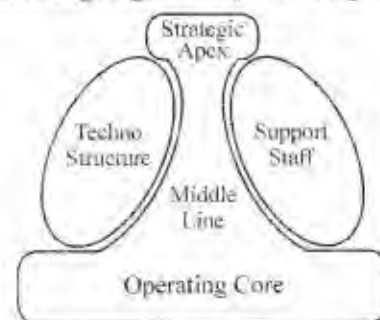
Kelitbangan 2015-2019 adalah, Pertama, dalam merumuskan kebijakan strategis, pemerintah dan pemerintah daerah harus mempertimbangkan masukan dan pandangan yang diberikan oleh unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi (Pasal 20 ayat (3) UU No. 18 Tahun 2002); Kedua, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 373 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 374 ayat (2) dan Pasal 375 ayat (6), UU No. 23 Tahun 2014); Ketiga, penilaian Inovasi Daerah (Pasal 388 ayat (9), UU No.23 Tahun 2014); Ke empat, perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Fungsi Pengawasan Urusan Penda yang menjadi Kewenangan Daerah meliputi: Perencanaan; Keuangan; Kepegawaian serta Pendidikan dan Pelatihan; Penelitian dan Pengembangan; dan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana di dalam Penjelasan Pasal 209 ayat (2) huruf e dan Pasal 219 ayat (1), UU No.23 Tahun 2014); Kelima, perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyelurahi, dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat (2) UU No. 25 tahun 2004); ke enam, kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak dibutuhkan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima (Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal demi Pasal pada Pasal 5 ayat (3) huruf c UU No.25 Tahun 2009); Ke tujuh, pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan; pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan; pendidikan dan pelatihan; dan penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan (Pasal 2 ayat (1) PP No. 79 Tahun 2005); Ke delapan, pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah (Permendagri No. 20 Tahun 2011); Ke sembilan, penguatan Sistem Inovasi daerah (Peraturan Bersama Menristek dan Mendagri No. 03 Tahun 2012 dan 036 Tahun 2012 Tanggal 25 April 2012); Ke sepuluh, petunjuk Teknis Operasional Pelaksanaan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah (Permendagri No.14 Tahun 2014); Ke sebelas, petunjuk Teknis Operasional Penyusunan Karya Tulis Ilmiah di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah (Permendagri No.15 Tahun 2014); Ke dua belas, disamping landasan operasional pada angka 1 s/d 9,

penyelenggaraan kegiatan kelitbangan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah juga inepedomani berbagai ketentuan lain yang terkait.

ANALISIS TEORITIK

Berdasarkan pendapat Dwight Waldo (Riwu Kaho1997), Barnard (1950), The Liang Gie (dalam Riwu Kaho1997), Sutarto (1985) dan Nawawi (1984), pada hakekatnya organisasi dapat diartikan sebagai kerjasama antara orang-orang untuk mencapai tujuan bersama. Agar tujuan organisasi dicapai maka kerjasama melibatkan aktifitas orang-orang baik secara individu maupun berkelompok yang terkoordinasi untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang telah ditetapkan.

Menurut Mintzberg, struktur organisasi adalah *"the division of labor into various tasks to be performed and the coordination of these tasks to accomplish the activity"* (Mintzberg 1979). Apa cakupan struktur organisasi? ada lima bagian pokok yang membentuk struktur organisasi, yakni *the strategic apex, the middle line, the operating core, the technostructure, dan the support staff*. *The strategic apex* berkedudukan sebagai leaders dan managers organisasi dan berfungsi membuat kebijakan, memimpin dan membina pelaksanaan kebijakan, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan organisasi. *The middle line* berkedudukan sebagai pelaksana utama yang menghubungkan antara bagian pimpinan dan bagian operator dan berfungsi melaksanakan tugas-tugas pekerjaan atau urusan-urusan organisasi. *The operating core* berkedudukan sebagai pelaksana tingkat bawah dan berfungsi menjaga *inputs* untuk "diproduksi" oleh organisasi, mentransformasi *inputs* tersebut menjadi *outputs*, mendistribusikan *outputs*, dan menyediakan dukungan langsung pada *inputs*, transformasi, dan *outputs* tersebut. *The technostructure* berkedudukan sebagai "ahli" dan berfungsi mendesain, merencanakan, mengubah, atau melatih orang agar pekerjaan-pekerjaan organisasi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. Dan *the support staff* berkedudukan sebagai pendukung dan berfungsi menyediakan hal-hal yang bersifat komplemen bagi organisasi (Mintzberg 1979).



