

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Persoalan daerah semakin variatif pasca diterapkannya sistem desentralisasi beberapa urusan dari pusat terhadap daerah. Variatifnya permasalahan yang ada di daerah berdampak dengan proses globalisasi sehingga memunculkan beragam masalah mulai perekonomian, krisis nasionalisme, pudarnya kerifan lokal, tingginya pengangguran, hingga rendahnya kualitas masyarakat. Pasca dimulainya era globalisasi Indonesia, disamping minim manfaatnya, pada perkembangannya kian memunculkan ketimpangan dalam berbagai bidang, khususnya bidang ekonomi, yang hasilnya masyarakat atau pelaku ekonomi yang tidak memiliki inovasi dan belum siap bersaing secara bebas maka dipastikan akan kalah saing. Sedangkan Indonesia merupakan negara dengan mayoritas penduduknya belum siap untuk bersaing secara global, dari sisi kecanggihan teknologi, pembiayaan produksi, pengetahuan, minim inovasi, dan bahkan mental untuk bersaing secara global. Kalahnya persaingan secara global ini mengakibatkan perekonomian penduduk Indonesia tidak stabil secara keseluruhan, ketika perekonomian tidak stabil maka akan berimbas pada pemenuhan primernya, sandang, pangan, papan, dan kesehatan sebagai kebutuhan dasar tiap manusia, karena masyarakat yang memiliki penghasilan minim akan menganggap remeh kesehatan dengan alasan pembiayaan. Tingkat ekonomi rendah pun juga berdampak pada tingkat pendidikan, yang bermuara pada rendahnya tingkat

pendidikan, hingga menyebabkan rendahnya pengetahuan akan kesehatan dan rendahnya kesadaran hidup sehat.

Pemerintah daerah yang mengetahui kelemahan dan kelebihan untuk mengelola permasalahan di daerahnya dituntut seinovatif mungkin untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan masyarakat dengan dukungan dari pemerintah pusat melalui bantuan pendanaan. Inovasi tidak dapat berdiri sendiri melainkan dengan kretifitas (Abdullah, 2006: 25). Adanya undang-undang tentang pemerintahan daerah memberi kebebasan bagi masing-masing pemerintahan daerah untuk secara kreatif mengelola daerahnya, termasuk dalam urusan pengentasan gizi buruk. Daya inovatif inilah yang wajib dimiliki pemerintah daerah agar mampu memaksimalkan peran untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menciptakan kepuasan masyarakat. Pemerintah daerah saat ini lebih disebut dengan *governance* yang lebih memiliki prinsip kompleksibel.

Perlunya inovasi pemerintahan daerah dalam menjawab permasalahan yang kian variatif, didampingi dengan masih sedikit sekalannya inovasi-inovasi yang muncul diberbagai daerah. Minimnya inovasi daerah ini terlihat dari beragamnya permasalahan yang belum terselesaikan. Beragam permasalahan menuntut untuk segera di jawab dengan daya inovatif yang berawal dari ide kreatif, seperti yang dikatakan Kimberli:

Evolusi ide kreatif dalam perubahan organisasi praktis harus dilihat sebagai suatu proses inovatif. Sebuah tipe ideal sebuah proses inovatif yang baik ditandai dengan motivasi yang tinggi dari individu, kelompok, dan organisasi untuk memperoleh informasi baru dan untuk meningkatkan sumber-sumber

pengetahuan tentang masalah relevan dalam rangka untuk menstabilkan sistem sosial, dan proses tersebut dan ideal juga melibatkan keterbukaan dan praktis metode yang dapat membantu mengubah ide yang menjanjikan perubahan yang produktif berkelanjutan (Kimberli. 1993 Melalui Farazman 2004: 172)

Sedikitnya daerah yang mampu inovatif mengembangkan daerahnya dikarenakan berbagai faktor. Dari sisi legal, sebelum disahkannya permendagri pada tahun 2013, maka daerah masih cenderung stagnan dalam mengelola daerahnya. Peraturan bersama Kemenristek dan Kemendagri no 3 tahun 2012 tentang penguatan SIDA diharapkan mampu menstimulus pemerintah daerah untuk memunculkan inovasi yang sistematis. Di dalam peraturan bersama tersebut berisikan tentang sistematisasi penguatan sistem inovasi dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota.

Ditengah adanya keharusan memunculkan inovasi disetiap strata Pemerintahan, birokrasi sebagai *regulator* terkait kebutuhan dan kepentingan publik saat ini juga masih tampil dalam bayang-bayang unsur politis. Adanya bayangan politis yang mendampingi kinerjanya menjadikan birokrasi bertindak melawan kewajiban sesungguhnya sebagai pelayan rakyat. Sehingga kebijakan yang dikeluarkan tidak selalu demi kepentingan rakyat. Hal ini pula yang seringkali menjadikan terhambatnya kebijakan inovasi yang benar dan tepat sasaran, karena suatu kebijakan yang inovatif belum tentu kebijakan tersebut benar dan tepat sasaran.

Kebijakan inovatif yang sudah ada pun juga masih bisa ditafsirkan sebagai kebijakan inovatif yang salah, misalnya pada kebijakan bantuan langsung tunai

(BLT), Kredit usaha rakyat (KUR) dari sisi nasional yang cenderung menambah jumlah orang miskin di Indonesia, karena syarat mendapatkannya menggunakan kriteria miskin maka orang-orang yang sebenarnya berkecukupan akan mengaku miskin untuk mendapat bantuan dana tersebut, akibatnya jumlah orang miskin secara statistik meningkat, imbas politis dari bantuan dana pun juga mengarah pada suksesnya pencitraan presiden dan partai yang mengusung presiden. Sedangkan contoh kebijakan inovatif misalnya jaminan persalinan yang diberikan menyeluruh kepada semua ibu hamil yang menghendaki pembebasan biaya persalinan, kebijakan ini merata untuk semua kalangan dan signifikan menurunkan jumlah kematian ibu hamil. Kebijakan yang ditelurkan birokrat harus sepenuhnya pro rakyat dan melepas jaket partai politik yang mengusung.

Kondisi *turbulence* yang sedang terjadi akan berakibat pula pada bidang kesehatan. Kesehatan adalah hak dasar setiap individu. Undang-undang no. 36 tahun 2009 mendefinisikan kesehatan sebagai keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Kesehatan dalam sebuah masyarakat akan mempengaruhi maju tidaknya suatu negara, karena seseorang yang sehat maka akan produktif dan lebih memiliki daya saing dibanding dengan yang tidak sehat.

Kesehatan yang merupakan salah satu permasalahan *urgent* di beberapa negara berkembang utamanya Indonesia, yang sesungguhnya secara legal diamanatkan pada negara untuk bertanggung jawab akan terciptanya pemerataan

kesehatan. Dunia melalui organisasi dunianya, PBB dalam *Declaration of Human right* pada tahun 1986 menyatakan bahwa manusia memiliki hak sosial untuk hidup yang layak. Negara super *power* seperti Amerika pun juga memiliki aturan legal terkait kesehatan untuk mendukung terciptanya kesehatan yang merata pada warga negaranya agar muara akhirnya masyarakat dapat produktif dan berdaya saing, yang dituangkan dalam undang-undang kesehatan. Indonesia pun juga demikian, amanah legal melalui pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan tujuan nasional Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi serta keadilan sosial. Demikian juga dalam Undang-undang kesehatan. Dari semuanya amanah legal tentang kesehatan di Indonesia, maka kesehatan mutlak dijamin oleh negara.

Gizi buruk adalah kondisi kurang gizi dalam tingkat berat disebabkan oleh rendahnya konsumsi energi dan protein dari makanan sehari-hari dan terjadi dalam waktu yang cukup lama (PERSAGI, 2009: 75). Gizi buruk menjadi salah satu permasalahan bidang kesehatan yang cukup tinggi penderitanya, utamanya di negara berkembang. Indonesia pun sampai saat ini tinggi jumlah penderitanya, Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas PA) mendata, akhir 2012, Indonesia berada di peringkat nomor lima di dunia untuk angka balita kekurangan gizi (Metro. Online). Tingginya angka penderita gizi buruk yang menyebabkan kematian anak tinggi di

beberapa negara melatar belakangi organisasi dunia PBB, untuk mencantumkan poin pada *milinium development goals* (MDGs) poin ke-4 yaitu menurunkan angka kematian anak. Dengan adanya kesepakatan global tersebut maka setiap negara pengikutnya diwajibkan untuk ikut serta mengurangi jumlah penderita gizi buruk di setiap negaranya, termasuk pula Indonesia.

Manusia melewati masa pertumbuhan dan perkembangan. Pertumbuhan dapat dilihat secara kuantitatif, dengan ukuran tinggi atau besar, sedangkan perkembangan kaitanya dengan peningkatan secara kualitatif, peningkatan fungsi kemampuan dan keterampilan. Sejak lahir, pertumbuhan manusia melewati berbagai tahapan, yaitu bayi, balita, anak, remaja, dewasa dan usia lanjut. Ke semua tahapan pertumbuhan dan perkembangan manusia memerlukan asupan gizi yang seimbang, utamanya pada fase balita yang merupakan usia emas (*golden age*) pertumbuhan sekaligus usia rawan. Pada usia balita, kondisi fisik dan otaknya sedang dalam masa pertumbuhan terbaiknya yang akan mempengaruhi masa remaja dan dewasa. Jika tidak mendapat asupan gizi seimbang dan pendidikan dini maka akan menjadi usia rawan.

Dampak langsung dari gizi buruk terhadap kesakitan dan kematian, gizi buruk juga berdampak terjadinya gangguan pertumbuhan, perkembangan intelektual, dan produktivitas. Anak yang kekurangan gizi pada usia balita akan tumbuh pendek, dan mengalami gangguan pertumbuhan dan perkembangan otak yang berpengaruh pada rendahnya tingkat kecerdasan. Dalam jangka pendek gizi buruk menyebabkan mordibilitas, jangka panjangnya menyebabkan rendahnya kualitas sumberdaya

manusia generasi mendatang, dilihat dari kecerdasan, kreatifitas, dan produktivitas, IQnya pun lebih rendah 10-15 poin dan tinggi badan lebih rendah 8 cm dibandingkan bukan penderita gizi buruk (Utomo, 2009: 31). WHO pada tahun 2012 menyatakan bahwa 54 persen kematian anak disebabkan oleh keadaan gizi yang buruk, masalah gizi di Indonesia mengakibatkan lebih dari 80 persen kematian anak tercatat satu dari tiga anak di dunia meninggal setiap tahun akibat memburuknya kualitas nutrisi mereka. Kementerian Kesehatan juga mencatat setidaknya 3,5 juta anak meninggal tiap tahun karena kekurangan gizi serta buruknya kualitas makanan (Tahun 2012).

Tahun 2012, Menteri Kesehatan RI melansir bahwa Indonesia masuk dalam lima besar negara dengan penderita gizi buruk tertinggi, artinya permasalahan gizi buruk yang mayoritas penderitanya adalah balita belum terselesaikan dan masih perlu waktu lama untuk mencapai MDGs poin ke empat, “mengurangi kematian anak”. Meskipun secara statistik menurun, namun dari tahun ke tahun jumlah penderita gizi buruk masih tinggi, sekarang sekitar 17,4 persen (Endang. Online). Di Provinsi Jawa Timur, data pada Dinkes Jatim, pada tahun 2012 penderita gizi buruk balita mencapai 16,18 persen dari total 25.000 balita (persagi, 2013).

Tingginya angka gizi buruk pada balita di Jawa Timur tersebar di berbagai kabupaten dan kota. Salah satunya adalah Kabupaten Nganjuk yang pernah menjadi penyumbang tinggi pada tahun 2009, yaitu sebanyak 524 kasus yang dengan tingginya angka tersebut, melatar belakangi ibu bupati sekaligus ketua penggerak PKK Kabupaten Nganjuk saat itu memiliki sebuah ide tentang gerakan pengentasan

gizi buruk dan didukung oleh SKPD terkait khususnya dinas kesehatan daerah sebagai perpanjangan tangan utama dari pemerintahan daerah bidang kesehatan. Setelah ide tersebut muncul, maka yang pertama kali diberi tugas untuk mengembangkan adalah dinas kesehatan daerah, setelah terjadi beberapa koordinasi akhirnya dicanangkanlah program gerakan pengentasan gizi buruk yang disingkat GENTASIBU, secara legal pembentukan tim gerakan pengentasan gizi buruk (GENTASIBU) tertuang dalam Surat Keputusan Bupati No. 188/ 140/ K/ 411.013/ 2009 meskipun di Kabupaten Nganjuk belum ada peraturan daerah yang mengatur tentang permasalahan gizi.

Beragam masalah daerah membutuhkan inovasi, tak terkecuali terhadap masalah gizi buruk. GENTASIBU sebagai gerakan pengentasan gizi buruk yang dimotori oleh PKK, SKPD terkait dan kader GENTASIBU secara sukses mampu menurunkan jumlah balita penderita gizi buruk sejak dicanangkannya pada tahun 2009. Kesuksesan GENTASIBU mengurangi jumlah balita gizi buruk sudah banyak diketahui masyarakat dan berkat konsistennya Bupati Nganjuk terpilih saat itu untuk memaksimalkan layanan masyarakat, utamanya dalam GENTASIBU menjadikan beliau mendapat penghargaan dari Presiden RI, Citra Bhakti Abdi Negara (CBAN), namun belum menempatkan Nganjuk sebagai pemerintahan yang *innovative (innovative Governance)* dalam Jawa Pos *Institute of Pro-otonomi (JPIP) Award* maupun pemilihan daerah inovatif versi Kementerian Dalam Negeri. Dalam kerangka *innovative governance*, GENTASIBU bisa dikatakan pengentasan gizi buruk

kedepannya dapat berjalan mandiri. Meski demikian, kesuksesan GENTASIBU melatarbelakangi munculnya Gerakan Pendampingan Ibu Hamil Beresiko Tinggi (GERDARISTI) yang baru masuk proses perencanaan pada bulan Maret 2013, gerakan tersebut berbentuk pendampingan sejak ibu hamil 3 bulan sampai melahirkan yang dimaksudkan untuk menurunkan Angka Kematian Ibu (AKI), konsepnya juga mengadopsi dari GENTASIBU, jadi munculnya GENTASIBU berdampak pada munculnya gagasan inovatif lainnya.

Program GENTASIBU ini selain mampu menurunkan angka balita gizi buruk sekaligus menjadi pelopor gerakan pengentasan gizi buruk di Jawa Timur, namun belum banyak yang tahu bahwa proses awal mula tercetusnya gagasan gerakan ini berasal dari individu non-birokrat, tapi mampu dikembangkan menjadi sebuah gerakan yang konkret hingga disahkan dalam bentuk SK Bupati, hal ini menandakan adanya sinergisitas antara individu non-birokrat sebagai pencetus gagasan dan birokrat yang diwakili oleh SKPD terkait, utamanya dinas kesehatan daerah Kabupaten Nganjuk. Jika gagasan inovatif yang berasal dari non-birokrat mampu sedemikian berkembangnya juga terjadi pada pemerintahan daerah lain, maka akan tercipta solusi-solusi inovatif dan tepat untuk menjawab permasalahan didaerahnya, namun untuk mengembangkan gagasan dari non-birokrat sehingga menjadi bentuk yang konkrit dan didukung oleh SKPD terkait memerlukan kolaborasi yang sinergis, karena jika SKPD terkait tidak merespon atau merespon tetapi tidak bisa mengolah menjadi bentuk yang konkrit maka esensi dari munculnya gagasan inovatif akan

berkurang. Ketika telah terjadi kolaborasi antara individu dengan penggagas, maka yang diperlukan adalah pelibatan aktor independen seperti LSM dalam proses pengawasan dan evaluasi, dan hal inilah yang sampai sekarang belum terlaksana dalam program inovatif ini, akibatnya dalam pelaksanaan GENTASIBU masih belum maksimal, karena jika aktornya tanpa pihak independen maka sasaran evaluasi tidak bisa menyeluruh dan sepihak saja.

