

Inovasi Kebijakan Publik di Banyuwangi dan redistribusi kesejahteraan dalam sudut pandang *Public Choice* dan *Institutional Logic Theory*

M. Iqbal Fardian^{1*}, Emi Hidayati², Ficky Septalinda³

¹ Peneliti Economica Institute

^{2,3} Dosen IAI Ibrahimy Genteng Banyuwangi

* moh.iqbal.fardian@gmail.com

Abstract. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kelembagaan sektor Publik di Banyuwangi dalam prespekif tindakan-tindakan (*actions*) dan pola perilaku (*behavioral patterns*) para aktor politik yang ada di Banyuwangi untuk merespon inovasi sektor public yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Inovasi sektor public telah menempatkan Banyuwangi sebagai Kabupaten terinovatif di Indonesia, berbagai penghargaan baik dalam negeri maupun luar negeri didapatkan Banyuwangi. Metode penelitian yang digunakan adalah menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan data primer wawancara mendalam. Teknik analisis data melalui empat tahap yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan diperoleh bahwa setiap actor politik yang terlibat dalam proses inovasi kebijakan public di Banyuwangi berupaya untuk memaksimalkan utility (*maximizing utility*) yang dapat dicapai berdasarkan peran dan kedudukan yang mereka dalam politik. Resistensi terhadap inovasi yang dilakukan muncul ketika dalam inovasi tidak memberikan tambahan utility dan tambahan keuntungan pribadi yang mereka dapatkan karena jika mereka bisa menerima inovasi mereka harus memerlukan cost, akan tetapi utility hanya dinikmati oleh seorang actor politik yang paling dominan. Banyaknya logic yang muncul memerlukan pola kolaborasi yang produktif agar inovasi sektor public yang dilakukan dapat berhasil.

1. Pendahuluan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kelembagaan sektor publik di Banyuwangi dalam prespekif tindakan-tindakan (*actions*) dan pola perilaku (*behavioral patterns*) para aktor politik yang ada di Banyuwangi untuk merespon inovasi sektor public yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Dalam Sejarah umat manusia untuk bertahan hidup tidak lepas dari ditemukannya cara-cara dan produk baru oleh manusia untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Inovasi terus dilakukan oleh manusia terutama ditujukan untuk mendapatkan nilai baru yang lebih baik[1]. Mendiskusikan tentang inovasi tentunya kita tidak bisa melupakan seorang ekonom Joseph Schumpeter Austria (1947) yang mengemukakan tentang *creative destruction* melalui proses inovasi, menurutnya cara lama, perlahan melalui proses *creative destruction* akan digantikan oleh cara-cara baru yang lebih baik. Diawal perkembangannya inovasi memang banyak diadopsi oleh private sektor terutama untuk pengembangan produk baru serta upaya untuk memenangkan persaingan pasar. Menurut Drucker dalam dunia bisnis untuk dapat berhasil harus memiliki dua fungsi dasar yaitu pemasaran dan inovasi[3]. Perkembangan berikutnya gelombang inovasi tidak saja dilakukan oleh private sector, akan tetapi juga diadopsi oleh public sector yang kemudian berlomba-lomba untuk melakukan inovasi dalam public sector[4]. Inovasi di sektor public kemudian berkembang menjadi agenda politik dan administrative di negara-negara maju yang kemudian di ikuti oleh negara-negara berkembang[5].

Di Indonesia Pemerintah Pusat melalui Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2017 tentang Inovasi Daerah memberikan dorongan bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi daerah terutama ditujukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan public yang ada di daerah. Kementerian Pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi sejak tahun 2014 menyelenggarakan kompetisi pada sektor public bagi pemerintah daerah yang para pemenangnya akan mewakili Indonesia diajang *United Nations Public Services Award* (UNPSA) yang merupakan bagian dari United Nations through the Departement of Economic and Social Affairs[5]. Banyuwangi adalah sebuah Kabupaten yang

terletak di ujung paling Timur Pulau Jawa, selama satu decade terakhir ini mendapat perhatian yang luar biasa di Indonesia. Sejak kepemimpinan Abdullah Azwar Anas yang sekarang menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menciptakan berbagai macam kebijakan terobosan dalam pelayanan publik di Kabupaten Banyuwangi. Berbagai macam inovasi yang dilakukan dikemas dalam bentuk festival yang kemudian melahirkan berbagai macam penghargaan di level nasional maupun International. Sederet penghargaan yang dicapai tersebut tentu saja merupakan sebuah capaian yang menjadikan Banyuwangi memperoleh popularitas yang luar biasa di panggung politik nasional bahkan Internasional.