Gambar 1. Mintzberg Model

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Ketepatan dalam menetapkan tugas dan fungsi serta susunan organisasi akan turut menentukan efektivitas organisasi. Upaya untuk mengetahui efektivitas organisasi berdasarkan keberadaan struktur organisasi, dapat dianalisis dengan menggunakan pendekatan sistematis dan sistemik. Hal ini sejalan dengan pendapat Mengena The American Public Human Services Association (APHS, 2012:13) yang menyatakan bahwa: *Organizational effectiveness (OE) is a systematic and systemic approach to continuously improving an organization's performance, performance capacity and client outcomes. "Systemic" refers to taking into account an entire system or in the case of OE an entire organization; "systematic" refers to taking a step-by-step approach. In simple terms, therefore, OE is a step-by-step approach to continuously improving an entire organization.*

Pendapat ini menunjukkan bahwa efektivitas organisasi adalah pendekatan sistematis dan sistemik untuk meningkatkan secara berkelanjutan kinerja organisasi, kapasitas kinerja, dan hasil bagi konsumen/klien. Sistemik merujuk pada pengukuran kinerja organisasi sebagai suatu sistem, sedangkan sistematis merujuk pada pendekatan secara bertahap dalam upaya mencapai kinerja organisasi. Dalam makna yang sederhana, efektivitas organisasi adalah pendekatan secara bertahap dalam meningkatkan kinerja organisasi secara berkelanjutan yang dalam hal ini yaitu organisasi perangkat daerah.

Pengembangan organisasi bertujuan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Hal ini dapat dilihat dari definisi pengembangan organisasi yang dikemukakan oleh (George 2011:10) yakni *"Organization development (OD) is a system-wide application of behavioral science knowledge to the development, improvement, and reinforcement of strategies, structures, and processes that lead to organization effectiveness."* Pendapat ini menyatakan bahwa pengembangan organisasi merupakan suatu sistem aplikasi perilaku ilmu pengetahuan ilmiah dalam pengembangan, peningkatan, dan penguatan kembali terhadap strategi, struktur, dan proses-proses untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Dengan demikian ada beberapa indikator yang terdapat dalam pengembangan organisasi, yaitu perubahan dalam aspek strategi, struktur, dan proses dengan target keluaran yang sama yaitu untuk mencapai efektifitas organisasi

Pengembangan organisasi (*organizational development*) merupakan bentuk intervensi sebagai upaya meningkatkan efektifitas organisasi dan kinerja. Smiria dan Van Nistelrooy (2006:1) menyatakan bahwa: *Organizational development (OD) is used increasingly in strategic change initiatives in public sector organizations. The reasons for strategic change in the public sector are mostly found in abrupt and predominantly exogenous jolts such as changing policies or legislation, technological change, topmanagement replacements or reorganizations such as the joining together or the breaking up of public agencies. These kinds of development require decisive and large scale strategic change to regain congruence between the organization's goals, the environment and the organization.*

Pendapat ini menyatakan bahwa pengembangan organisasi biasanya dilaksanakan di dalam organisasi publik (organisasi pemerintah) dalam bentuk intervensi perubahan organisasi untuk meningkatkan efektivitas organisasi, melalui perubahan terencana terhadap tujuan organisasi dengan mempertimbangkan situasi internal organisasi dan lingkungannya.

Pendapat ini sejalan dengan George (2011:23) menyatakan bahwa: *Organizational effectiveness is the goal of all planned change interventions, and the goal of research on organizational change is to understand and explain the factors that lead to organizational effectiveness. Effectiveness is defined as the degree to which organizations realize their goals.*

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa efektivitas organisasi merupakan tujuan dari seluruh intervensi perubahan terencana, dan tujuan penelitian dalam perubahan organisasi yang dipahami dan menjelaskan faktor-faktor yang mengarahkan pencapaian keefektifan organisasi. Keefektifan dapat

didefinisi sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam merealisasikan tujuannya.