Studi terhadap praktek inovasi sektor publik sangat diperlukan di tengah kondisi yang sedang menghadapi tantangan yang kompleks, dan sulit diatasi tanpa upaya yang bersifat inovatif yang melibatkan banyak aktor. Melihat fenomena perlunya daerah memunculkan inovasi kebijakan solutif atas permasalahan di daerah, maka diperlukan pengetahuan terhadap proses memunculkan dan mengembangkan gagasan inovatif yang solutif hingga pada tahap penguangan dalam bentuk yang konkrit dan legal, agar dapat dijadikan sebagai percontohan. Pengetahuan akan proses tersebut juga harus didampingi dengan analisis faktor yang menjadi penghambat, agar mampu memaksimalkan proses dan hasil dari kebijakan yang inovatif tersebut. Atas dasar permasalahan diatas, peneliti melakukan penelitian mengenai *innovative governance*, dengan judul **“Innovative Governance melalui Gerakan Pengentasan Gizi Buruk (GENTASIBU), Studi pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasar permasalahan yang ada maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses *innovative governance* dalam upaya pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk mengurangi angka balita penderita gizi buruk melalui program GENTASIBU?
2. Apasajakah faktor pendorong dan penghambat *innovative governance* dalam program GENTASIBU?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan dan menganalisis *innovative governance* dalam upaya pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk mengurangi angka balita penderita gizi buruk melalui program GENTASIBU.
2. Menjelaskan dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat *innovative governance* dalam program GENTASIBU.

D. Kontribusi Penelitian

Dari segi akademis maupun segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi yaitu sebagai berikut:

1. Kontribusi akademis

a. Bagi mahasiswa

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu melatih dan menerapkan teori-teori yang telah didapat dan meningkatkan kemampuan berfikir dalam penulisan karya ilmiah terkait *innovative governance* dan pengentasan gizi buruk.
- 2) Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan perbandingan selanjutnya, serta dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian, terkait *innovative governance* dan pengentasan gizi buruk.

b. Bagi perguruan tinggi

- 1) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pustaka untuk mengadakan penelitian lanjutan.
- 2) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan bahan kajian dalam rangka meningkatkan peran pemerintah dalam mengurangi angka balita penderita gizi buruk.

2. Kontribusi praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai bahan masukan bagi Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk dan Pemerintah Kabupaten Nganjuk untuk memaksimalkan upayanya dalam mengurangi balita gizi buruk.

E. Sistematika Pembahasan

Penelitian yang dituangkan dalam karya ilmiah ilmiah (Skripsi) ini terdiri dari lima bab yang merupakan rangkaian antara satu bab dengan bab lainnya. Sistematika pembahasannya adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Berisikan latar belakang masalah yang berkaitan dengan judul penelitian, tujuan penelitian dan kontribusi penelitian serta sebagai penutup bab ini menguraikan secara ringkas mengenai sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dikemukakan teori-teori yang relevan dengan pokok permasalahan sehingga dapat mendukung dalam menganalisa dan menginterpretasikan data mengenai *innovative governance* melalui gerakan pengentasan gizi buruk (GENTASIBU).

BAB III : METODE PENELITIAN

Menjelaskan tentang metodologi penelitian yang digunakan mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, pengumpulan data, instrument penelitian dan metode analisis.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Menjelaskan mengenai hasil dan pembahasan yang memuat tentang penyajian data penelitian dan interpretasi hasil analisis data penelitian.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini akan menyajikan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian yang telah dilaksanakan, serta saran-saran yang diajukan guna perbaikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini peneliti akan memperkenalkan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini sebagai kerangka berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroiti masalah yang dipilih.

A. Administrasi Publik

Adminisistrasi publik sebagai bidang keilmuwan peneliti, memiliki beragam pengertian dari berbagai para pakar administrasi publik, dan diawal penelitian ini memerlukan *refreshment* terhadap pengertian-pengertian tersebut. Berikut adalah beberapa definisi atau pengertian administrasi publik:

1. Menurut Soesilo Zauhar (Zauhar. 1992: 27), “Ilmu Pemerintahan itu sama dengan Ilmu Administrasi Negara, karena pada hakekatnya Administrasi Negara adalah Amerikanisasi Ilmu Pemerintahan yang berasal dari Eropa”.
2. Menurut Dwight Waldo dalam (Zauhar. 1992: 28) dijelaskan bahwa:
“Dua definisi Administrasi Negara, pertama, Administrasi Negara itu tidak lain adalah pengelolaan terhadap sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan Pemerintah. Definisi kedua menggambarkan Administrasi Negara selain sebagai bidang kajian intelektual atau suatu disiplin, juga menggambarkan Administrasi Negara sebagai aktivitas pengelolaan terhadap masalah kenegaraan, secara eksplisit juga bisa dikatakan sebagai seni”.

3. Menurut John pfiffner dan Robert V.Presthus dalam (Inu Kencana, 2006:23):

- a) Administrasi merupakan implementasi kebijakan pemerintah yang telah di tetapkan oleh badan–badan perwakilan politik.
- b) Administrasi dapat diartikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.
- c) Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pengarahannya kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

4. Menurut Nigro Bersaudara dalam (Inu Kencana, 2006:24) mengemukakan:

- a) Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah.
- b) Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
- c) Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses-proses politik.
- d) Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Berdasarkan beberapa definisi atau pengertian yang dijelaskan para pakar Administrasi Publik, dapat ditarik benang merah bahwa Administrasi Publik adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh sekelompok orang atau pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan Negara, termasuk yang terdapat dalam masyarakat serta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui kebijakan publik atau program yang tepat.

B. Inovasi

1. Pengertian Inovasi

Istilah kata inovasi berasal dari bahasa Inggris, “*innovation*” yang kemudian kata ini diderivasi dari kata Latin *innovare* yang memiliki arti membarui kembali dan *novare* memiliki arti membuat baru. Jadi ketika membangun kembali sebuah rumah maka kita mengatakannya sebagai renovasi. Re adalah kembali dan inovasi berarti membangun. Tidak hanya itu, inovasi secara lebih luas lagi adalah kegiatan penelitian, pengembangan, dan/atau perekayasaan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru, atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi (UU No. 18 tahun 2002 Tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi). Banyak pakar inovasi telah berusaha mendefinisikan inovasi, berikut adalah beberapa definisi atau pengertian dari inovasi:

- a. Menurut Kagono (1988:3), Inovasi tidak pernah merupakan fenomena satu kali, melainkan suatu proses yang panjang dan kumulatif sejumlah besar keputusan organisasi proses pengambilan, mulai dari fase generasi kebutuhan pelanggan baru atau cara baru untuk menghasilkan. Hal ini dihasilkan dalam proses kumulatif pengumpulan informasi, ditambah dengan visi entrepreneurial. Melalui proses implementasi ide baru dikembangkan dan dikomersialisasikan menjadi produk berharga baru atau proses baru dengan pengurangan biaya dan peningkatan produktivitas petugas.
- b. Menurut Susanto, inovasi memiliki pengertian yang tidak hanya sebatas membangun dan memperbaiki namun juga dapat didefinisikan secara luas, memanfaatkan ide-ide baru untuk menciptakan produk, proses, dan layanan (Susanto, 2010: 158).

- c. Menurut West dan Farr (Ancok, 2012: 34), inovasi adalah pengenalan dan penerapan dengan sengaja gagasan, proses, produk, dan prosedur yang baru pada unit yang menerapkannya, yang dirancang untuk memberikan keuntungan bagi individu, kelompok, organisasi dan masyarakat luas).
- d. Menurut Hamel (Ancok, 2012: 34), inovasi adalah peralihan dari prinsip-prinsip, proses dan praktik-praktik manajemen tradisional atau pergeseran dari bentuk organisasi yang lama memberi pengaruh yang signifikan terhadap cara sebuah manajemen dijalankan.

Dari beragam definisi dari inovasi, maka dapat ditarik benang merah bahwa inovasi adalah penemuan ide, gagasan, alat, barang, dan lain-lain yang baru untuk memecahkan suatu masalah atau mencapai tujuan tertentu.

2. Inovasi Organisasi Sektor Publik (Pemerintah)

Inovasi dalam sebuah pemerintahan semakin diperlukan karena adanya perkembangan/kemajuan teknologi (*technical novelty*) yang menjadikan permasalahan kian beragam, perubahan kebutuhan/keinginan atau “selera” masyarakat.

Pakar Inovasi Indonesia, Rhenald Khasali dalam bukunya *Cracking Values* (2013: 61) memberikan pemahaman bahwa nilai sektor bisnis memang saatnya diadopsi oleh sektor pemerintah “*corporate values* belakangan bukan hanya mewabah dalam institusi korporasi, melainkan juga dalam dunia pemerintah”, Meskipun inovasi sampai saat ini masih ada yang pro dan kontra, kontra dengan alasan banyak tokoh inovatif yang tersandung masalah korupsi, yang kita tidak tahu mereka benar bersalah atau hanya dikambing-hitamkan oleh mereka yang anti terhadap zona nyaman, anti terhadap inovasi-inovasi

yang akan membawa mereka keluar dari zona nyaman untuk melakukan perubahan. Rhenald Kasali dalam koran kompas (05 Mei 2010), “Memang perubahan belum tentu menghasilkan pembaruan, tetapi tanpa perubahan tak akan pernah ada pembaruan”.

Perubahan dalam segmen pasar atau kemunculan segmen pasar yang baru, tekanan persaingan yang semakin ketat, perubahan atas faktor produksi (kelangkaan relatif) dan faktor ekonomi tertentu (misalnya nilai tukar mata uang) serta peraturan/kebijakan pemerintah yang seringkali menghendaki pemerintah daerah meneruskan dengan peraturan daerah sebagai turunan dari peraturan pemerintah pusat.

3. Tahapan Perilaku Inovatif

Perilaku seseorang tidak bisa dikatakan secara langsung adalah inovatif tanpa tahapan perilaku inovatif. Pakar di bidang inovasi, Zaltman dan Axtell (Ancok, 2012: 35) beranggapan bahwa perilaku inovatif terdiri dari dua tahapan, yaitu tahapan pemunculan gagasan (*initiation*) dan tahap implementasi gagasan (*implementation*).

4. Pengelompokan dan Jenis Inovasi

Inovasi dapat dispesifikkan dan dikelompokkan. Beberapa pakar inovasi telah mencoba untuk mengelompokkannya.

Menurut Rasli (2005:30), Sekurang-kurangnya terdapat tiga bentuk atau jenis inovasi yang biasanya dilakukan sebuah organisasi. Pertama, inovasi bersifat *evolusi* yang berbentuk adaptasi, perbaikan dan penambahan produk. Inovasi ini berlangsung secara perlahan dan

kebanyakan hanya melibatkan inovasi proses pengeluaran. Kedua, inovasi bersifat revolusi yang berbentuk hasil produk yang serba baru. Ketiga, inovasi yang bersifat arsitektural yang berbentuk reka bentuk semula sesuatu produk, perubahan terhadap komponen tanpa melibatkan perubahan konsep suatu produk (Rasli, 2005:30).

Adanya inovasi seringkali dikatakan sebagai keharusan, dengan tujuan diharapkan dapat menjadi solusi atas permasalahan yang kian variatif, akibat perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal serta dinamisasinya. Hal tersebut bisa dicapai dengan inovasi proses, produk dan sistem. Menurut Schuman, JR, et al (1994:9) inovasi dikelompokkan berdasarkan dua dimensi, yaitu berdasarkan bidang inovasi dan dampaknya terhadap organisasi. Berdasarkan bidangnya, inovasi terdiri dari:

1. Inovasi Produk. Pendapat ini menyatakan bahwa “*product innovation are those involving the function provided to customer (external or internal) of the form of function takes*”. Inovasi produk melibatkan fungsi-fungsi yang disediakan untuk pelanggan baik eksternal maupun internal dalam bentuk fungsi yang dapat berguna.
2. Inovasi Proses. “*Processed innovation are those that involve the way a product is developed, produced and provided and involved the interaction people with thing*”. Inovasi proses melibatkan cara suatu produk dikembangkan, diproduksi dan disediakan serta melibatkan interaksi manusia dan barang.
3. Inovasi prosedur. “*Prosedure innovation are those that involve the way in which product and proseses are integrated into the operation of the organization*”. Inovasi ini melibatkan cara dan prosedur yang diintegrasikan dalam pelaksanaan organisasi serta melibatkan proses interaksi antar pelaku.

Dimensi kedua dari inovasi menurut Schuman, Jr, et al, (1994: 13-14) adalah kelas inovasi yang mencerminkan dampak inovasi terhadap organisasi, terbagi atas tiga yaitu:

1. Inovasi *incremental*. “*incremental innovations are those that reflect a relative small improvement over present product, process, and procedures these are advance that are little better, a little faster, or a little cheaper*”.

(Inovasi *incremental* adalah inovasi yang memberikan dampak kecil pada pengembangan produk yang ada, proses dan prosedur yang sedikit lebih baik, sedikit lebih cepat atau sedikit lebih murah).

2. Inovasi *Distinctive*. “*Distinctive innovation are those that provide significant advances or improvement, but are not based on fundamentally new technologies or approach*”.

(Inovasi *distinctive* menghasilkan pengembangan yang signifikan tetapi tidak berdasarkan pada teknologi baru atau pendekatan baru yang mendasar).

3. Inovasi *Breakthrough*. Didefinisikan bahwa, *Breakthrough innovation based on fundamentally different technologies and approach, and that allow the performance or function that were relationship not possible, or the performace of presently possible function in a manner that is strikingly superior to the old result in significant number of distinctive innovations and in flood of incremental innovation.*

(inovasi *breakthrough* didasarkan pada perbedaan teknologi dan pendekatan yang dana mengarah pada kinerja atau fungsi yang superior dari pada kinerja sebelumnya).

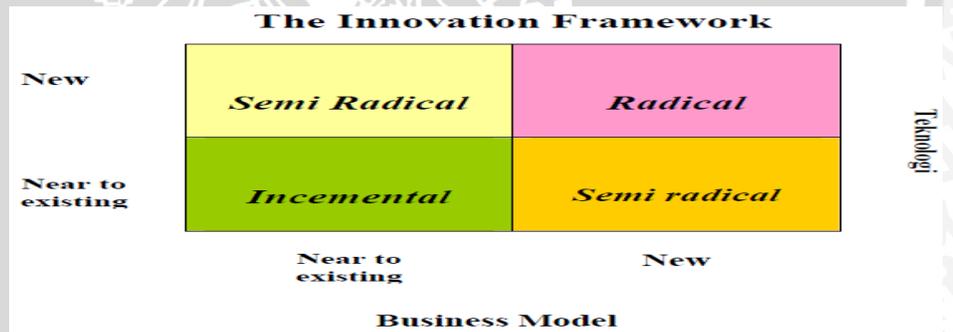
Sedangkan menurut Davila (2006: 38-39), inovasi dikelompokkan berdasarkan perubahan yang dilakukan dalam teknologi dan model bisnis.

Menurut pendapat ini, inovasi dibagi menjadi tiga tipe yaitu:

1. Inovasi inkremental. Inovasi dalam tipe ini adalah inovasi yang mengarah pada pengembangan sedikit atas produk dan bisnis yang ada, perubahan dan model tidak jauh berbeda dengan kondisi awal.