Keberadaan berbagai macam inovasi dalam public sektor yang dilakukan di Banyuwangi, merupakan sebuah kebijakan terobosan yang didorong oleh *leadership* yang inovatif sangat diperlukan terutama untuk menyelesaikan persoalan-persoalan klasik dalam birokrasi yang ada di Indonesia. Keberadaan inovasi dalam kebijakan public yang dilakukan di Banyuwangi tentu saja lahir dari ruang hampa yang kedap dari kepentingan, akan tetapi lahir dari dinamika social politik yang sehat bagi inovasi. Dimamika social politik yang terwujud juga tidak dapat dilihat dari maksimalisasi kesejahteraan konvensional (*conventional welfare maximization*) yang menempatkan negara dalam hal ini bupati sebagai organ otonom yang tidak memiliki kepentingan, sehingga setiap kebijakan yang dibuat hanyalah untuk kepentingan public. Pemerintah adalah actor yang maha tahu urusan public dan tidak memiliki kepentingan pribadi[6]. Penelitian ini berupaya untuk tidak memposisikan bahwa kebijakan public dalam inovasi sektor public yang ada di Kabupaten Banyuwangi dalam sudut pandang *conventional welfare maximization* akan tetapi berupaya mengkajinya berdasarkan sudut pandang ekonomi politik baru, yang memfokuskan diri untuk melihat bagaimana sumber daya public dalam pasar politik dan berupaya untuk menemukan makna dibalik kebijakan-kebijakan yang dibuat dalam inovasi sektor public, karena masing-masing aktor diposisikan sebagai actor yang memiliki perilaku untuk mementingkan diri sendiri (*self interest motivated*) dari para politisi, birokrasi dan masyarakat (voters). Dengan demikian dalam penelitian ini akan dipandu dengan teori pilihan public sebagai perangkat analisis utama untuk menguraikan dari fonumena dibalik kebijakan inovasi sektor public yang ada di Banyuwangi.

Berdasarkan Koch et al. [7] setidaknya terdapat 6 tipologi yang dilakukan antara lain : *services innovations, service delivery Innovations, administrative and organizational Innovations, conceptual Innovations, policy Innovations, systemic Innovations*. Studi tentang inovasi bagi sektor publik saat ini banyak mendapat perhatian dari para akademisi dan praktisi telah banyak dilakukan di dalam dan luar negeri. Inovasi di sektor public kemudian menjadi agenda politik yang penting, terutama bagaimana inovasi dapat dilakukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik[8] dan ditujukan untuk meningkatkan capaian kinerja sektor publik[9]. Studi tentang inovasi dalam sektor public muncul pertama kali pada tahun 1967, sebuah artikel yang berjudul *Innovation in Bureaucratic Institutions* yang dipublikasikan dalam *Public Administration Review* [10]. Kemudian berikutnya pada tahun 1969 sebuah artikel dipublikasikan bahwa inovasi pada sektor public pada dasarnya merupakan bagian dari reformasi dari system administrasi [11].

Beberapa studi tentang inovasi dalam sektor publik yang dilakukan di Indonesia, antara lain banyak difokuskan kepada inovasi teknologi dengan pendekatan studi kasus dalam pelayanan public, misalnya lihat [12], [13], [14]. Studi yang dilakukan Pratama [5] antara tahun 2014-2016 banyak didominasi oleh penelitian pada level pemerintah daerah, yang rata-rata semua inovasi yang dilakukan di Indonesia merupakan gabungan antara inovasi teknologi dan administrasi. Penelitian ini tidak bisa memberikan gambaran tentang inovasi dalam pelayanan public yang ada di Indonesia secara keseluruhan. Maraknya inovasi dan teknologi di Indonesia bahkan dunia saat ini memang banyak didorong oleh hadirnya inovasi teknologi dalam *private sector* terutama munculnya pasar baru dan tata kelola bisnis model baru[15]. Bagi *private sector* dalam menghadapi perubahan landscape persaingan, inovasi adalah keniscayaan untuk menghadapi berbagai macam perubahan dan dalam rangka memenangkan persaingan, merespon perubahan lingkungan ekonomi dan social yang terus terjadi. Sedangkan inovasi di sektor public tentu saja memiliki pola yang berbeda, dibandingkan *private sector*. Dalam public sector inovasi dilakukan terutama bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat, membantu mengatasi permasalahan ekonomi dan menjawab tantangan social yang dihadapi public sector[16].