Perubahan organisasi hanya dapat dilakukan dengan cara inovasi. Hal ini sejalan dengan tujuan inovasi adalah perubahan yang positif yang membuaseseorang, organisasi atau suatu produk menjadi lebih baik. Definisi dari inovasi yang didapatkan dari berbagai sumber adalah sebagai berikut, (1) Inovasi adalah kombinasi atau sintesa dari pengetahuan (Luecke dan Katz 2003). (2) Inovasi adalah implementasi dari sebuah produk dengan karakteristik kinerja yang lebih berkembang seperti mengirimkan secara obyektif jasa yang baru atau yang dikembangkan kepada pelanggan (Mung'onye 2008: 16). (3) Inovasi merupakan sebuah perubahan dalam proses pemikiran untuk melakukan sesuatu atau membuat sesuatu menjadi lebih berguna (Oetomo 2011)

Inovasi (Bessant dan Tidd 2007: 342) juga memiliki 5 karakteristik yang mempengaruhi difusi dan adopsi dari kondisi ekonomi, behavioural, organisasional dan struktural, yaitu: (1) *Relative Advantage*, sebuah inovasi memiliki atribut primer dan sekunder yang bervariasi. Atribut primer meliputi ukuran dan biaya bagi pihak yang mengadopsi inovasi tersebut. Atribut sekunder meliputi variasi yang terjadi dari pihak yang saling mengadopsi inovasi tersebut; (2) *Compatibility*, sebuah inovasi akan sampai pada tingkatan di mana ia dapat diterima secara konsisten terhadap nilai-nilai yang ada, pengalaman dan kebutuhan-kebutuhan dari pihak yang memiliki kemampuan untuk mengadopsi secara potensial; (3) *Complexity*, sebuah inovasi dapat diterima sebagai suatu hal yang sulit untuk digunakan dan dimengerti sehingga membutuhkan keahlian khusus dari pihak-pihak yang mengadopsinya; (4) *Trialability*, sebuah inovasi dapat pula menjadi suatu eksperimentasi dalam jangka waktu terbatas sehingga membuat inovasi menjadi lebih mudah diterima oleh pihak yang mengadopsinya; (5) *Observability*, sebuah inovasi merupakan suatu hal baru yang mudah dilihat keuntungannya oleh pihak yang mengadopsinya sehingga dapat menciptakan sebuah pembelajaran bagi peggungannya.

Berdasarkan definisi dan karakteristik tentang inovasi di atas, proyek-proyek yang bersifat kompleks secara teoritis lebih membutuhkan inovasi dan kreatifitas yang tinggi (Chase et al. 2006: 377). Organisasi Perangkat Daerah memiliki amanah pekerjaan yang sangat kompleks dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Organisasi Perangkat Daerah harus mampu menjawab tujuan otonomi daerah yaitu terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Karena itu kebutuhan akan inovasi daerah menjadi sebuah keniscayaan yang

harus dilakukan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan definisi dari inovasi maka ranah inovasi selalu berdasarkan ilmu pengetahuan yang menggunakan metode penelitian dan pengembangan (*research and development*). Menurut Dana et al. (2005), pengetahuan itu sendiri adalah integrasi dari informasi, gagasan, pengalaman, intuisi, ketrampilan, dan pelajaran berharga yang menciptakan nilai tambah untuk organisasi. Sedangkan inovasi adalah proses dimana pengetahuan tersebut ditransformasikan ke dalam produk dan atau jasa yang baru atau dimodifikasi secara signifikan sehingga meningkatkan keunggulan bersaing dari organisasi.

Darroch (2005) memandang bahwa inovasi merupakan sebuah keluaran dari organisasi yang memanfaatkan sumber daya input berupa pengetahuan, informasi, dan pengalaman yang dimiliki diantaranya sebagian besar oleh karyawannya.

Faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan dalam proses inovasi pada sebuah organisasi (Oetomo 2011) adalah apabila terdapat kekayaan terhadap sumber-sumber berikut, yaitu: (1) Kepemimpinan, pemimpin yang berorientasi pada perubahan akan membawa perusahaan untuk melakukan inovasi yang berkesinambungan; (2) Organisasi, organisasi dalam perusahaan yang terintegrasi dengan baik mampu membangun perusahaan ke arah yang lebih baik; (3). Komunikasi, keterlibatan semua anggota organisasi dalam perusahaan membutuhkan sistem komunikasi yang baik dalam usaha untuk membangun keberlangsungan dari value chain; (4) *Empowerment*, sumber daya manusia dapat dikelola dengan baik karena manusia sebagai penentu dari perubahan dalam perusahaan; (5) *Knowledge management*, sumber pengetahuan dari beragam sumber daya manusia yang dimiliki oleh perusahaan dapat menjadi pendorong dalam proses inovasi; (6) *Goal definition*, menciptakan tujuan dari perusahaan akan membawa perusahaan untuk mencapai visi yang dimiliki. Apabila perusahaan memiliki visi untuk selalu melakukan perubahan, maka cara untuk mencapai tujuan tersebut harus dapat dijabarkan dengan jelas melalui struktur organisasi yang ada; (7) *Alignment of actions to goals*, untuk mencapai tujuan dari perusahaan diperlukan keselarasan antara cara yang diperlukan dengan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut; (8) Partisipasi dalam team, keberhasilan suatu perusahaan tidak terpisah dari partisipasi dari berbagai *teamwork* yang ada dalam struktur organisasi dalam mencapai tujuan bersama; (9) *Result monitoring*, proses *monitoring* terhadap semua *output* yang dihasilkan membuat perusahaan dapat meminimalkan dampak negatif dari *output* itu sendiri. Tanpa pengawasan yang ketat akan sulit bagi perusahaan untuk melakukan peningkatan. (10) Komunikasi dan akses pada informasi, proses inovasi

dapat terjadi dari berbagai sumber yang ada dalam struktur organisasi namun demikian kunci keberhasilan dari inovasi juga tergantung dari cara penyampaian ide atau *input* dan akses terhadap sumber yang mampu melakukan perubahan dalam organisasi.

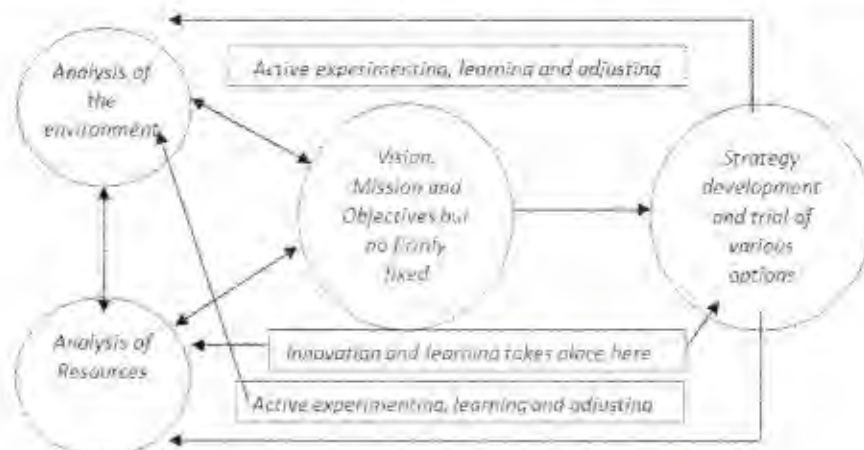
Knowledge management sebagai salah satu faktor penyebab keberhasilan dalam proses inovasi menjadi elemen pokok yang akan diteliti dalam tesis ini. Dalam penelitian terdahulu ditemukan pula bahwa informasi dan teknologi komunikasi menawarkan banyak instrumen pada *knowledge management* yang kemudian merangsang proses inovasi (Sher dan Lee 2004).

Pendekatan *open innovation* adalah sebuah paradigma dalam membagikan teknologi baru yang dihasilkan dari *research and development* melalui *collaborators dan partner*. Pendekatan ini memperlakukan *research and development* sebagai sebuah sistem yang terbuka dan berasumsi bahwa firms dapat dan wajib menggunakan ide-ide eksternal dan internal pada saat mereka melakukan peningkatan teknologi (Chesbrough 2003: 2). *Open innovation* memungkinkan terjadinya proses inovasi yang berkesinambungan dalam sebuah organisasi perusahaan. Organisasi yang pandai dapat menginvestasikan hal tersebut sebagai keunggulan kompetitifnya (Whelan *et al.* 2004). Melalui *innovation networks*, karyawan dalam sebuah *learning organization* dapat lebih mudah mendapatkan akses informasi dalam usaha untuk melakukan proses inovasi (Tidd dan Hopkins 2006).