2. Inovasi semi radikal. Inovasi tipe ini menimbulkan perubahan yang mendesak pada lingkungan persaingan. Pada inovasi semi radikal dilakukan pengembangan yang tidak dapat dilakukan oleh inovasi inkremental melibatkan perubahan yang substansial, dengan mengubah satu aspek saja.
3. Inovasi radikal. Inovasi tipe ini merupakan perubahan yang signifikan, berdampak terhadap model atau teknologi, biasanya membawa perubahan yang mendasar.

Kerangka kerja inovasi berdasar dampak dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Inovasi berdasarkan Dampaknya
 Sumber: Tony Davila, et al (2006: 39)

Inovasi tidak selalu menyangkut penciptaan suatu produk, melainkan ada berbagai jenis inovasi yang berujung pada keunggulan organisasi, dan dalam menyelesaikan permasalahan, jenis-jenis inovasi menurut Djamaludin Ancok (2012: 36- 41) adalah sebagai berikut:

1. Inovasi Proses

Dalam kegiatan operasional, sebuah organisasi harus menyederhanakan proses kerja untuk memperoleh efisiensi atau menemukan proses-proses yang sama sekali baru dan meninggalkan proses operasi yang lama demi membuat loncatan dalam pencapaian hasil kerja organisasi.

2. Inovasi Metode

Contohnya pada cara penyambungan kabel listrik tegangan tinggi di perusahaan listrik negara (PLN), metode lamanya adalah aliran listrik harus dimatikan terlebih dahulu sebelum penyambungan kabel. Akibatnya semua kegiatan yang memerlukan aliran listrik terhenti, kerugian pun banyak diderita oleh dunia usaha dan pihak yang membutuhkan. Dengan adanya metode baru maka tidak harus mematikan aliran listrik terlebih dahulu.

3. Inovasi struktur

Dalam dunia organisasi, inovasi dapat dilakukan dengan mengubah struktur organisasi yang dapat menghemat jumlah pekerja dan menjadikan pekerjaan cepat selesai. Inovasi dalam struktur organisasi diperlukan untuk mengakomodasi inovasi dalam proses operasi organisasi, dengan membuat batasan organisasi yang fleksibel dan tidak kaku, maka orang dapat berinteraksi dari satu unit ke unit lain dan

berbagi pengetahuan untuk menciptakan pengetahuan baru sebagai dasar sebuah inovasi.

4. Inovasi dalam Hubungan

Dengan adanya inovasi dalam hubungan dengan pihak luar dalam organisasi, sebagai bagian dari kegiatan, maka akan banyak hal yang menguntungkan.

5. Inovasi Strategi

Kemajuan bangsa Jepang dalam membangun negara mereka di bidang politik dan ekonomi dimulai dengan perubahan strategi dalam dunia bisnis, berubahnya orientasi bisnis dengan sistem yang memproteksi produk dalam negeri dari suatu negara dengan menjadi anggota organisasi pasar bebas adalah salah satu bentuk inovasi strategi, yaitu berorientasi keluar.

6. Inovasi Pola Pikir (*Mindset*)

Pola pikir akan menentukan tindakan apa yang kita ambil dalam menghadapi masalah.

7. Inovasi Produk

Bagi pengguna produk, maka desain, tampilan dan fitur dari sebuah produk akan menentukan selera terhadap suatu produk.

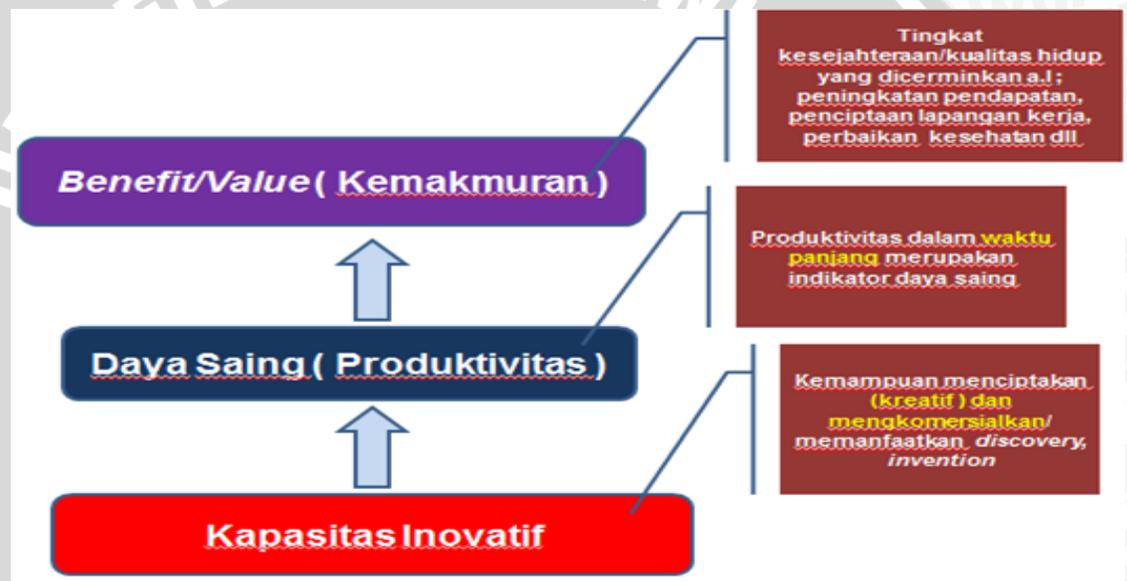
8. Inovasi Pelayanan

Salah satu contoh inovasi pelayanan adalah *one stop service*.

5. Permodelan Inovasi dan Sistem Inovasi

a. Menurut Kawi Boedisetio

Dalam “sistem inovasi daerah menuju daya saing daerah” melalui *Slideshare* (01/05/2013. Online), inovasi memerlukan kapasitas inovatif yang akan menciptakan daya saing yang berdampak pada kemakmuran.



Gambar 2. Permodelan Inovasi menurut Kawi Boedisetio
Sumber: Kawi Boedisetio (*Slideshare*, Online)

Munculnya kapasitas inovatif ditandai dengan adanya kemampuan menciptakan (kreatif) dan mengkomersialkan dan atau memanfaatkan yang selanjutnya akan memunculkan daya saing yang menjadikan produktivitas dalam waktu panjang sebagai indikatornya sehingga mampu menciptakan kemakmuran, misalnya peningkatan pendapatan, penciptaan lapangan kerja dan perbaikan kesehatan, dan

lain sebagainya. Permodelan ini dapat dijadikan model inovasi pada sektor publik atau pemerintahan (*Innovative Governance*), karena inovasi yang di gagas oleh pemerintah diharapkan muara akhirnya adalah terciptanya kemakmuran.

- b. Model inovasi *chain-link*, diadopsi dari Kline dan Rosenberg (1986: 98)



Gambar 3. Model Inovasi *Chain-Link*

Sumber : Kline dan Rosenberg (1986: 98)

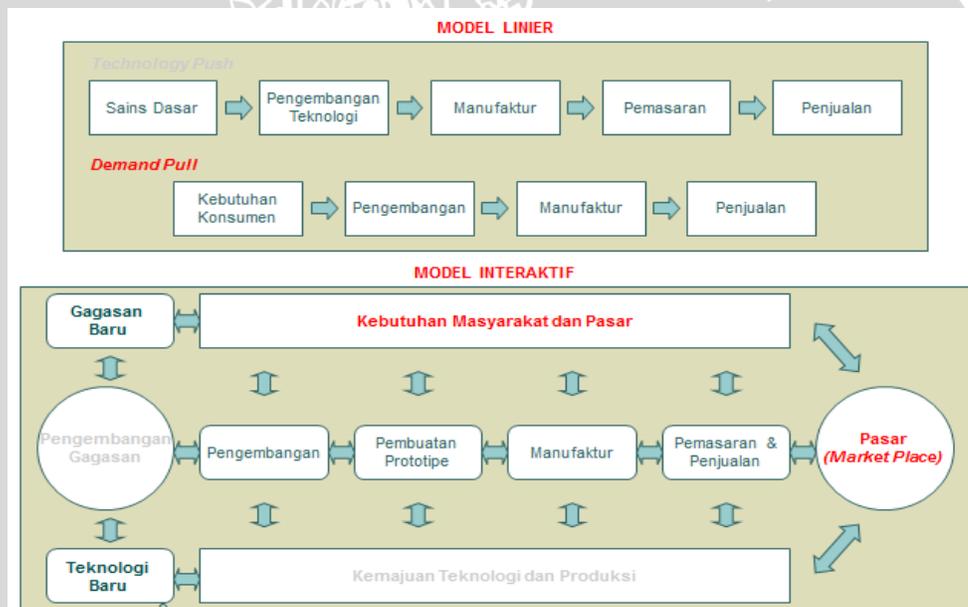
Dalam sebagian besar praktiknya inovasi lebih merupakan proses interaktif, proses pembelajaran (*learning process*) yang merupakan bagian penting dalam proses sosial. Artinya, semakin dipahami bahwa inovasi pada umumnya tidak terjadi dalam situasi yang terisolasi. Model ini sering disebut dengan model *chain-link*.

Dalam model *chain-link*, pengetahuan baru tidak selalu menjadi *driver* dari inovasi. Sebaliknya, proses dimulai dengan identifikasi

kebutuhan pasar. Ini mendorong penelitian dan desain, kemudian mendesain ulang dan produksi, dan akhirnya pemasaran, dengan putaran umpan balik yang kompleks antara semua tahapan. Ada juga putaran umpan balik yang penting dengan organisasi dan berbasis dunia pengetahuan, dengan penelitian dasar baru yang dilakukan seperlunya, untuk mengisi kesenjangan.

c. Model inovasi linier dan interaktif

Kedua model inovasi ini menghendaki adanya pengembangan



Sumber : Diadopsi dari Dodgson dan Bessant (1996).

dari segi sains, teknologi dan sisi managerial.

Gambar 4. Ilustrasi Model Inovasi Linier dan Interaktif
 Sumber: Dodgson, Bessant, 1996.

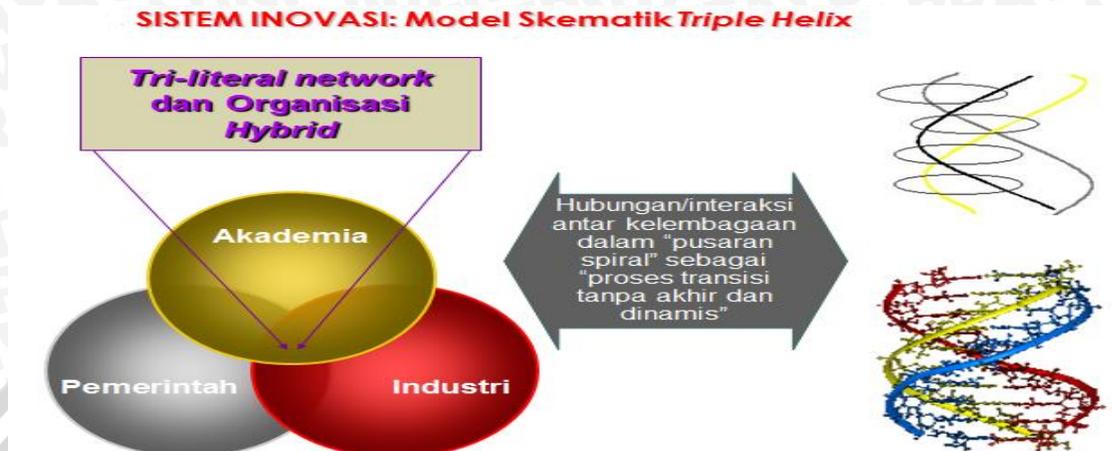
Model linier inovasi, dimana riset dasar yang penerapannya mengarah pada pembangunan, rekayasa, manufaktur, pemasaran dan

distribusi. Model ini disusun dengan pengaturan industri komersial dalam pikiran, tetapi telah menemukan penerapan yang luas dalam pengaturan lainnya.

Model linier diawali dari *technology push* dan *demand pull*. *Technology push* berawal dari sains dasar yang kian berkembang akan mempengaruhi pengembangan teknologi dan manufaktur yang akan berimbas pada pemasaran yang lebih baik sehingga penjualan lebih berhasil. Sedangkan *demand pull* diawali dari adanya kebutuhan konsumen beragam dan berkembang, sehingga perlu pengembangan manufaktur yang berdampak pada penjualan sesuai kebutuhan konsumen. Model interaktif menghendaki proses saling mempengaruhi antar aspek antara gagasan, teknologi pengembangan, *prototype*, pemasaran dan penjualan. Proses saling mempengaruhi tersebut diharapkan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dan pasar.

d. Sistem inovasi model *triple helix*.

Model *triple helix* memerlukan sinergisitas peran antara akademisi, pemerintah dan swasta (industri).



Gambar 5. *Triple Helix*

Sumber: Kemenristek, Online

Dalam ranah publik, *triple helix* memang masih agak asing namun sepatutnya sebagai *public administrator* juga mengkaji bahkan lebih baik lagi jika mengadopsi keunggulan dari *triple helix* untuk mempercepat inovasi sektor publik. Melalui sebuah artikel di *website* Kemenristek (22/08/2012. Online), Anindya N Bakrie mengulas tentang *triple helix*. Pada 8-9 Agustus 2012 telah diselenggarakan konferensi internasional *triple helix* ke-10 di Bandung. Institut Teknologi Bandung menjadi tuan rumah bekerja sama dengan Kementerian Riset dan Teknologi serta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Sebagai konsep, gagasan utama *triple helix* adalah sinergi kekuatan antara tiga pihak yaitu akademisi, bisnis, dan pemerintah. Kalangan akademisi dengan sumber daya, ilmu pengetahuan, dan teknologinya memfokuskan diri untuk menghasilkan berbagai temuan

dan inovasi yang aplikatif. Kalangan bisnis melakukan kapitalisasi yang memberikan keuntungan ekonomi dan kemanfaatan bagi masyarakat. Sedangkan pemerintah menjamin dan menjaga stabilitas hubungan keduanya dengan regulasi kondusif, ini diadopsi dari konsep yang ditawarkan Etzkowitz dan Leydesdorff.

Pada artikel tersebut Anindya Bakrie menulis bahwa, “Konsep *triple helix* relevan bagi Indonesia saat ini ketika ekonomi Indonesia begitu menjanjikan dan menjadi salah satu pasar yang sedang bertumbuh, para investor asing berdatangan ingin menanamkan modal”. Menurut Global Competitiveness Report terkini, Indonesia duduk di peringkat ke-30 dari 142 negara, dilihat dari kapasitas inovasinya. Ini merupakan keunggulan komparatif yang tak bisa dipandang sebelah mata karena Indonesia bahkan mengungguli negara berekonomi lebih maju, seperti Spanyol di peringkat ke-36 dan Hongkong peringkat ke-39. Namun, ironisnya angka pengangguran lulusan perguruan tinggi di Indonesia mencapai 1,2 juta orang (2012). Anindya Bakrie juga mengungkapkan bahwa belum ada padu padan (*link and match*) antara Perguruan Tinggi dan pasar kerja. Dalam tataran ideal, Perguruan tinggi seharusnya menjadi motor penggerak penciptaan lapangan kerja, bukan sekadar menghasilkan pencari kerja dan terpaksa harus mengakui, perguruan tinggi baru sebatas menjadi ”mesin” yang memproduksi sebanyak

mungkin sarjana. Sejatinnya inovasi bersumber pada orang-orang yang menghadirkan solusi terhadap masalah.