Penelitian ini mengambil sudut pandang yang berbeda, karena dalam penelitian ini berupaya menguak dinamika dibalik inovasi yang dilakukan di Banyuwangi, yang focus kajiannya berkaitan

dengan bagaimana alokasi sumber daya public berupa inovasi dalam sektor publik dalam pasar politik di Banyuwangi. Penekanan dalam penelitian ini juga ditujukan untuk perilaku mementingkan diri sendiri (*self interest motivated*) diantara politisi, birokrasi, pemilih (*voter*) yang terlibat dalam proses pengambilan Keputusan dalam politik di Banyuwangi. Dalam penelitian juga berupaya untuk memposisikan semua agen-agen tersebut diasumsikan bertindak secara rasional yang akan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan pribadi melalui lobi, (birokrasi) kesejahteraan Masyarakat (*voters*), dukungan politik (*politician*). Untuk menjawab masalah penelitian, penulis menggunakan teori *reinventing government* [17] karena dalam semua inovasi yang dilakukan di Banyuwangi peran birokrasi sangat menonjol, bahkan dalam berbagai event seperti Banyuwangi Festival (B-Fest), birokrasi difungsikan sebagai *event organizer* yang melampaui apa yang biasa mereka lakukan dalam sistem birokrasi konvensional, dari titik ini sangat terlihat pergeseran paradigma dalam system administrasi public dari *old public administration* menjadi *New Public Management (NPM)* sangat terlihat jelas. Pergeseran dari *old public administration* menjadi *New Public Management (NPM)* juga berimplikasi pengelolaan sektor public menjadi lebih ekonomis karena secara ontologis keberadaan *New Public Management (NPM)* banyak dipengaruhi oleh ilmu ekonomi terutama pemikiran ekonomi neoklasik [18]. Maka perangkat teori berikutnya adalah teori Pilihan Publik [19] yang juga menggunakan asumsi dasar yang memakai perangkat analisa ekonomi kedalam ilmu politik [6], [20] dan Institutional Logic [21]. Sukses proses inovasi dalam pelayanan public dalam praktiknya tidak dapat berlangsung tanpa adanya dukungan dari lembaga legislative, karena semua kebijakan yang dilakukan terlebih dahulu harus dikomunikasikan dan dipertanggung jawabkan dihadapan lembaga legislative. Dinamika politik dan pola perilaku dari agen-agen yang ada dalam proses ini tentu saja butuh proses untuk dapat dilaksanakan dengan harmonis. Salah satu problem yang harus dihadapi dalam model pemerintahan yang demokratis dengan model *multistakeholder policy making* adalah bagaimana sebuah kebijakan dapat dipilih dengan mempertemukan logika institusi yang berbeda. Maka dalam penelitian ini juga akan memanfaatkan teori *Institutional Logic* [21].

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan data primer wawancara mendalam. Teknik analisis data melalui empat tahap yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Setelah pengumpulan, data akan direduksi. Reduksi data merupakan proses menyederhanakan, menggolongkan, dan membuang data yang tidak perlu sehingga dapat menghasilkan informasi yang bermakna dan memudahkan dalam penarikan kesimpulan [22]. Proses reduksi diperlukan karena dalam laporan tersebut terdapat kategori kementerian dan lembaga sebagai peserta kompetisi. Data yang akan dianalisa hanya inovasi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi, kabupaten dan kota

3. Hasil dan Pembahasan

Hasil penelitian

Banyuwangi menempati posisi teratas dalam hal inovasi sektor public di Indonesia, yaitu sebanyak 18 inovasi. Sedangkan peringkat kedua dan ketiga dipegang oleh Kabupaten Bangka dan Kabupaten Pinrang sebanyak 10 inovasi. Bahkan dua inovasi di Kabupaten Banyuwangi masuk dalam 99 inovasi terbaik se Indonesia pada tahun 2023, dua inovasi tersebut adalah, yakni Layanan Inklusif Peserta Didik Berkebutuhan Khusus dengan Pendekatan Hati atau *Lebur Seketi* merupakan layanan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, dan inovasi Sistem Informasi Manajemen Pelayanan Laboratorium Lingkungan atau *Simpling*, yaitu digitalisasi layanan pengujian kualitas lingkungan dalam rangka pencegahan pencemaran lingkungan.