Proses yang mendukung terjadinya inovasi dalam perusahaan adalah *innovation and knowledge-based theories of strategy* (Lynch 2006: 61). Inovasi juga berarti melakukan pengembangan dan eksploitasi sumber-sumber daya yang ada dalam organisasi melalui cara yang baru yang cenderung radikal. Organisasi yang memiliki kemauan kuat untuk

mengeksplorasi ide-ide baru dan *share knowledge* dapat membangun aktifitas bisnis baru melalui pendekatan inovatif yang diaplikasikan dalam strategi bisnis.

Beberapa contoh praktek *emergent model outline* agar tercipta inovasi secara terus menerus menurut Bessant & Tidd (2007: 243), adalah: (1) Pencarian (*search*), lingkungan internal dan eksternal memegang peranan penting dalam proses pencarian sinyal untuk melakukan inovasi. Organisasi perusahaan dapat merespon keadaan yang terjadi dalam persaingan atau mulai memperhatikan berbagai perspektif secara multiple dan mengambil beberapa perspektif sebagai alternatif; (2) Seleksi strategi, proses *decision making* yang dibangun dari berbagai pluralisme yang adadengan melihat peluang yang ada. Peluang yang ada akan dipilih berdasarkan potensi kompetitif yang paling besar; (3) Implementasi, organisasi akan mengembangkan peluang yang ada tersebut melalui berbagai tahapan pengembangan hingga mencapai tahap akhir, yaitu peluncuran produk atau jasa baru di pasaran. Pada tahap akhir, organisasi harus terus melakukan perbaikan secara terus menerus walaupun ketidakpastian dalam industri tetap ada; (4) Strategi inovasi, Organisasi perlu membuat skenario tentang masa depan dan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan paralel yang ada agar selalu dapat membangun ruangan-ruangan inovasi baru; (5) Organisasi inovasi, suasana yang dapat membangun kreatifitas dan organisasi yang melakukan *sharing knowlegde* secara terus menerus adalah salah satu cara untuk membangun organisasi inovasi dalam perusahaan. Suasana yang mendukung terjadi hal tersebut adalah birokrasi yang menjadi lebih praktis, pendekatan komunikasi antar sesama bagian organisasi dan membangun suasana informal dalam lingkungan perusahaan; (6) *Proactive linkages*,



Gambar 2. *The Emergent Strategic Process: The Position of Innovation and Knowledge-Based Theories*, Sumber : Lynch (2006:61)

jembatan yang terbangun antara lingkungan internal perusahaan perlu juga ditunjang dengan berbagai agen eksternal agar proses inovasi dapat terus berkelanjutan. Agen eksternal tersebut antara lain adalah supplier, pelanggan, sumber-sumber finansial, sumber daya ahli dan pengetahuan.

Analisis teoritik ini menguatkan tentang pentingnya keberadaan penelitian dan pengembangan di daerah sebagai organisasi penunjang yang dapat mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka mencapai tujuan otonomi daerah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari hasil deskripsi, analisis dan pembahasan sebagaimana yang telah dikemukakan yaitu pertama kelembagaan Badan Penelitian dan Pengembangan merupakan organisasi yang dibutuhkan dalam rangka penguatan kebijakan daerah yang berlandaskan perumusan dan penyusunan (formulasi) kebijakan pemerintah daerah yang berbasiskan *knowledge and evidence based policy* atau *research based policy* agar suatu kebijakan dapat direncanakan dan dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit mengamanatkan pembentukan Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah di Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai organisasi yang melaksanakan fungsi penunjang penyelenggaraan urusan pemerintahan. Sedangkan urusan pemerintahan tersebut merupakan urusan yang menjadi kewenangan setiap pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Maka untuk menunjang semua penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dibutuhkan lembaga penelitian dan pengembangan yang harus dibentuk di daerah berupa Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah.

Kemudian disamping itu yang sejalan dengan dinamika ekonomi, politik, sosial-budaya maka sinkronisasi, harmonisasi, integrasi arah dan agenda kebijakan pembangunan pusat - daerah menjadi tuntutan dalam menghadirkan kebijakan-kebijakan yang bermuara pada pelayanan, pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Sinkronisasi, harmonisasi dan integrasi arah dan agenda pembangunan tersebut disadari membutuhkan lembaga penelitian dan pengembangan yang berkualitas dalam merekomendasikan arah dan agenda kebijakan pembangunan yang selaras antara pusat - daerah.