Perpaduan tiga lingkup teknologi, fisik, dan ideologis ini menjadikan Indonesia ranah yang subur bagi inovasi. Kuncinya adalah bagaimana membuat inovasi dan percepatannya sebagai keunggulan komparatif Indonesia di era internasionalisasi atau regionalisasi. Pemerintah dengan berbagai prosesnya lamban dalam mengelola ranah ini, sementara investor masih bersikap menghindari risiko karena belum yakin dengan peraturan yang berlaku. Akademis membutuhkan reformasi mengingat kurikulum yang tertinggal dan statistik bahwa hanya 16,7 persen penduduk Indonesia mengenyam pendidikan tinggi, dibandingkan 32,4 persen di Malaysia dan 43 persen di Thailand. Keberagaman Indonesia juga merupakan keuntungan karena artinya inovasi di Indonesia akan banyak mendapat inspirasi. Inovasi bisa hadir kapan saja dan dari mana saja seiring dengan maraknya teknologi dan interaksi yang berintensitas tinggi antara manusia dan gagasan. Yang penting dicetus dari dan untuk pasar lokal karena di situ justru solusi yang relevan dengan kondisi terkini sedang dinanti-nantikan oleh masyarakat. Sekali saja suatu inovasi dianggap relevan oleh masyarakat lokal, dengan cepat inovasi tersebut berintegrasi aktivitas masyarakat sampai menjadi bagian dari interaksi sosial, ekonomi yang pada akhirnya menjadi bagian dari

budaya setempat. Hasilnya adalah inovasi sebagai bagian dari proses penguatan dan penyebaran budaya, bukan sekadar produk yang mengancam budaya lokal. Setiap manusia pada dasarnya tidak terlepas dari akar budayanya. Maka, budaya bisa menjadi kekuatan daya saing utama di pasar internasional.

Dari beberapa model inovasi diatas, yang cocok untuk menganalogikan model *innovative governance*, khususnya melalui gerakan pengentasan gizi buruk adalah *triple helix* dan model inovasi menurut Kawi Boedisetio. *Triple helix* dengan beragam aktor di dalamnya yang jika sinergis akan berdampak pada kesejahteraan publik, begitu pula dengan model inovasi yang dirumuskan pakar inovasi Indonesia, Kawi Boedisetio yang dapat menganalogikan aktor penggagas yang kompeten mampu menciptakan inovasi hingga bermuara pada kesejahteraan.

6. Ciri Inovasi

Munculnya inovasi dapat dilihat ketika ciri dari inovasi didapati dari sebuah inovasi, Paul G.H. Engel dalam (Susanto, 2010: 134) menyatakan bahwa setidaknya terdapat lima ciri inovasi yang disebutkan sebagai berikut:

- a. *Continuity, and the use of new elements.* Disebut inovasi, manakala suatu organisasi sanggup mempertahankan kontinuitas. Dalam upaya mempertahankan keberlangsungan itu, suatu perusahaan atau organisasi dapat menerapkan elemen-elemen baru, seperti: meningkatkan produk dan layanan, menerapkan proses baru,

merancang dan menerapkan sistem baru dari bisnis, dan mengimplementasikan metode baru manajemen.

- b. *Intentionality, a wish to improve one's way of doing things.* Benar-benar niat, harus punya keinginan untuk meningkatkan bagaimana cara menerapkan inovasi itu.
- c. *Mental models that favor, limit or even impede.* Inovasi adalah soal model mental yang baik, batas norma-norma, atau seperangkat aturan yang menjadi pedoman untuk melakukan perubahan yang lebih baik.
- d. *Institutional arrangements that enhance, reduce or suffocate.* Peraturan lembaga yang meningkatkan, mengurangi, atau memperketat.
- e. *An social/relational context that enables, weakens or inhibits.* Konteks sosial/ konteks relasi yang memungkinkan, melemahkan, atau menghambat.

7. Kunci Sukses Inovasi

Untuk meniasati adanya hambatan kreativitas pada organisasi, Andrall E.

Pearson dalam (anonime, 2003:35) menyatakan perlu empat kunci sukses, *most successful innovations require four inputs:*

1. *A champion who believes that the new idea is really critical and who will keep pushing ahead, no matter what the roadblocks. Champion.* (Tidak hanya diartikan sebagai juara namun juga yang memiliki ide brilian yang dijalankan, tidak mempedulikan hambatan dalam pelaksanaannya, justru memberi solusi konkrit ketika ada hambatan).
2. *A sponsor who is high up enough in the organization to marshal its resources-people, money and time.* (Sponsor yang berdaya pikir kreatif dan operator berpengalaman juga tak kalah penting).
3. *A mix of bright, creative minds (to get ideas) and experienced operators (to keep things practical).* (Kolaborasi kreatifitas dan pengalaman diperlukan untuk mendukung terciptanya inovasi).
4. *A process that moves ideas through the system quickly so that they get top-level assessment, endorsement, and resources early in the game- not at the bottom of the ninth inning.* (proses dimana ide-ide bergerak dengan cepat sehingga mereka mendapatkan penilaian tingkat tinggi, dukungan, dan sumber daya).

C. Sistem Inovasi Daerah/ SIDA

Sistem inovasi dapat diartikan sebagai sekumpulan pelaku, kelembagaan, proses produktif dan kebijakan yang berinteraksi dalam kesatuan sistemik yang arah dan perkembangannya adalah inovasi, difusi dan pembelajaran. Pergerakan inovasi yang terus menerus secara sistemik menghasilkan inovasi berkelanjutan. Kebijakan inovasi pemerintah adalah ketika pemerintah piawai menggabungkan sains, teknologi dan industri dalam sebuah kebijakan yang komprehensif, adanya *link and match* riset. Ukuran sistem inovasi dapat dilihat dari empat interaksi *knowledge* atau aliran informasi, menurut Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi/ *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD, 1999) melalui Zuhail (2010: 08).



Gambar 6. Interaksi *Knowledge*
 Sumber: Zuhail (2010: 308)

Empat pilar sistem inovasi menurut OECD ini adalah perusahaan, institusi penghasil teknologi, institusi pendidikan dan institusi penghasil regulasi dan insentif. Interaksinya adalah antar perusahaan, yakni lazimnya dalam bentuk *join research*, *co-patenting*, *co-publikasi* dan kolaborasi teknis. Interaksi antar

perusahaan, universitas dan badan riset swasta. Difusi teknologi dan *knowledge* ke dalam perusahaan. Dan pergerakan personel, yang terfokus kepada pergerakan personel teknis di dalam masyarakat dan sektor swasta.

Evolusi ide kreatif dalam perubahan organisasi praktis harus dilihat sebagai suatu proses inovatif.

Sebuah tipe ideal sebuah proses inovatif yang baik ditandai dengan motivasi yang tinggi dari individu, kelompok, dan organisasi untuk memperoleh informasi baru dan untuk meningkatkan sumber-sumber pengetahuan tentang masalah relevan dalam rangka untuk menstabilkan sistem sosial bergolak, dan proses tersebut dan ideal juga melibatkan keterbukaan dan praktis metode yang dapat membantu mengubah ide yang menjanjikan menjadi perubahan yang produktif berkelanjutan (kimberli. 1993 Melalui farazmand. 2004: 172).

Sistem inovasi atau disingkat SIDA adalah keseluruhan proses dalam satu sistem untuk menumbuhkembangkan inovasi yang dilakukan antar institusi pemerintah, pemerintahan daerah, lembaga kelitbangan, lembaga pendidikan, lembaga penunjang inovasi, dunia usaha, dan masyarakat di daerah (Peraturan bersama Kemenristek dan Kemendagri no. 3 tahun 2012). SIDA memiliki ruang lingkup yang meliputi kebijakan penguatan SIDA, penataan unsur SIDA dan pengembangan SIDA. Peraturan bersama ini mewajibkan masing-masing daerah (provinsi, kabupaten/ kota) untuk membuat kebijakan penguatan SIDA yang tercantum dalam *roadmap* penguatan SIDA, RPJMD, dan RKPD. *Roadmap* penguatan SIDA memuat tantangan dan peluang SIDA, kondisi SIDA yang akan dicapai, arah kebijakan dan strategi penguatan SIDA, fokus dan program prioritas SIDA dan rencana aksi penguatan SIDA. Tim koordinasi provinsi dan

kabupaten/kota mengintegrasikan *roadmap* penguatan SIDA kedalam dokumen RPJMD, ketika sudah ditetapkan maka pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota melakukan perubahan peraturan daerah yang mengatur tentang RPJMD, perubahan peraturan daerah harus mengintegrasikan *roadmap* SIDA.

Tim koordinasi tersebut juga harus mengintegrasikan rencana aksi penguatan SIDA dalam dokumen RKPD. Dalam berlangsungnya SIDA ditataran pemerintah pusat, menteri riset dan teknologi bersama menteri dalam negeri melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi kebijakan penguatan SIDA tingkat pusat, gubernur melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi kebijakan penguatan SIDA di provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya dan bupati/ walikota melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi kebijakan penguatan SIDA di kabupaten/kota. Sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi kebijakan penguatan SIDA sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 meliputi: melakukan identifikasi dan inventarisasi kebijakan penguatan SIDA, melakukan analisis potensi sinergi kebijakan penguatan SIDA, dan memadukan kebijakan-kebijakan antar daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat untuk penguatan SIDA.

Dengan adanya peraturan bersama tentang SIDA ini juga mewajibkan pemerintah pusat hingga daerah untuk melakukan penataan unsur SIDA yang meliputi kelembagaan SIDA, jaringan SIDA dan sumber daya SIDA. Kelembagaan SIDA terdiri atas lembaga/organisasi, peraturan dan norma/etika/budaya. Pelaksanaan SIDA memerlukan penataan sumber daya guna untuk dilakukan untuk

meningkatkan daya guna dan nilai guna sumber daya SIDA. Sumber daya SIDA terdiri dari kepakaran, keahlian, kompetensi, keterampilan manusia dan pengorganisasiannya; kekayaan intelektual dan informasi; dan sarana dan prasarana ilmu pengetahuan dan teknologi. SIDA dikembangkan oleh pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang didelegasikan juga kepada tim koordinasi di masing-masing pemerintahan pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yang masing-masing memiliki tugas untuk menyusun dokumen *Roadmap* penguatan SIDA; mengintegrasikan program SIDA dalam dokumen RPJMD; melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan sinergi SIDA; melakukan penataan unsur SIDA di daerah; melakukan pengembangan SIDA di daerah; mempersiapkan rumusan kebijakan penguatan SIDA di daerah; mengkoordinasikan penyusunan program dan kegiatan penguatan SIDA di daerah; melakukan monitoring dan evaluasi; dan melaporkan hasil pelaksanaan penguatan SIDA. Koordinasi tersebut dilakukan untuk memadukan SIDA dengan sistem inovasi nasional di tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan penguatan SIDA dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Kepala BPP Kemendagri, Menteri Negara Riset dan Teknologi melalui Deputi Bidang Jaringan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Kementerian Riset dan Teknologi, gubernur di provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya dan bupati di kabupaten/kota. Pendanaan penguatan SIDA bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Peraturan bersama kementerian dan kementerian no. 3 tahun 2012).

D. Innovative Governance

1. Governance

Secara terminologis, *governance* diartikan sebagai pemerintahan, sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* memiliki arti yang sama dengan *government*. Menurut Leach dan Percy dalam (Hetifah, 2009:4) “*government* mengandung pengertian politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu dan memberikan pelayanan, sementara *governance* meleburkan perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah, semua adalah bagian dari proses *governance*”. Lembaga internasional yang pertama kali memunculkan istilah *governance* adalah Bank Dunia, dilanjutkan oleh *Asian Development Bank (ADB)*, serta UNDP. Dalam hal ini UNDP memberikan arti yang lebih ekspansif, *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta dan *civil society* serta interaksi antar ketiga elemen tersebut.

Dalam hal ini *governance* diartikan sebagai mekanisme, praktik dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Menurut Hetifah (2009:11), peran pemerintah sebagai pembangun maupun

penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. Masa transisi dari *government* ke *governance* menawarkan peluang munculnya inovasi dan kreativitas dari pemerintah lokal maupun *civil society* untuk menajamkan fungsi masing-masing dan saling sinergis dalam penyelenggaraan *governance*.

2. Pengertian *Innovative Governance*

Ketika pemerintah (*Governance*) dikatakan memenuhi kriteria inovasi, memiliki inovasi yang memiliki dampak kebermanfaatan, maka pemerintahan tersebut dikatakan inovatif. Seperti halnya organisasi yang memiliki inovasi yang bermanfaat maka dikatakan organisasi tersebut inovatif. Inovatif ada sebagai dampak adanya inovasi.

3. *Innovative Government Award (IGA)*

Dalam mendukung pencapaian *innovative government*, Menteri Dalam Negeri mengadakan penilaian yang dituangkan dalam penganugerahan penghargaan pemerintah daerah inovatif atau *Innovative Government Award (IGA)* yang sudah dimulai sejak tahun 2007. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, banyak pemerintah daerah yang melakukan inovasi dalam rangka memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kementerian Dalam Negeri mencermati berbagai

kreativitas dan inovasi pemerintah daerah tersebut, sehingga diapresiasi dan diberi penghargaan. Hal ini merupakan salah satu bentuk pembinaan yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan di dalam ketentuan Pasal 219 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tujuan pemberian penghargaan IGA adalah untuk memotivasi pemerintah daerah agar senantiasa mengembangkan kreativitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan karakteristik masalah dan spesifikasi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, kementerian dalam negeri mendorong semua pemerintah daerah untuk melakukan inovasi secara berkesinambungan dalam rangka memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain memiliki tujuan-tujuan yang membangun, penganugerahan IGA juga memiliki nilai strategis, yaitu:

1. Memperkuat Kemandirian Daerah: Setiap Pemda diharapkan mampu dan mandiri dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Di tengah keterbatasan sumber daya, Pemda harus kreatif dan inovatif dalam menyediakan pelayanan publik sesuai kebutuhan masyarakat. Pemda yang mandiri, pasti akan lebih *survive*. Tanpa inovasi, daerah akan ketinggalan.
2. Membangun Citra Positif Pemda: Kesungguhan dan kerja keras Pemda dalam memenuhi kebutuhan masyarakat melalui kreatifitas dan inovasi, akan meningkatkan kepercayaan dan dukungan masyarakat, sehingga akan terbentuk citra positif Pemda di hati rakyat.
3. Pemda harus senantiasa belajar: Pemda yang kreatif dan inovatif pasti senantiasa belajar dan terus belajar, sehingga mampu

melakukan terobosan yang menghasilkan perubahan bagi kepentingan masyarakat.

4. Mendorong Peningkatan Kinerja Pemda: Pemda yang melakukan kreatifitas dan inovasi pasti berkinerja lebih baik dibandingkan Pemda lainnya. Namun, upaya untuk meningkatkan kinerja melalui kreatifitas dan inovasi, harus tetap berpedoman pada ketentuan perundang-undangan (Kemendagri, *online*).

Untuk memberikan penghargaan inovatif kepada pemerintah daerah, kementerian dalam negeri melakukan kajian untuk menemukan berbagai inovasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam 4 (empat) kategori, yakni: (1) tata kelola pemerintahan daerah; (2) pelayanan publik; (3) pemberdayaan masyarakat; dan (4) peningkatan daya saing daerah.