Salah satu penghargaan bergengsi inovasi daerah menempatkan Banyuwangi sebagai pemenang *Innovative Government Award 2023 (IGA 2023)* yang sebelumnya juga didapatkan oleh Kabupaten Banyuwangi selama 6 tahun berturut-turut. Dalam dokumen Peraturan Bupati Nomor : 27 tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati Nomor 59 tahun 2021 tentang inovasi daerah, terdapat 396 inovasi yang dilakukan di Kabupaten Banyuwangi, menyempurnakan program inovasi daerah berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 59 tahun 2021 sebanyak 333 Inovasi. Inovasi yang dilakukan di Banyuwangi, menurut AAA, mantan Bupati Banyuwangi mengandung 5 prinsip :

Pertama, Inovasi Banyuwangi merupakan inovasi untuk mencari jalan terpendek menuju pelayanan prima, kedua, inovasi itu menyenangkan, ketiga inovasi dibuat untuk menyelesaikan beragam

masalah sekaligus, keempat, dilakukan secara terus menerus, dan yang kelima, inovasi itu merupakan tugas semua orang (Wawancara, 2024)

Diakui oleh AAA tanpa inovasi Banyuwangi tidak akan mampu melakukan lompatan kinerja yang luar biasa, dalam kurun waktu 2010-2018 Banyuwangi melakukan lompatan luar biasa. Pendapatan perkapita Rp.20,9 juta menjadi Rp. 48,8 Juta. Kunjungan wisatawan naik sekitar 10 kali lipat (dari 12,5 ribu wisatawan menjadi 127 ribu wisatawan) sedangkan tingkat kemiskinan mampu ditekan dari 11,2 % menjadi 7,8 %. Prestasi itulah yang kemudian memberikan banyak penghargaan sebagai Kabupaten terinovatif pada tahun 2018 dalam ajang *Government Award* (IGA) 2018 yang diselenggarakan Kementerian dalam Negeri[23]. Berbagai prestasi itulah yang kemudian membuat nama Abdullah Azwar Anas menjadi sangat populer hingga kemudian mengantarkan dirinya menjadi Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah pada tahun 2022. Kemudian diangkat menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 2022 hingga saat ini.

Mensikapi inovasi yang dilakukan di Banyuwangi, setiap pemangku kepentingan memiliki cara pandang tersendiri. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa narasumber, didapatkan beberapa temuan yang dapat menggambarkan tentang bagaimana dinamika dibalik kebijakan-kebijakan inovasi yang dilakukan di Banyuwangi. Setiap institusi memiliki logika sendiri untuk merespon inovasi yang dilakukan di Banyuwangi. Birokrasi melihat inovasi yang dilakukan dengan menerima semua kebijakan inovasi meskipun dengan adanya keenganan, seperti apa yang disampaikan oleh :

Wah.....inovasi yang dibuat bupati, itu mimpinya bupati, saja, malam hari mimpi buat inovasi, pagi harinya langsung dibuat kebijakan yang diimpikan....akhirnya OPD dan Birokrasi yang harus dipaksa untuk dapat merealisasikan.....mau nggak mau ya harus dilaksanakan

(Wawancara, April 2024).

Terdapat resistensi dari kebijakan inovasi, hanya karena para birokrasi tidak memiliki pilihan yang lainnya. Keenganan yang muncul biasanya disebabkan adanya tuntutan untuk melakukan tugas melampaui apa yang biasa mereka lakukan sebelumnya. Beberapa event yang dilakukan di Banyuwangi seperti Banyuwangi Festival menuntut birokrasi untuk terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan berbagai macam event yang dibuat, tidak hanya itu mereka juga terlibat secara aktif untuk menjadi semacam event organizer dari event-event seperti Banyuwangi *Ethno Carnival*, *International Tour De Ijen* Banyuwangi, *gandrung sewu* dan lain sebagainya.