Rekomendasi

Para pengambil kebijakan selayaknya dapat menentukan sikap bahwa keberadaan Badan

Penelitian dan Pengembangan Pemerintah Daerah sudah menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditawar lagi di lingkungan pemerintahan daerah dan menjadi keharusan atau dengan kata lain *conditio sine qua non by law* atau sesuatu yang harus ada dan diwujudkan. Alasan pentingnya keberadaan lembaga penelitian dan pengembangan sudah diuraikan melalui kajian ini berdasarkan alasan normative kebijakan peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan serta dasar teori yang sangat mendukung

Dalam rangka memperkuat kebijakan pembangunan daerah melalui perumusan dan penyusunan kebijakan yang berbasis *knowledge* dan *evidence based policy* atau *research based policy*, maka hanya lembaga penelitian dan pengembangan saja yang dapat mendukung kegiatan tersebut. Disamping itu berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 untuk meningkatkan daya saing nasional yang merupakan akumulasi dari tumbuhnya daya saing daerah. Peningkatan daya saing ini dapat diwujudkan dengan merealisasikan inovasi daerah yang secara fungsional menjadi tugas dari lembaga penelitian dan pengembangan. Oleh karena itu membentuk lembaga penelitian dan pengembangan juga menjadi tuntutan jaman dalam persaingan global.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan rasa syukur kehadiran Allah swt dan terima kasih kepada Plt. Kepala Badan Litbang Kemendagri, Kepala Badan Litbang Provinsi Kalimantan Selatan, Kepala Badan Litbang Provinsi Jawa Tengah, Kepala Kepala Badan Litbang Kabupaten Madiun, dan Kepala Bappeda Kota Balikpapan serta semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan penyelesaian kajian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- American Public Human Services Association. 2012. "National Staff Development and Training Association". Washington DC, 13.
- Bessant, John., & Tidd, Joe. 2007. "Innovation and Entrepreneurship (1st Ed)". Southern Gate, Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, The Atrium.
- Chase, Richard B.; Jacobs, F. Robert.; Aquilano, Nicholas J. 2006. "Operation Management for Competitive Advantage". New York. McGraw-Hill, 377.
- Chesbrough, H.W. 2003. "The era of open innovation". MIT Sloan Management Review 44, 35-41.
- Cornelis, Lay. 1997. "Birokrasi Indonesia", Makalah, Orientasi Pendalaman Bidang Tugas DPRD, Badan Pendidikan dan Pelatihan, Departemen dalam Negeri.