Berdasarkan 4 (empat) kategori tersebut, secara bertahap dilakukan penilaian untuk menetapkan Pemenang IGA, dengan mekanisme pelaksanaan yang dilakukan oleh tim ahli IGA dan Kementerian Dalam Negeri sebagai berikut:

Tahapan pada tahun 2010 (Kemendagri, Online), proses penetapan pemenang IGA dilakukan penilaian melalui 3 (tiga) tahapan kegiatan, yakni:

- a. Tahap-1: Penetapan Nominator Terpilih IGA Tahun 2010:

Penetapan Nominator Terpilih IGA Tahun 2010 didasarkan pada 4 (empat) kategori inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni: (a) Tata Kelola Pemerintahan; (b) Peningkatan

Pelayanan Publik; (c) Pemberdayaan Masyarakat; dan (d) Peningkatan Daya Saing Daerah. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari hasil publikasi berbagai media cetak dan elektronik, diperoleh 30 (tiga puluh) kabupaten/kota sebagai nominator terpilih.

b. Tahap-2: Penetapan Nominator Unggulan IGA Tahun 2010:

Berdasarkan spesifikasi inovasi dari 30 (tiga puluh) kabupaten/kota, dilakukan kajian lapangan dan penilaian untuk menetapkan 12 (dua belas) nominator unggulan, dengan menggunakan 3 (tiga) parameter inovasi, yakni: (a) Inisiasi Inovatif; (c) Sumber Dana Pembiayaan Program Inovatif; dan (c) Dampak Program Inovatif. Berdasarkan hasil penilaian, telah ditetapkan 12 (dua belas) kabupaten/ kota sebagai nominator unggulan.

a. Tahap-3: Penetapan Pemenang IGA Tahun 2010:

Berdasarkan hasil kesepakatan penetapan 12 (dua belas) nominator unggulan, sekali lagi dilakukan kajian lapangan dan penilaian untuk menetapkan 4 (empat) pemenang IGA tahun 2010, dengan menggunakan 2 (dua) parameter penilaian, yakni: (a) regulasi daerah mengenai program inovatif; dan (b) prestasi penurunan jumlah penduduk miskin (sebagai bagian dari pencapaian *Millenium Development Goals* atau MDG's).

Tahapan pada tahun 2011(Kemenristek, Online):

- a. Tahap-1: Mengidentifikasi pemerintah daerah kabupaten/kota yang melaksanakan program inovatif melalui pemberitaan media massa (cetak dan elektronik), dan untuk Tahun 2011 diidentifikasi sebanyak 88 pemerintah daerah kabupaten/ kota. Sedangkan pada tahun 2012 telah diidentifikasi sebanyak 108 (seratus delapan) kabupaten/kota. Mengelompokkan pemerintah daerah kabupaten/kota yang teridentifikasi ke dalam 4 (empat) kategori program inovatif, yakni: (1) Tata Kelola Pemerintahan Daerah; (2) Pelayanan Publik; (3) Pemberdayaan Masyarakat; dan (4) Peningkatan Daya Saing Daerah.
- b. Tahap-2: Mengkaji dan menganalisis program inovasi daerah untuk menetapkan “30 Nominator Terpilih” dari pemerintah daerah kabupaten/ kota yang teridentifikasi, melalui penelaahan terhadap data dan informasi yang tersedia, serta melakukan penilaian dengan menggunakan 3 (tiga) indikator, yakni: (1) Inisiatif program inovatif; (2) Sumber pembiayaan program inovatif; dan (3) Replikasi program inovatif. Kepada 30 orang bupati/ walikota selaku nominator terpilih, diberikan penghargaan IGA.
- c. Tahap-3: Menetapkan “12 Nominator Unggulan” dari 30 nominator terpilih, melalui penelaahan terhadap data dan informasi yang

tersedia, dan melakukan penilaian dengan menggunakan 4 (empat) indikator masing-masing untuk setiap kategori program inovatif (total 16 indikator penilaian).

d. Tahap 4: Menetapkan “4 (empat) Pemenang IGA” Tahun 2011 sesuai dengan 4 (empat) kategori program inovatif, dengan menggunakan 3 (tiga) indikator penilaian.

Tahapan diatas adalah ketika pelaksanaan *awarding* pada tahun 2010 dan 2011, sedangkan pada tahun 2012 ada beberapa tambahan tahapan, yaitu selengkapnya sebagai berikut:

Tahap 4: Mengkaji dan menganalisis program inovasi daerah pada 30 (tiga puluh) Nominator Terpilih IGA Tahun 2012, untuk ditetapkan sebagai 12 (dua belas) Nominator Unggulan IGA Tahun 2012.

Tahap 5: Mengkaji dan menganalisis program inovasi daerah pada 12 (dua belas) Nominator Unggulan IGA Tahun 2012, untuk ditetapkan sebagai 4 (empat) Pemenang IGA Tahun 2012.

Tahap 6: Memberikan penghargaan kepada 8 (delapan) Nominator Unggulan IGA Tahun 2012 dan 4 (empat) Pemenang IGA Tahun 2012.

Program tahunan IGA terus ditingkatkan, agar inovasi-inovasi yang telah berhasil meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan daerah tersebut bisa disebarluaskan dan memberikan inspirasi bagi pemerintah daerah lainnya. Filosofi penting di balik penganugerahan ini

adalah untuk memberikan apresiasi atau penghargaan bagi kepala daerah yang dipandang telah berhasil melakukan upaya-upaya strategik inovatif dalam kepemimpinan daerah yang bermanfaat bagi publik dan meningkatkan kemandirian daerah. Inovasi-inovasi pemerintah daerah ini merupakan upaya untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Program inovasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah harus sesuai dengan karakteristik masalah dan spesifikasi kebutuhan masyarakat di daerah. Program inovasi tersebut merupakan bukti kemampuan inovasi pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu meningkatkan kemandiriannya melalui berbagai inovasi, karena tanpa inovasi, masyarakatnya akan tetap tertinggal dibandingkan kemajuan masyarakat daerah lain, serta memiliki daya saing yang rendah dalam percaturan regional dan global. Oleh karena itu, kementerian dalam negeri mendorong pemerintah daerah untuk melaksanakan program inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mengembangkan kemajuan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berikut adalah nominator dan pemenang IGA (bersumber dari *website* Kemenristek):

12 Nominator Unggulan IGA Tahun 2011:

1. Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan;
2. Kota Banjar, Provinsi Jawa Barat;
3. Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah;
4. Kota Yogyakarta, Provinsi DIY;
5. Kota Probolinggo, Provinsi Jawa Timur;
6. Kota Malang, Provinsi Jawa Timur;
7. Kota Balikpapan, Provinsi Kalimantan Timur;
8. Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan;
9. Kabupaten Deli Serdang, Provinsi Sumatera Utara;
10. Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah;
11. Kabupaten Lamongan, Provinsi Jawa Timur;
12. Kabupaten Tanah Bumbu, Provinsi Kalimantan Selatan.

4 Pemenang IGA Tahun 2011:

1. Kota Palembang, Sumsel (Kategori Tata Kelola Pemerintahan)
2. Kota Banjar, Jabar (Kategori Pelayanan Publik)
3. Kota Semarang, Jateng (Kategori Pemberdayaan Masyarakat)
4. Kota Malang, Jatim (Kategori Daya Saing Daerah)

12 Nominator Unggulan IGA Tahun 2012:

1. Kabupaten Lampung Barat, Provinsi Lampung;
2. Kabupaten Sumedang, Provinsi Jawa Barat;
3. Kabupaten Sleman, Provinsi D.I. Yogyakarta;
4. Kabupaten Bojonegoro, Provinsi Jawa Timur;
5. Kabupaten Ponorogo, Provinsi Jawa Timur;
6. Kabupaten Pamekasan, Provinsi Jawa Timur;
7. Kabupaten Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat;
8. Kabupaten Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan;
9. Kabupaten Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan;
10. Kota Banda Aceh, Provinsi NAD;
11. Kota Tangerang, Provinsi Banten;
12. Kota Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Daftar Pemenang Dan Nominator Unggulan IGA Tahun 2012:
Tabel 1. Pemenang dan Nominator IGA tahun 2012

NO.	NAMA DAERAH (KABUPATEN/KOTA) PEMENANG DAN NOMINATOR UNGGULAN INNOVATIVE GOVERNMENT AWARD (IGA) TAHUN 2012	KATEGORI	JUDUL PROGRAM/KEGIATAN INOVATIF
1	2	3	4
A. PEMENANG IGA TAHUN 2012:			
1.	Kota Banda Aceh, Provinsi NAD.	Tata Kelola Pemerintahan	Program Musrena (Musyawarah Rencana Aksi Perempuan).
2.	Kota Tangerang, Provinsi Banten.	Pelayanan Publik	Program Kartu Multiguna.
3.	Kab. Ponorogo, Provinsi Jawa Timur	Pemberdayaan Masyarakat	Sertifikasi Tanah Demi Menumbuhkan Wirausahawan Baru (Penguatan UKM).
4.	Kab. Sumedang, Provinsi Jawa Barat.	Daya Saing Daerah	Sumedang Puseur Budaya Sunda (Pembangunan Berwawasan Budaya).
B. NOMINATOR UNGGULAN IGA TAHUN 2012:			
1.	Kab. Sumbawa Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat.	Tata Kelola Pemerintahan	Program Pembangunan Berbasis Rukun Tetangga (PBRT).
2.	Kab. Lampung Barat, Provinsi Lampung.	Tata Kelola Pemerintahan	Program Gerakan Membangun Bersama Rakyat (GMBR).
3.	Kab. Balangan, Provinsi Kalimantan Selatan.	Pelayanan Publik	Program Jaminan Kesehatan Daerah.
4.	Kota Mataram, Provinsi Nusa Tenggara Barat.	Pelayanan Publik	Program LISAN (Lingkungan dengan Sampah Nihil).
5.	Kab. Bojonegoro, Provinsi Jawa Timur.	Pemberdayaan Masyarakat	Gerakan Beternak Sambil Beramal.
6.	Kab. Pamekasan, Provinsi Jawa Timur.	Pemberdayaan Masyarakat	Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Peternakan (SATU SAKA = Satu Tahun Satu Kelahiran).
7.	Kab. Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan.	Daya Saing Daerah	Program Pertanian Berbasis Desa.
8.	Kab. Sleman, Provinsi D.I. Yogyakarta.	Daya Saing Daerah	Pengembangan Kawasan Wisata Minat Khusus Lava Tour.

Sumber: Kemenristek, Online.

Dimulainya IGA oleh Kemendagri hingga tahun ini belum menjadikan Kabupaten Nganjuk sebagai salah satu pemenang maupun sebagai nominasi, hal ini dikarenakan beberapa faktor, misalnya karena kurang maksimalnya pelaksanaan inovasi dan faktor lainnya akan dijelaskan peneliti pada bab pembahasan.

E. Kebijakan Pemenuhan Kebutuhan Pokok

1. Kebijakan Pemenuhan Kebutuhan Pokok sebagai bagian dari Kebijakan Publik

Beberapa pakar memberikan pengertian terhadap kebijakan publik, beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Menurut Laswell dan Caplan dalam Islamy (2007: 57) “kebijakan adalah *a project program of goal, values, and practice* (suatu program pencapaian tujuan, nilai, praktek yang terarah).”
- b. Menurut Thomas R Dye dalam Islamy (2007: 57) bahwa “kebijakan publik adalah apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah.”
- c. Anderson dalam Islamy (2007: 68) mendefinisikan kebijakan Negara sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya:
 - a) Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
 - b) Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
 - c) Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menanyakan akan melakukan sesuatu.
 - d) Bahwa kebijakan Pemerintah, setidaknya-tidaknya adalah arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian proses kegiatan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat. Permasalahan kebutuhan pokok adalah bagian dari kebijakan

publik, karena masalah kebutuhan pokok seringkali muncul dalam masyarakat dan menghendaki kebijakan yang tepat sasaran untuk menyelesaikan.

2. Pengertian Kebutuhan Pokok

Kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar atau *basic human need* dapat dijelaskan sebagai kebutuhan yang sangat penting guna kelangsungan hidup manusia, baik yang terdiri dari kebutuhan atau konsumsi individu (makan, perumahan, pakaian) maupun keperluan pelayanan sosial seperti (air minum, sanitasi, transportasi, kesehatan, dan pendidikan). Penjaminan pemenuhan kebutuhan pokok oleh negara juga telah diatur dalam Undang- Undang Dasar 1945 pasal 27, bahwa “tiap-tiap warga berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

3. Jenis Kebutuhan Pokok

Menurut Manullang (1971:6) kebutuhan pokok terdiri dari dua jenis, yaitu primer dan sekunder. Kebutuhan primer adalah kebutuhan yang paling utama untuk dapat mempertahankan hidup seperti makan, minum, pakaian dan perumahan. Sedangkan kebutuhan sekunder adalah kebutuhan yang diperlukan guna melengkapi kebutuhan primer, seperti alat-alat perabot. Samir Ridwan dan Torkel Alfthan menulis bahwa tanpa mengurangi *basic needs*, keperluan minimum dari individu atau rumah tangga adalah sebagai berikut (1) makanan, (2)pakaian, (3) perumahan, (4) kesehatan, (5) pendidikan, (6) air dan sanitasi, (7)Transportasi, (8) partisipasi (Sumardi, 1982: 2).

Dr. thee Kian We, mendefinisikan kebutuhan pokok bagi suatu paket barang dan jasa yang oleh masyarakat dianggap perlu tersedia bagi setiap orang. Kebutuhan ini merupakan tingkat minimum yang dapat dinikmati oleh seseorang. Hal ini berarti bahwa kebutuhan pokok berbeda dari suatu daerah dengan daerah lain, dan dari suatu negara dengan negara lain. Jadi, suatu kebutuhan pokok itu adalah spesifik (Sumardi.1982: 3)

Ada jenis kebutuhan yang secara ideal dianggap penting dan bernilai tinggi oleh masyarakat, tapi kenyataannya tidak diutamakan yang mungkin disebabkan karena rendahnya pendapatan, sehingga mereka tidak memenuhi dan mengutamakan kebutuhan tersebut. Misalnya saja dalam hal pendidikan atau kesehatan. Masyarakat tahu arti pentingnya pendidikan tapi tidak semua anaknya disekolahkan atau tidak banyak menyisihkan pendapatan untuk kepentingan pendidikan. Hal ini berarti mereka mengorbankan kepentingan pendidikan tersebut. Demikian juga dengan kesehatan, sebuah keluarga ketika tahu bahwa kesehatan itu sangat penting, namun masyarakat kalangan bawah sering tidak memperhatikan apakah yang dikonsumsi sehari-hari itu sesuai dengan asupan gizi yang diperlukanya atau tidak dan mengolahnya dengan cara yang tepat atau tidak.

4. Model Kebutuhan Pokok

Menurut Sumardi (1982 : vi), Model kebutuhan pokok dapat diidentifikasi sebagai berikut : Makanan, Pakaian, Perumahan, Kesehatan, Pendidikan, Kebersihan, transportasi, dan Partisipasi masyarakat. Jika penghasilan rendah dan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok, maka sumber penghasilan lain harus digali.