Dalam beberapa program inovasi Pemerintah Kabupaten tidak hanya melibatkan jajaran birokrasi, aparat dari Pemerintahan desa, yang meskipun bukan bagian dari aparat birokrasi tetapi lingkup tugasnya masih berada dibawah pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Menurut salah seorang kepala desa di Kabupaten Banyuwangi :

Sekarang ini enggan rasanya untuk ikut serta, untuk kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Pemda, kalau dulu ikut, tapi lama kelamaan kegiatan yang dibuat itu sangat membebani keuangan desa, rasanya kita diberangus otonomi kita dalam mengelola keuangan desa.....ujung-ujungnya yang dapat penghargaan ya..... Bupati, nah kita yang di Desa wong kadang-kadang Masyarakat desa ya....nggak tahu kalau pihak desa ikut berpartisipasi dianggap semua inovasi itu hanya idenya bupati (Wawancara, April 2024)

Bagi Kepala Desa dan jajaran Pemerintahan Desa apa yang dilakukan dalam inovasi tidak berhubungan dengan masalah-masalah yang ada di Desa. Keberhasilan program-program inovasi tersebut bagi Kepala Desa cenderung menguntungkan bupati untuk memenuhi kepentingan politik bupati. Sedangkan bagi kepala desa, kebijakan-kebijakan inovasi yang berbasis teknologi tidak berdampak apa-apa bagi masyarakat desa, terutama yang tidak menguasai teknologi.

Cara pandang yang hampir sama oleh para anggota DPRD Kabupaten Banyuwangi. Program inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi adalah program-program yang merupakan realisasi janji-janji politik yang disampaikan oleh bupati pada saat kampanye. Semua program yang akan dilakukan tetap di koordinasikan dengan DPRD terutama dengan pimpinan dewan, sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Banyuwangi :

Setiap tahun saya dan Tim berkoordinasi dengan Pimpinan Dewan, terutama untuk menyampaikan program-program inovasi pemerintah, termasuk memberikan ruang anggaran dari jalur politik. Proses ini perlu dilakukan terutama kepada teman-teman anggota Dewan, mereka adalah *buffer*

zone dari kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah daerah, toh semua juga untuk masyarakat, dan yang sangat penting agar suasana politik di Banyuwangi kondusif. Besarnya anggaran telah diatur sedemikian rupa sesuai dengan levelnya berbeda, karena memang beban kerjanya berbeda (MJ, Wawancara April 2024).

Berdasarkan keterangan diatas, nampaknya situasi politik, mendapatkan perhatian bagi pemerintah agar inovasi yang dilakukan oleh pemerintah mendapatkan dukungan politik, terutama partai-partai yang berada di DPRD. Anggota DPRD dianggap sebagai buffer zone atas kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Tentu saja pemerintah dalam hal ini memahami sepenuhnya bahwa anggota DPRD memiliki berbagai macam agenda kerja, bahkan ruang interaksi dengan konstituennya saat masa reses, maka dalam hal ini pemerintah memberikan ruang bagi proses penyusunan anggaran dari sisi politik. Ruang anggaran dari sisi politik sangat diperlukan agar program-program pemerintah yang dilakukan mendapat dukungan politik dari anggota DPRD. Bagi birokrasi sendiri dinamika ini menjadi media agar tercipta suasana yang kondusif sehingga semua kegiatan yang dilakukan dapat berjalan dengan lancar. Salah satu media yang digunakan adalah politik anggaran yang diberikan kepada DPRD dapat digunakan untuk berkomunikasi dengan konstituen. Keadaan ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh salah satu anggota DPRD Banyuwangi yang menyampaikan bahwa:

Bagi kami (anggota DPRD), sebenarnya ingin mengkritisi.....ya.....sedikit-sedikitlah kami sebagai anggota DPRD harus bisa mendukung kalau untuk kebaikan Masyarakat. Yang penting kan kepentingan kami sudah diperhatikan oleh Bupati. Dana pokok ya..... bisa terus naik setiap tahun. Melalui kebijakan itu, kan anggota DPRD bisa lebih leluasa untuk dapat berbuat bagi konstituen.

Bagi anggota DPRD memang satu-satunya media berkomunikasi dan memberikan kesempatan kepada konstituen untuk menyampaikan program kerja dan program Pembangunan melalui forum reses yang dilakukan oleh anggota DPRD. Tentu saja melalui forum reses anggota DPRD dapat menjaga Tingkat elektabilitas mereka dihadapan para konstituen. Bagi Masyarakat sendiri juga interaksi untuk mendapatkan barang-barang public berupa infrastruktur dasar salah satunya melalui anggota DPRD sebagai bagian dari pusat kekuasaan yang dipilih (*elected centres of power*). Forum reses memang dimanfaatkan sebagai media pertukaran barang public dalam Pembangunan.

Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian ini didapatkan bahwa dalam peradaban masyarakat modern keberadaan, terdapat tuntutan sektor public dalam pemerintahan untuk dapat lebih inovatif terutama dalam memberikan layanan public kepada warga negara. Dalam konteks inovasi pada sektor public di Banyuwangi tidak bisa dilihat hanya sebagai produk kebijakan yang semata-mata untuk kepentingan public semata yang dilakukan oleh bupati Banyuwangi atau sebuah produk untuk maksimalisasi kesejahteraan konvensional (*conventional welfare maximization*). Dalam pandangan ini diasumsikan apa yang dilakukan oleh Bupati Banyuwangi bersifat otonom dan eksogen, semua produk kebijakan yang di buat selalu berorientasi kepada kepentingan public. Bahkan pemerintah dianggap sebagai aktor yang maha tahu urusan publik dan tidak memiliki kepentingan sendiri[24]. Asumsi-asumsi yang dibangun oleh kelompok *conventional welfare maximization* ditolak oleh pandangan ekonomi politik[20]

Menurut pandangan ekonomi politik pemerintah dapat diposisikan sebagai institusi yang berpotensi gagal (*government failure*), setiap apa yang dilakukan pada dasarnya merupakan representasi dari kepentingan pribadinya sendiri. Pemerintah harus dilihat sebagai agen yang memiliki kepentingan pribadi. Dalam teori pilihan public dinyatakan bahwa setiap tindakan yang dilakukan aktor-aktor politik, baik di parlemen maupun Lembaga pemerintah, lembaga kepresidenan, Masyarakat pemilih adalah fokus utama dari teori pilihan public [25]. Menurut Knight [26] aktor-aktor negara seperti Bupati, Gubernur, Presiden memiliki kepentingan sendiri, entah preferensi atas kekuasaan politis maupun keuntungan material. Menurut Ostrom[27] dalam *public choice theory* pada intinya sebenarnya memberikan ruang yang kuat terhadap metodologi individualisme. *Public Choice theory* menurut Mallarangeng [28] beranjang dari pemikiran maksimalisasi utiliti (*utility maximization*) dalam praktiknya tiang dari masyarakat adalah individu, pelaku rasional yang selalu bertindak untuk mencapai kepentingannya sendiri.

Bupati, anggota DPRD dan Birokrasi bahkan masyarakat merupakan aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik, secara rasional sebagai medan pertukaran kepentingan masing-masing aktor. Pemerintah dalam hal ini sebagai inisitor harus dilihat sebagai aktor yang juga dengan sengaja mendesign inovasi kebijakan public untuk memenuhi kepentingan dirinya sendiri, terutama bagaimana dia dapat memertahankan kekuasaan yang diraihnya, atau bahkan meningkatkan derajat kepentingan politik yang memungkinkan dapat diraihnya. Melalui kekuasaan politik yang dimiliki seorang bupati memiliki ruang untuk memanfaatkan aktor-aktor lainnya seperti aparat birokrasi untuk turut serta implementasi terhadap inovasi di Banyuwangi. Sedangkan birokrasi sendiri juga memiliki kepentingan dan logika sendiri untuk juga dapat memanfaatkan kebijakan inovasi sebagai tangga untuk mencapai karir yang lebih tinggi [29]. Bupati AAA sebagai kepala daerah yang dianggap sebagai pelopor inovasi di Banyuwangi secara rasional memiliki preferensi untuk melanggengkan kekuasaannya hal inilah yang disebut sebagai Tindakan untuk *maximizing utility*, setelahnya dia juga sangat berkepentingan untuk kemudian mendorong istrinya untuk menjadi Bupati Banyuwangi, semua proses dapat dilakukan dengan relative mudah, bahkan berikutnya AAA ditunjuk untuk menjadi Kepala [Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah](#) (LKPP) yang kemudian ditunjuk menjadi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia.