- Dana, L.P., I. Korot dan G. Tövstiga. 2005. "A Cross National Comparison of Knowledge Management Practise", *International Journal of Manpower*, 26 (1), 10.
- Darroch, Jenny. 2005. "Knowledge Management, Innovation and Firm Performance". *Journal of Knowledge Management*, 9 (3), 101.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia. 2004. "Kajian Hubungan keuangan Pusat dan Daerah
- Depdagri dan Lembaga Administrasi Negara 2007. Modul Good Governance Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia" *Sustainable Capacity Building For Decentralization Project (SCBD)*.
- Fagerberg, J, Martin S, and Bart V. 2009. "Innovation and Economic Development". United Nations University Working Paper Series, No. 20090723.
- Feisal, Tamia. 2004. "Reformasi Birokrasi: Analisis Pendayagunaan Aparatur". Belautika, Jakarta.
- Firmansyah, 2010. "Analisis Kebijakan Pemberian Insentif Pajak Atas Sumbangan dalam Kegiatan Penelitian dan Pengembangan", *Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, Vol. 17 Nomor 1: 1-14.
- Furubotn, E.G, Richter, R. 2000. "Institutions and Economics Theory, the Contribution of the New Institutional Economics". Ann Arbor USA: The University of Michigan Press halaman 44-47
- Gall, M.D., Gall, J.P., dan Borg, W.R. 2003. "Educational Research: An Introduction 7th ed". Boston, MA: Allyn and Bacon.
- George, Ritzer., dan Douglas J. Goodman. 2011. "Teori Sosiologi Modern. Hlm. 121". Inggris: Doughther
- George R, Terry. 2011. "Principle of Management". Alexander Hamilton Institute, New York
- Jaya, Wihana Kirana. 2006. "Peran Institusi Dalam Pertumbuhan Ekonomi". *Jurnal Pangsa Edisi 13/XII/2006*.
- Kaho, Josef Riwu. 1997. "Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia". Fak. Sospol – UGM, Yogyakarta.
- Luecke, Richard; Ralph Katz. 2003. "Managing Creativity and Innovation". Boston, MA: Harvard Business School Press. ISBN 1-59139-112-1.
- Lynch, Richard. 2006. "Corporate Strategy. 4 th Edition". UK: Prentice-Hall.
- Marbun, BN. 2002. "Kamus Politik". Sinar Harapan halaman 472.
- Martin Albrow. 1996. "Birokrasi". Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Mintzberg, Henry. 1979. "The Structuring of Organizations". Prentice-Hall, New York.
- Moleong, Lexy J. 2007. "Metodologi Penelitian Kualitatif". Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung.
- Mulatsih, S., Putera, P.B., dan S. Rahayu. 2009. "Destination Management Organization (DMO): Paradigma Baru Pengelolaan Pariwisata Daerah Berbasis Teknologi Informasi. (Makalah)", disampaikan dalam Seminar Nasional Aplikasi Teknologi Informasi 2009, Yogyakarta, 20 Juni 2009.
- Mung'onnye, Paul Barasa. 2008. "What Impels Service Innovation In The Tourism Industry in Europe's Northern Periphery? Supply Chain Management in Tourism Sector". Master's Degree Thesis.
- North, D.C. 1993. "The New Institutional Economics and Development". Washington University, St. Louis.
- Oetomo, H. 2011. "Innovation, Creativity, and Entrepreneurship". Bahan kuliah.
- Organization for Economic Cooperation and Development. 2004. "OECD Principles of Corporate Governance 2005". The OECD Paris.
- Osborne dan Gabler. 1992. "Reinventing Government". New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pratikno. 1998. "Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi di Indonesia". *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 2 No 1, Februari.
- PSEKP UGM. 2000. "Laporan Akhir Pengembangan Standar Analisa Belanja Pemerintah Daerah", Kerjasama Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKPUGM).
- Putera, Prakoso Bhairawa, 2008. "Tren Perkembangan Publikasi Ilmiah Internasional Indonesia Periode 1998 – 2008 (Kajian Bibliometrik Berbasis Data Institute For Scientific Information)", (Prosiding Seminar Nasional Sains & Teknologi II. Universitas Lampung. ISBN: 979-979-1165-74-7.
- Putera, Prakoso Bhairawa, dan Dini Otaviyanti, 2011. Comparison of Achievement of Integrated Network-Based Electronic Tourism in Support of Visit Indonesia Year. *International Journal of Electrical & Computer Sciences (IJECS)*, Vol. 11 Issue 03, 2011. ISSN: 2077-1231.
- Putera, Prakoso Bhairawa. 2014. "Penguatan (kebijakan) Kemandirian Pangan". Media Indonesia, 14 Februari 2014.
- Sher, P. J. & Lee, V. C. 2004. "Information technology as a facilitator for enhancing dynamic

- capabilities through knowledge management". *Inf. Manage.*, 41, 933- 945.
- Sminia, Harry dan Nisterooij, Antonite Van. 2006. "Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization". *Journal of Change Management*. Vol. 6, No. 1, 99- 113, March 2006
- Suara merdeka. 2008. "Jabatan Wakadinas Akan Dihapus: Birokrasi Pemprov Segera Dirombak", Kamis, 31 Januari 2008.
- Utomo, Tri Widodo W. 2004, "Restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah dalam rangka memperkuat kinerja pelayanan publik", *Makalah*, Disampaikan untuk bahan masukan Penelitian tentang "Evaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintahan Daerah", Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I, LAN, Bandung.
- Whelan, Catherine; Ray McNamara. 2004. "The Impact Of Earnings Mangement Of The Value - Relevance Of Financial Statement Information". <http://ssrn.com>. Diakses tanggal 3 April 2012.
- Williamson. O.E. 2000. "*The New Institutional Economics: Taking Stock Looking Ahead*". *Journal of Economic Literature* 38 (September) halaman 597.