Penghasilan berupa uang mungkin diperoleh dari pekerjaan sektor formal atau informal, oleh kepala rumah tangga atau anggota keluarga yang

lain. Penghasilan dari pekerjaan pokok tidak mencukupi sehingga perlu mencari pekerjaan tambahan. Banyak rumah tangga mengandalkan diri pada pinjaman atau dalam hal para migran dalam pemindahan kekayaannya, kalau ada, dari desa asalnya. Perlu adanya pengembangan strategi pembangunan yang lebih efektif dalam menangani kemiskinan dan suatu strategi yang diarahkan pada tujuan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yaitu dengan model kebutuhan dasar sebagai suatu strategi yang harus mampu memenuhi 5 (lima) sasaran utama, yaitu:

1. Dipenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan, peralatan sederhana, dan berbagai kebutuhan yang secara luas dipandang perlu oleh masyarakat yang bersangkutan;
2. Dibukanya kesempatan luas untuk memperoleh berbagai pelayanan umum, seperti pendidikan, kesehatan, air minum, pemukiman yang sehat;
3. Dijaminya hak untuk memperoleh kesempatan kerja yang produktif, termasuk menciptakan sendiri, yang memungkinkan adanya balas jasa yang seimbang untuk dapat memenuhi kebutuhan rumah tangga;
4. Terbinanya prasarana yang memungkinkan produksi barang dan jasa dengan kemampuan untuk menyisihkan tabungan bagi pembiayaan usaha selanjutnya, terutama dalam sektor subsistensi;
5. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan (Sumardi, 1982 : 28)

Munculnya *basic human needs* dengan lima sasaran tersebut disebabkan oleh karena *growth-oriented approach* yang telah dianggap memberi kemajuan dan pertumbuhan ekonomi di beberapa negara belum dapat memberi pembagian hasil yang merata diantara golongan penduduk yang ada di negeri tersebut. Menurut Soebroto melalui Sumardi (1982:4), pertumbuhan ekonomi tersebut juga tidak dapat menciptakan kesempatan

kerja yang memadai untuk menampung penduduk yang cepat meningkat. Pendekatan model kebutuhan dasar ini memandang bahwa dalam pembangunan yang bertujuan memenuhi kebutuhan dasar rakyat, partisipasi dari seluruh masyarakat sangat diperlukan. Partisipasi terutama dalam mengambil keputusan yang menyangkut kebutuhan penduduk yang artinya masyarakat menentukan sendiri kebutuhan apa yang diperlukan dan berapa jumlahnya. Mampu tidaknya suatu pemerintah yang sudah memutuskan akan berorientasi pada kebutuhan pokok, untuk mengubah arah politiknya, merupakan masalah penting mengingat banyaknya golongan atau lapisan yang dirugikan oleh pengambilan keputusan.

Ketika permintaan terhadap barang dan jasa yang dinyatakan dalam moneter sama sekali tidak menunjukkan kebutuhan nyata dari mayoritas penduduk, maka secara otomatis perekonomian telah diarahkan pada tujuan yang salah. Oleh karena itu kebijaksanaan pertumbuhan ekonomi cenderung untuk mengabaikan permintaan golongan miskin baik di kota maupun di pedesaan serta cenderung menimbulkan ketimpangan yang semakin meningkat dalam pendapatan.

Bantuan luar negeri memang berhasil meningkatkan ekonomi negara sedang berkembang, tetapi jurang kemiskinan diantara golongan penduduk kian melebar, bahkan setelah menerima bantuan dari luar negeri yang berbentuk hutang maka negara berkali-kali lipat justru menyumbang bunga

yang besar pada negara pemberi hutang. Pemecahan golongan miskin ternyata tidak dapat dilaksanakan secara sambil lalu saja. Artinya sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi, mereka akan sendirinya mengalami perbaikan.

F. Gizi

Makanan bergizi sangat penting diberikan kepada bayi sejak dalam kandungan. Begitu pula dalam masa bayi dan balita yang merupakan momentum paling penting dalam “melahirkan” generasi pintar dan sehat. Jika usia ini tidak dikelola dengan baik apalagi kondisi gizinya buruk, dikemudian hari akan sulit terjadi perbaikan kualitas bangsa (Widjaja.2008:1). Kekurangan gizi pada umumnya adalah menurunnya tingkat kesehatan masyarakat. Masalah gizi masyarakat pada dasarnya adalah masalah konsumsi makanan rakyat. Karena itulah program peningkatan gizi memerlukan pendekatan dan penggarapan di berbagai disiplin, baik teknis kesehatan, teknis produksi, sosial budaya dan lain sebagainya (Suhardjo, 2003).

1. Pengertian Gizi

Istilah “gizi” dan “ilmu gizi” di Indonesia baru dikenal antara tahun 1952-1955, sebagai terjemahan kata bahasa Inggris *nutrition*. Kata gizi berasal dari bahasa Arab yaitu “ghidza” yang berarti makanan. Dalam dialek Mesir, ghidza dibaca ghizi. Sedangkan mayoritas orang menerjemahkan *nutrition* dengan mengejanya sebagai nutrisi. Terjemahan ini terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia Badudu Zain tahun 1994. Gizi merupakan

bagian dari sebuah proses, sehingga oleh Supriasa (2002: 54) dikatakan bahwa gizi adalah suatu proses organisme menggunakan bahan yang dikonsumsi secara normal melalui proses pencernaan, absorpsi, transportasi, penyimpanan, metabolisme dan pengeluaran zat-zat yang tidak digunakan untuk mempertahankan kehidupan, pertumbuhan dan fungsi normal dari organ-organ, serta menghasilkan energi. Zat gizi merupakan pokok atau substansi dari makanan yang digunakan untuk pertumbuhan, pemeliharaan dan perbaikan jaringan tubuh. Terdapat enam zat gizi, yaitu: karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral dan air (Devi. 2010:5). Zat gizi tersebut dibagi lagi menjadi zat gizi organik dan anorganik. Zat gizi organik meliputi karbohidrat, lemak, protein, dan vitamin. Sedangkan zat gizi anorganik meliputi mineral dan air.

2. Status Gizi

Manusia memerlukan kebutuhan gizi yang seimbang, keseimbangan gizi ini dapat dilihat dari status gizinya. Status gizi adalah keadaan yang diakibatkan oleh status keseimbangan antara jumlah asupan (*intake*) zat gizi dan jumlah yang dibutuhkan (*requirement*) oleh tubuh untuk berbagai fungsi biologis. Status gizi adalah keadaan tubuh yang diakibatkan oleh keseimbangan asupan gizi dengan kebutuhannya.

Sedangkan menurut Almatsier (2001), status gizi adalah keadaan tubuh sebagai akibat konsumsi makanan dan penggunaan zat-zat gizi.

Sedangkan keseimbangan tersebut dapat dilihat dari variabel pertumbuhan yaitu berat badan, tinggi badan/panjang badan, lingkaran lengan, dan panjang tungkai. WHO memberikan standar pengukuran status gizi.

Klasifikasi status gizi menurut standar WHO-NCHS berdasarkan Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Klasifikasi Status Gizi menurut WHO

Indeks	Status Gizi	Ambang Batas
Berat Badan Menurut Umur (BB/U)	Gizi Lebih	$>+2$ SD
	Gizi Baik	≥ -2 sampai $+2$ SD
	Gizi kurang	< -2 SD sampai ≥ -3 SD
	Gizi Buruk	< -3 SD
Tinggi Badan Menurut Umur (TB/U)	Normal	≥ -2 SD
	Pendek (<i>Stunded</i>)	≤ -2 SD
	Gemuk	$< +2$ SD
Berat Badan Menurut Tinggi Badan (BB/TB)	Normal	≥ -2 sampai $+2$ SD
	Kurus (<i>wasted</i>)	< -2 SD sampai ≥ -3 SD
	Kurus Sekali	< -3 SD

Sumber: Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi (2000)

Jadi pemeriksaan status gizi dapat dilakukan dengan berbagai pemeriksaan, seperti pemeriksaan antropometri, yang meliputi pemeriksaan berat badan, tinggi badan, lingkaran lengan atas, pemeriksaan

klinis dan laboratorium. Selanjutnya dalam penilaian status gizi dapat disimpulkan hasilnya, yaitu gizi baik, gizi cukup, gizi kurang (gizi buruk) (Alimul. 2008:72). Keadaan gizi kurang pada anak-anak mempunyai dampak pada kelambatan pertumbuhan dan perkembangannya yang sulit disembuhkan. Oleh karena itu anak yang bergizi kurang tersebut kemampuan untuk belajar dan bekerja serta bersikap akan lebih terbatas dibandingkan dengan anak yang normal. Dampak yang mungkin muncul dalam pembangunan bangsa di masa depan karena masalah gizi antara lain:

- a) Kekurangan gizi adalah penyebab utama kematian bayi dan anak-anak. Hal ini berarti berkurangnya kuantitas sumber daya manusia di masa depan.
- b) Kekurangan gizi berakibat meningkatnya angka kesakitan dan menurunnya produktivitas kerja manusia. Hal ini berarti akan menambah beban pemerintah untuk meningkatkan fasilitas kesehatan.
- c) Kekurangan gizi berakibat menurunnya tingkat kecerdasan anak-anak. Akibatnya diduga tidak dapat diperbaiki bila terjadi kekurangan gizi semasa anak dikandung sampai umur kira-kira tiga tahun.
- d) Menurunnya kualitas manusia usia muda ini, berarti hilangnya sebagian besar potensi cerdas pandai yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan bangsa.
- e) Kekurangan gizi berakibat menurunnya daya tahan manusia untuk bekerja, yang berarti menurunnya prestasi dan produktivitas kerja manusia (Suhardjo, 2003 : 26).

3. Gizi Buruk

Gizi buruk tidak hanya berpengaruh pada saat terjangkit, namun akan membawa dampak yang dialami cukup lama oleh penderita, hingga bertambahnya usia sekalipun. Gizi buruk dapat dapat mempengaruhi

perkembangan prenatal mulai dari awal kehamilan, jika orang dewasa yang mengalaminya juga akan mempengaruhi kemampuan fungsionalnya. Kendati demikian, kemungkinan besar periode usia balita lebih rentan dibanding usia lainnya. Gizi buruk adalah kondisi kurang gizi dalam tingkat berat disebabkan oleh rendahnya konsumsi energi dan protein dari makanan sehari-hari dan terjadi dalam waktu yang cukup lama (PERSAGI, 2009: 75).

4. Perbaiki Gizi Masyarakat

Gizi buruk perlu dientaskan semaksimal mungkin, melihat berbagai dampak jangka pendek dan jangka panjangnya yang sangat merugikan baik individu maupun makro negara. UU no 36 tentang kesehatan pada pasal VII menyebutkan bahwa upaya perbaikan gizi masyarakat dilakukan melalui:

- a. Perbaiki pola konsumsi makanan yang sesuai dengan gizi seimbang;
- b. Perbaiki perilaku sadar gizi, aktivitas fisik, dan kesehatan;
- c. Peningkatan akses dan mutu pelayanan gizi yang sesuai dengan kemajuan ilmu dan teknologi; dan
- d. Peningkatan sistem kewaspadaan pangan dan gizi.

Dalam berlangsungnya pengupayaan ini, maka pemerintah, pemerintah daerah dan atau masyarakat bersama-sama menjamin tersedianya bahan makanan yang mempunyai nilai gizi yang tinggi secara

merata dan terjangkau. Sedangkan pemerintah berkewajiban menjaga agar bahan makanan memenuhi standar mutu gizi yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Penyediaan bahan makanan tersebut dapat dilakukan secara lintas sektor dan antar provinsi, antar kabupaten atau antar kota. Pengupayaan perbaikan gizi ini dilakukan pada seluruh siklus kehidupan sejak dalam kandungan sampai dengan lanjut usia dengan prioritas kepada kelompok rawan: a. bayi dan balita; b. remaja perempuan; dan c. ibu hamil dan menyusui. Adapun kewajiban pemerintah dalam pengupayaan ini adalah:

- a. Pemerintah berkewajiban menjaga agar bahan makanan memenuhi standar mutu gizi yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pemerintah bertanggungjawab menetapkan standar angka kecukupan gizi, standar pelayanan gizi, dan standar tenaga gizi pada berbagai tingkat pelayanan.
- c. Pemerintah bertanggungjawab atas pemenuhan kecukupan gizi pada keluarga miskin dan dalam situasi darurat.
- d. Pemerintah bertanggungjawab terhadap pendidikan dan informasi yang benar tentang gizi kepada masyarakat.
- e. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat akan pentingnya gizi dan pengaruhnya terhadap peningkatan status gizi.

G. Balita

Balita adalah anak usia 1-5 tahun (Pohan, 2004: 234). Balita atau anak bawah umur lima tahun adalah anak usia kurang dari lima tahun sehingga bagi usia dibawah satu tahun juga termasuk dalam golongan ini. Namun fatal (kerja alat tubuh semestinya) bagi usia dibawah satu tahun berbeda dengan anak usia diatas satu tahun, maka anak dibawah satu tahun tidak termasuk ke dalam golongan yang dikatakan balita. Anak usia 1-5 tahun dapat pula dikatakan mulai disapih atau selepas menyusu sampai dengan pra-sekolah. Sesuai dengan pertumbuhan badan dan perkembangan kecerdasannya, faal tubuhnya juga mengalami perkembangan sehingga jenis makanan dan cara pemberiannya pun harus disesuaikan dengan keadaannya. Berdasarkan karakteristiknya balita usia 1-5 tahun dapat dibedakan menjadi dua, yaitu anak yang berumur 1-3 tahun yang dikenal dengan Batita merupakan konsumen pasif. Sedangkan usia prasekolah lebih dikenal sebagai konsumen aktif (Uripi, 2004 : 67).

H. Tugas dan Fungsi Pemerintah di Bidang Kesehatan

Dalam sebuah negara kesatuan, eksistensi pemerintahan daerah sangatlah penting. Indonesia yang mempunyai wilayah sangat luas dengan konsentrasi penduduk di wilayah tertentu yang masyarakatnya sangat heterogen, baik ditinjau dari aspek etnis, agama, budaya maupun latar belakang kehidupan dibidang ekonomi, dan lain sebagainya. Selain

heterogenitas, disetiap wilayah memiliki kandungan sumber daya alam yang beragam. Ditengah keberagaman setiap daerah, pemerintah daerah diberi kebebasan untuk mengelola sendiri sesuai kreatifitas dan inovatif masing-masing pemerintahan daerah. Segala sesuatu tidak lagi harus diatur pemerintah pusat, sehingga diperlukan penyerahan wewenang urusan kepada daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Secara teoritis terdapat tiga fungsi utama yang perlu dijalankan pemerintah, yaitu fungsi pelayan masyarakat, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan. Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi tersebut

namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopisist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi tersebut. Beberapa bagian dari fungsi tadi juga dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta.

I. Five C'S Protocol

Andil Najam (1995: 4-5) dalam papernya, *Learning from the literature on policy implementation: a synthesis perspective*, ia menyimpulkan bahwa dengan mengidentifikasi “5Cs” *the five C* akan dapat membantu dan memandu untuk menganalisis implementasi kebijakan serta menjelaskan pelaksanaan yang efektif dan menjelaskan saling keterkaitan antar faktor di dalamnya. *The five c* tersebut adalah sebagai berikut, sebagaimana dalam *paper*-nya (Najam, 1995: 42):

1. Content

Of the policy itself, i.e. how it problematizes the issue” at hand, and aims to solve the perceived problem. What it sets out to do (goals); how it problematizes the issue (causal theory); how it aims to solve the perceived problem (method). Terkait kebijakan itu sendiri, bagaimana permasalahan ditangani dan bertujuan untuk menyelesaikan masalah, dengan menetapkan apa yang harus dilakukan (tujuan), bagaimana persoalan masalah (teori kausal) dan bagaimana hal ini bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang ada (metode). Tidak hanya pilihan tujuan yang berbeda, teori kausal, atau metode akan mempengaruhi isi kebijakan dan proses implementasi yang menjadi perhatian, tetapi juga bagaimana ini akan berdampak pada empat variabel. Dampak tersebut cermat dan memiliki analisis sistematis. Minimal, membangun karya-karya sebelumnya, tujuannya adalah akan mempengaruhi komitmen para pelaksana dan koalisi aktor menentang atau mendukung kebijakan tertentu, orang mungkin berhipotesis kemudian bahwa konsensus tujuan yang lebih besar akan menyebabkan komitmen yang lebih besar dan lebih mendukung klien dan koalisi. Distribusi, kebijakan redistributif atau

peraturan memerlukan jenis dan tingkat komitmen implementer dan klien mendukung dan koalisi. Intervensi teori kausal bahwa tujuan tertentu menerjemahkan ke suatu pilihan yang berpotensi menyebabkan tujuan yang efektif.

2. *Context (the nature of the institutional context)*

The corridor (often structured as operating procedures) through which policy must travel, and by whose boundaries it is limited, in the process of implementation. Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasi) melalui kebijakan harus berjalan, dan dengan batasan-batasan dalam proses implementasi. Pada intinya kemudian variabel konteks kelembagaan memaksa perhatian kita pada pemahaman lingkungan kelembagaan atau koridor melalui kebijakan yang diterjemahkan menjadi tindakan. Kontribusi kritis variabel ini adalah identifikasi aktor kelembagaan utama, konflik antara dan di dalam lembaga-lembaga tersebut dan hubungan dinamis dan melibatkan antara tujuan kebijakan yang bersangkutan dan dari badan yang bertanggungjawab untuk menerapkannya.

3. *Commitment*

The commitment Of those entrusted with carrying out implementation at various levels to the goals, causal theory and methods of the policy. Komitmen dari mereka dipercayakan pada pelaksanaan program di berbagai tingkatan dengan tujuan, teori kausal dan metode kebijakan. Sebuah tujuan utama analisis implementasi adalah untuk memahami bagaimana pelaksana kebijakan dan komitmen bergabung untuk mempengaruhi implementasi dan bagaimana dampak ini dapat disusun untuk menambah efektivitas pelaksanaan keseluruhan. Dalam hal komitmen pelaksana rendah, pendekatan *top-down* mungkin mencoba untuk mengontrol kebijaksanaan dengan mencoba untuk mengubah prosedur operasi standar (konteks), merancang rutinitas evaluasi yang lebih ketat dalam kebijakan (konten), atau mempengaruhi pelaksana disposisi melalui penyediaan sumber daya yang lebih besar (kapasitas). Namun, penting untuk diingat bahwa ujian komitmen bukanlah apakah pelaksana melaksanakan kebijakan ketika atasan mereka memaksa mereka, tapi apakah mereka melaksanakan kebijakan ketika mereka memiliki pilihan untuk tidak melakukannya.

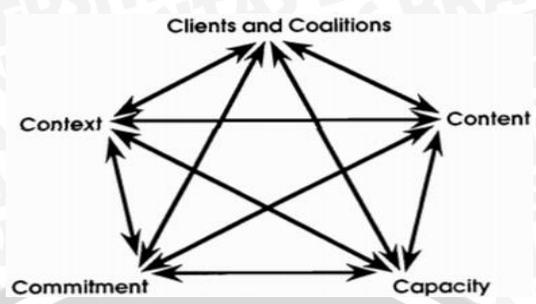
4. *Capacity*

The administrative capacity of implementer to carry out the changes desired of them. Kapasitas pelaksana administrasi untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan dari mereka. Dua level politik birokrasi: Yang pertama pada tingkat politik intra-lembaga di mana para pejabat di berbagai tingkatan dan bagian dari agen yang sama cenderung untuk mengidentifikasi kebutuhan kapasitas yang berbeda. Misalnya, mereka

yang berurusan dengan aspek teknis dapat menempatkan sumber daya manusia terlatih pada premium, sementara yang lain dipercayakan dengan pelayanan mungkin mempertimbangkan jumlah staf lapangan atau fasilitas fisik (kendaraan) yang lebih penting. Selain itu, fungsionaris tingkat menengah dan bawah cenderung untuk mempengaruhi kapasitas politik dan kebutuhan mereka bisa dibilang yang paling kritis untuk pelaksanaan yang efektif dan menyebabkan implementasi kurang berhasil. Level kedua, yang penting adalah bahwa politik *inter*-lembaga dimana lembaga yang berbeda dapat bersaing untuk sumber daya di bidang kebijakan yang sama, atau prioritas yang bersaing. *Intra* maupun *inter* lembaga memiliki keharusan untuk berkonsentrasi pada skema 5C secara keseluruhan. Hubungan antara konten dan kapasitas terlihat jelas akan menentukan (dan mendefinisikan) satu sama lain. Hubungan konteks kelembagaan adalah pengaruh dua arah antara konteks kelembagaan dan kapasitas administrasi yang menentukan keseimbangan, dinamis dan kekuasaan birokrasi antar instansi terkait yang pada gilirannya akan berdampak pada efektivitas implementasi.

5. *Client and coalitions*

The support of client and coalition whose interest are enchanced/ threatened by the policy, and the strategies they employ in strengthening or deflecting . Dukungan dari klien dan koalisi yang tertarik ditingkatkan dengan kebijakan dan strategi yang mereka gunakan untuk memperkuat. Seperti variabel lain, tugas pertama adalah salah satu katalogisasi, akan mempengaruhi klien secara potensial dan koalisi dari pemain besar dalam pelaksanaan. Konstelasi aktor yang secara langsung atau tidak langsung dipengaruhi oleh proses implementasi cenderung untuk jauh lebih besar dari set kunci konstituen yang terkena dampak bagi mereka untuk memiliki keinginan, atau kemampuan, untuk mempengaruhi proses pelaksanaan. Koalisi akan menjadi terhambat dengan begitu banyak aktor 'kecil' Hal yang tak kalah penting, adalah mengidentifikasi peran para pemangku kepentingan yang terkait. Seperti dengan variabel lain, susunan klien dan koalisi akan mempengaruhi, dan dipengaruhi oleh keempat variabel lainnya. Transaksi paling penting dalam implementasi adalah antara program dan klien. Interkoneksi ini, pada kenyataannya, melewati labirin yang menghubungkan semua lima variabel dalam protokol 5C. misalnya seperti klien dan koalisi mengaku akan mendukung suatu kebijakan dan metodenya, namun setelah dinyatakan dalam konten mungkin akan menimbulkan sikap baru, mendukung atau bahkan menentang.



Gambar 7. *Five C Protocol*

Sumber: Najam. 1995: 35

Dalam *the five C* tidak hanya memuat 5 variabel, tetapi juga menjelaskan keterkaitan/hubungan diantara variabelnya, hal ini akan membantu dalam *me-review* perfoma suatu implementasi kebijakan.

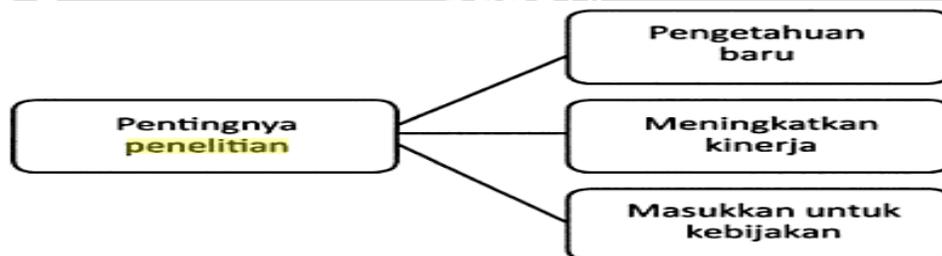


BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Dalam melakukan sebuah penelitian, dibutuhkan metode penelitian yang tepat sehingga diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian. Metode penelitian menurut Sugiyono (2009:6) diartikan bahwa metode penelitian adalah cara-cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid, dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah. Menurut Raco (2010:4), pentingnya penelitian dilatarbelakangi beberapa hal, pertama akan menambah pengetahuan baru yang belum diperoleh sebelumnya sekaligus menunjang kesenjangan dan perbedaan yang ada dalam ilmu pengetahuan. Kedua, akan membantu meningkatkan kinerja, mampu memunculkan ide atau pemikiran baru, ketiga, dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan publik untuk memperbaiki keadaan masyarakat.



Gambar 8. Arti Penting Penelitian

Sumber: Raco (2010: 4)

Data-data serta argumentasi yang dibangun dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif. Sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu memperoleh gambaran proses *innovative governance* melalui gerakan pengentasan gizi buruk, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. John Creswell, 2008 melalui raco (2010:7) mendefinisikannya sebagai suatu pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala sentral, dengan mewawancarai peserta penelitian atau partisipan dengan mengajukan pertanyaan yang umum dan luas, data tersebut kemudian dianalisis dan hasilnya berupa kata-kata atau teks yang selanjutnya dianalisis sehingga mendapatkan penggambaran atau deskripsi atau dapat berupa tema-tema. Dari data tersebut peneliti membuat interpretasi untuk menangkap arti yang terdalam, setelah itu peneliti membuat perenungan pribadi (*self-reflection*).

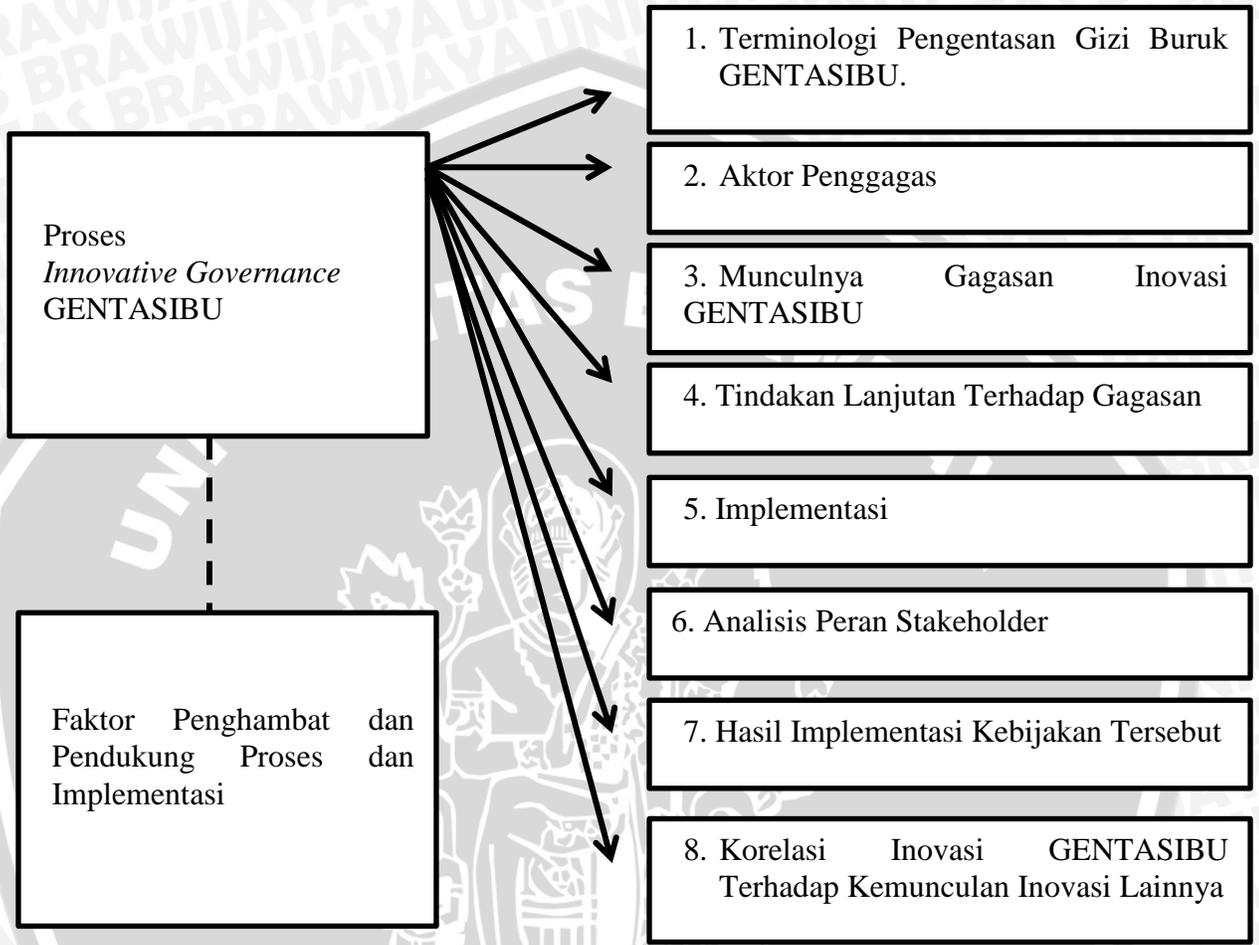
B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian kualitatif adalah untuk membatasi studi dan bidang kajian penelitian. Menurut (Sugiyono, 2009:233), “batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum”. Tanpa adanya fokus penelitian, maka peneliti akan terjebak pada melimpahnya volume data yang diperolehnya di lapangan. Jadi, fokus penelitian memiliki peranan yang sangat penting dalam membimbing dan mengarahkan jalannya penelitian. Melalui fokus penelitian ini, suatu informasi di lapangan dapat

dipilih-pilih sesuai dengan konteks permasalahan. Sehingga rumusan masalah dan fokus penelitian saling berkaitan karena permasalahan penelitian dijadikan acuan penentuan fokus penelitian, meskipun fokus dapat berubah dan berkurang sesuai dengan data yang ditentukan dilapangan. Menurut Spradley dalam Sugiyono (2009: 201), Fokus penelitian dilakukan terhadap tiga komponen utama, yaitu ruang (tempat), aktor (pelaku) dan aktivitas (kegiatan), yang termasuk analisis kegiatan adalah analisis domain, analisis taksonomi dan analisis komponensial. Fokus penelitian merupakan domain tunggal atau beberapa domain yang terkait dari situasi sosial, spradley dalam Sugiyono (2009:209) mengungkapkan empat alternatif dalam menetapkan fokus, yaitu:

1. Menetapkan fokus pada permasalahan yang disarankan oleh informan
2. Menetapkan fokus berdasarkan domain-domain tertentu
3. Menetapkan fokus yang memiliki nilai temuan untuk pengembangan Iptek
4. Menetapkan fokus berdasarkan permasalahan yang terkait dengan teori-teori yang ada.

Penelitian ini memiliki fokus sebagai berikut:



Gambar 9. Fokus Penelitian

Sumber: Hasil olahan peneliti

Jika sesuai dengan pedoman Spreadly, maka adalah sebagai berikut, yang dibedakan berdasar fokus pada pelaku dan pada kegiatan:

Tabel 3. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian	Aspek
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> - Penggagas - Kemunculan Gagasan - Tindakan Lanjutan
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> - Implementasi - Analisis Peran <i>Stakeholder</i> - Hasil/ Dampak Implementasi - Korelasi Inovasi GENTASIBU Terhadap Kemunculan Inovasi Lainnya. - Penghambat - Pendukung

Sumber: Hasil olahan peneliti.

C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat yang berkaitan dengan sasaran atau permasalahan penelitian dan juga merupakan salah satu jenis sumber data yang dapat dimanfaatkan oleh peneliti (Sutopo, 2002:52). Penelitian ini dilakukan pada Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk sebagai dinas daerah yang bertanggungjawab akan kesehatan di Nganjuk, dalam hal ini utamanya terkait upaya

pengentasan gizi buruk. Pemilihan lokasi penelitian tersebut dikarenakan Nganjuk merupakan pelopor gerakan pengentasan gizi buruk, sebagai yang pertama di Jawa Timur, dan keberhasilannya menurunkan angka balita gizi buruk telah diakui melalui penghargaan Citra Bhakti Abdi Negara tahun 2010 dari Presiden RI (okezone, online), penghargaan ini diberikan pada Pemkab yang dinilai memiliki komitmen kuat dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan publik. Salah satu kebijakan pelayanan publik yang menonjol dan menjadi komitmennya adalah penanganan gizi buruk melalui GENTASIBU (Gerakan Pengentasan Gizi Buruk), melihat keberhasilannya menurunkan angka balita gizi buruk, peneliti ingin melihatnya dari kerangka inovasi.

Sedangkan situs penelitian adalah dimana tempat peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti. Adapun situs penelitian sebagai berikut:

1. Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk sebagai dinas yang bertanggung jawab akan kesehatan daerah.
2. Pos GENTASIBU Kecamatan Baron sebagai salah satu tempat pelaksanaan GENTASIBU setiap bulannya.
3. PKK Kabupaten Nganjuk sebagai bagian dari tim GENTASIBU.
4. Masyarakat, dalam hal ini adalah kader dan ibu balita GENTASIBU sebagai bagian dari aktor pelaksana dan penerima manfaat.

D. Sumber Data

Sumber data adalah sumber dari mana data diperoleh. Sumber data penelitian ini bersumber dari:

1. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli dan tidak melalui perantara. Dalam penelitian ini sumber data primer adalah sumber data yang secara langsung diperoleh dari pihak yang terlibat dalam Gerakan Pengentasan Gizi Buruk Bapak Guruh yang dilakukan melalui wawancara, observasi atau dengan alat bantu lainnya.

Sumber data tersebut antara lain :

- a) Ka Sie Gizi (tahun 2009) Bidang Kesehatan Keluarga Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk.
- b) Penggagas GENTASIBU.
- c) Kader PKK Kabupaten Nganjuk.
- d) Kader GENTASIBU.
- e) Ibu dari balita penerima manfaat GENTASIBU.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersumber dari media perantara (diperoleh dan dicatat pihak lain). Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan literatur, dokumen, peraturan-peraturan dan referensi dari Dinkes Nganjuk, internet maupun koran untuk membantu apa saja yang

dibutuhkan oleh peneliti untuk melengkapi data pada penelitian ini. Data sekunder tersebut adalah:

- a) Gambaran umum Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk.
- b) Gambaran khusus mengenai GENTASIBU dan GERDARISTI.

E. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara, dokumentasi dan observasi.

1. Wawancara

Menurut Moloeng (2007:186), wawancara merupakan percakapan dengan maksud tertentu, yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interview*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewer*) yang memberikan atas jawaban itu. Sedangkan menurut Sugiyono (2007:157), menjelaskan bahwa wawancara digunakan sebagai teknik pengambilan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya kecil/sedikit. Teknik wawancara yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara terhadap Kepala Sie Gizi (tahun 2009) Bidang Kesehatan Keluarga Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk,

Penggagas GENTASIBU, Kader PKK Kabupaten Nganjuk, Kader GENTASIBU, serta Ibu dari balita penerima manfaat GENTASIBU.

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Pengumpulan data melalui dokumentasi yaitu pengumpulan data dimana peneliti menyelidiki benda-benda tertulis seperti, dokumen, peraturan-peraturan dan referensi dari internet maupun koran dan sebagainya. Dalam penelitian ini pengumpulan data melalui dokumentasi yang terkait dengan GENTASIBU, bersumber dari dokumen atau arsip Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk yang meliputi: petunjuk teknis respon cepat gizi buruk, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan dan dasar hukum GENTASIBU. Data juga didapatkan dari dokumen atau arsip aktor penggagas yang berupa profil dari aktor penggagas.

3. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mengadakan pengamatan dan pencatatan secara jelas terhadap objek yang diteliti. Dalam penelitian ini observasi dilakukan untuk mengamati pelaksanaan dari gerakan pengentasan gizi buruk (GENTASIBU).

Beberapa Manfaat dari observasi menurut Patton dalam Nasution (1988)

Dalam (Sugiyono, 2011:67-68) menyatakan manfaat observasi sebagai berikut:

- a) Dengan observasi dilapangan peneliti akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan dapat diperoleh pandangan yang holistic atau menyeluruh.
- b) Dengan observasi maka akan diperoleh pengalaman langsung, sehingga memungkinkan peneliti menggunakan pendekatan induktif, jadi tidak dipengaruhi oleh konsep atau pandangan sebelumnya. Pendekatan induktif membuka kemungkinan melakukan penemuan atau *discovery*.
- c) Dengan observasi, peneliti dapat melihat hal-hal yang kurang atau tidak diamati oleh orang lain, khususnya orang yang berada dalam lingkungan itu, karena telah di anggap “biasa” dan karena itu tidak akan terungkap dengan wawancara.
- d) Dengan observasi, peneliti dapat menemukan hal-hal yang sedianya tidak terungkapkan oleh responden dalam wawancara karena bersifat *sensitive* atau ingin ditutupi karena dapat merugikan nama lembaga.
- e) Melalui pengamatan dilapangan, peneliti tidak hanya mengumpulkan daya yang kaya, tetapi juga memperoleh kesan-kesan pribadi, dan merasakan suasana situasi sosial yang di teliti.

Dalam penelitian ini observasi yang digunakan adalah observasi pasif yaitu dalam hal ini peneliti datang ditempat kegiatan orang yang di amati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut, meliputi mengamati pelaksanaan kunjungan bulanan tim GENTASIBU di pos GENTASIBU Kecamatan Baron (Bulan Juli) dan evaluasi GENTASIBU semester ganjil tahun 2013.

F. Instrumen Penelitian

Dalam pengumpulan data, peneliti lebih banyak bergantung pada dirinya sendiri. Hal ini disebabkan oleh sukarnya mengkhususkan secara tepat apa yang akan diteliti. Pada penelitian ini peneliti berperan sebagai instrumen utama dalam

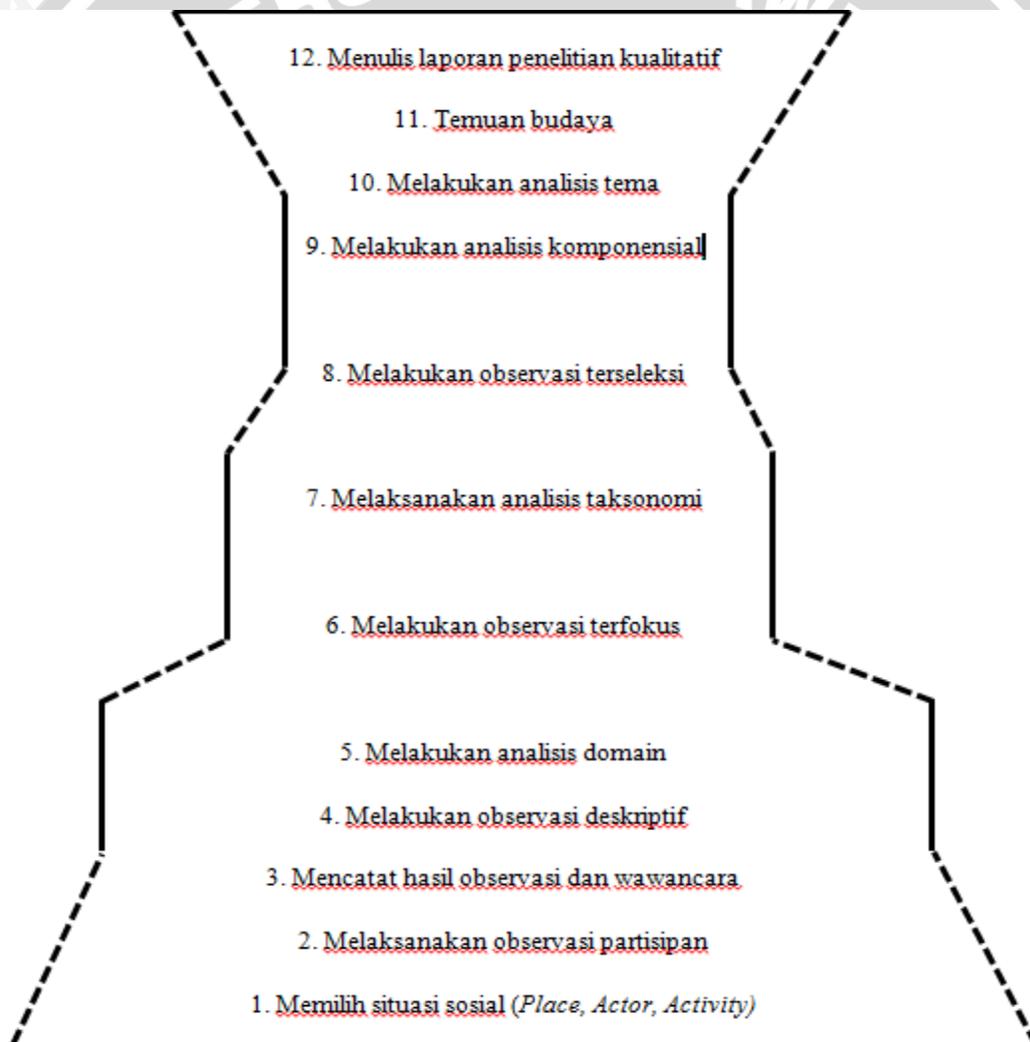
mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan. Untuk mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan, dengan pedoman wawancara, *recorder* melalui *handphone*, dan kamera. Untuk melengkapi instrumen yang digunakan dibuat pula catatan lapangan. Catatan lapangan adalah catatan tertulis tentang apa yang didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan selama berlangsungnya pengumpulan dan refleksi data.

Instrumen lainnya yang digunakan peneliti adalah wawancara, dengan melakukan tanya jawab . Wawancara dapat berfungsi deskriptif melukiskan dunia kenyataan seperti yang dialami orang lain, wawancara terdiri dari empat macam yaitu wawancara oleh tim atau panel, wawancara tertutup dan terbuka, wawancara riwayat lisan dan wawancara terstruktur dan tak terstruktur (Sugiyono, 2008:46). Dalam penelitian ini akan menggunakan wawancara terstruktur, yaitu dengan menetapkan masalah dan pertanyaan yang akan diajukan. Dalam hal ini akan menggunakan *tape recorder* untuk merekam apa yang disampaikan informan.

G. Metode Analisis

Analisis data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan bersamaan dengan menggunakan proses pengumpulan data. Analisis data dimulai saat peneliti mulai mengumpulkan data dengan cara memilah mana data yang sesungguhnya penting atau tidak. Ukuran penting dan tidaknya mengacu pada kontribusi data tersebut pada upaya menjawab fokus penelitian. Pada tahap ini peneliti mulai mencari tahu lebih

dalam tentang fokus penelitian, dalam hal ini adalah Gerakan Pengentasan Gizi Buruk (GENTASIBU), untuk mengetahui proses *innovative governance* melalui GENTASIBU tersebut. Sedangkan metode analisis data dalam penelitian ini sesuai dengan pedoman Spreadly (Sugiyono, 2008:389) yang disebutnya dengan analisis maju bertahap, terdiri dari analisis domain, analisis taksonomi dan analisis kompenensial. Analisis ini juga sering disebut dengan analisis ethnografis.



Gambar 10. Tahapan Penelitian Kualitatif

Sumber: Sugiyono, 2008: 254

Dengan mengikuti model ini maka peneliti berturut -turut melaksanakan pengamatan deskriptif, analisis domain, pengamatan terfokus, analisis taksonomi, pengamatan terpilih, analisis komponen, dan analisa tema. Model analisis etnografis dalam penelitian kualitatif menurut Spradley meliputi analisis domain, analisis taksonomi, analisis komponensial, dan analisis tema. Penyelenggaraan penelitian dilakukan secara silih berganti antara pengumpulan data dengan analisis data sampai akhirnya keseluruhan masalah penelitian itu terjawab. Karena penelitian ini menggunakan langkah-langkah naturalistik, maka analisis data dilaksanakan langsung dilapangan bersama-sama dengan pengumpulan data.



Tahap Teknik Analisis Data Model Spradley

Analisis Domain (*Domain Analysis*)

Memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh dari obyek/penelitian atau situasi sosial. Ditemukan berbagai domain atau kategori. Diperoleh melalui pertanyaan *grand* dan *minitour*. Peneliti menetapkan domain tertentu sebagai pijakan untuk penelitian yang selanjutnya. Makin banyak domain yang dipilih, maka akan semakin banyak waktu yang diperlukan untuk penelitian..

Analisis Taksonomi (*Taxonomic Analysis*)

Domain yang telah dipilih tersebut selanjutnya dijabarkan menjadi lebih rinci, untuk mengetahui struktur internalnya. Dilakukan dengan observasi terfokus.

Analisis Komponensial (*Componential Analysis*)

Mencari ciri spesifik pada setiap struktur internal dengan cara mengkontraskan antar elemen. Dilakukan melalui observasi dan wawancara tereleksi dengan pertanyaan yang mengkontraskan. (*contrast question*).

Analisis tema Kultural (*Discovering Cultural Theme*)

Mencari hubungan diantara domain, dan bagaimana hubungan dengan keseluruhan, dan selanjutnya dinyatakan ke dalam tema/judul penelitian.

Gambar 11. Tahap Teknik Analisis Data Model Spradley
Sumber: Spradley dalam Sugiyono (2011:255)

Dalam penelitian ini, analisis data model Spreadly dilakukan melalui empat tahap, yang apabila dijabarkan adalah sebagai berikut:

1. Analisis Domain

Analisis domain dilakukan saat peneliti memasuki objek penelitian yaitu Dinas Kesehatan Daerah Kabupaten Nganjuk. Setelah melakukan pengamatan deskriptif melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi, hasil dari pengamatan deskriptif tersebut adalah suatu gambaran umum secara menyeluruh dan berbagai domain terkait gambaran Gerakan Pengentasan Gizi Buruk (GENTASIBU).

2. Analisis Taksonomi

Analisis taksonomi dilakukan dengan menentukan domain-domain tertentu yang dijadikan fokus penelitian. Setelah ditemukan berbagai kriteria dari analisis domain maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis taksonomi dengan cara menentukan dan mengelompokkan berbagai kategori yang terkait dengan fokus penelitian yaitu: proses *innovative governance* melalui Gerakan Pengentasan Gizi Buruk (GENTASIBU) dan faktor pendorong dan penghambat *innovative governance* melalui Gerakan Pengentasan Gizi Buruk (GENTASIBU).

3. Analisis Komponensial

Analisis komponensial ini dilakukan dengan cara observasi dan wawancara terseleksi dan terstruktur untuk mencari ciri spesifik dan penjelasan

pada setiap domain terpilih setelah melalui proses analisis taksonomi. Dari analisis komponensial ini diperoleh beberapa data terkait proses *innovative givernance* melalui gerakan pengentasan gizi buruk (GENTASIBU), mulai dari terminologi gerakan pengentasan gizi buruk, aktor penggagas, proses munculnya gagasan inovasi, tindakan lanjutan terhadap gagasan, implementasi, peran *stakeholders*, hasil/ dampak implementasi, korelasi inovasi GENTASIBU terhadap kemunculan inovasi lainnya, dan disertai faktor pendorong serta penghambat.

4. Analisis Tema Kultural

Analisis tema kultural dilakukan dengan cara mencari hubungan diantara domain dan bagaimana hubungan dengan keseluruhan fokus yang selanjutnya dinyatakan dalam sebuah tema. Dari hasil analisis tema kultural ini diperoleh kesimpulan bahwa ada proses *innovative governance* yang diwujudkan melalui Gerakan Pengentasan Gizi Buruk berjalan dengan baik meskipun masih memiliki beberapa faktor penghambat.