DPRD Banyuwangi sebagai institusi politik yang menjadi bagian penting dalam decision making di Banyuwangi, memosisikan dirinya tidak terlalu terlibat untuk secara lantang mengkritisi kebijakan inovasi Banyuwangi. Nampaknya DPRD Banyuwangi cukup puas dengan proses distribusi APBD melalui forum reses. Inovasi Banyuwangi dalam pandangan anggota DPRD tidak memiliki utility secara politik maupun material bagi kepentingan politik mereka, karena semua proses inovasi yang dilakukan di Banyuwangi merupakan program bupati, sehingga mereka tidak banyak mengkritisi kebijakan-kebijakan yang dilakukan di Banyuwangi. Satu-satunya program yang sangat terkait dengan mereka adalah distribusi usulan pembangunan melalui forum reses yang setiap tahun mengalami peningkatan cukup memberikan kepuasan bagi institusi DPRD. Anggota DPRD memang selalu memfokuskan kepada alokasi melalui forum reses, karena mereka dapat secara langsung memanfaatkan utility sebagai anggota DPRD kepada konstituennya. DPRD Banyuwangi lebih memilih pengawasan lunak, artinya DPRD lebih memilih kerjasama dengan pemerintah. Dengan demikian bentuk pengawasan yang dibangun adalah 'kepengawasan lunak' (*compliant control*) untuk meningkatkan kontribusi dalam memproduksi barang publik.

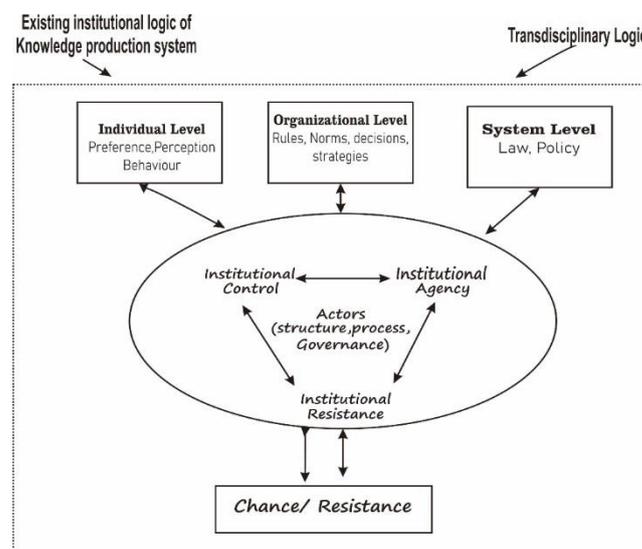
Sedangkan aparat birokrasi di Banyuwangi melihat inovasi dalam kebijakan public di Banyuwangi dalam dua prespektif. Kelompok pertama melihat inovasi yang dilakukan adalah sebuah proses yang menambah beban kerja bagi mereka. Sebuah pandangan yang sangat konservatif karena telah menjadi sebuah kebiasaan bagi kelompok birokrasi yang bertindak hanya berdasarkan tugas dan fungsinya sebagai aparat birokrasi. Kelompok kedua, melihat bahwa inovasi merupakan sebuah keniscayaan sebagai sebuah konsekuensi dari perubahan yang terjadi dalam kehidupan manusia, sehingga diperlukan cara-cara baru melalui proses inovasi. Salah satu konsekuensi logis dari pergeseran paradigma dalam administrasi public dari *old public administration* menjadi *New Public Management* (NPM) adalah aparat birokrasi harus bisa responsive dengan perubahan yang sedang terjadi, maka diperlukan sebuah pola baru dalam beradaptasi dengan perubahan yang disebut sebagai *adaptive challenge* [30]. Sedangkan dalam sebuah buku yang berjudul *Re inventing the government* karya David Osborne, menyampaikan bahwa aparat birokrasi selain mampu beradaptasi, harus pula melakukan tugasnya seperti seorang wirausahawan dalam menjalankan tugasnya [17], [31], [32].

Salah satu keinginan besar dalam pergeseran dari *old public administration* menjadi *New Public Management* (NPM) adalah berhubungan dengan efisiensi, yang selama ini terjadi aparat birokrasi kita sangat tidak efisien. Pergeseran inilah yang kemudian menimbulkan semacam resistensi terselubung dari aparat birokrasi untuk terlibat dalam inovasi sektor public yang terjadi di Banyuwangi terutama dari kelompok yang menentang. Sebuah gejala umum sangat tampak kelompok yang terbuka dan mau menerima dengan kelompok yang cenderung tertutup. Bagi kelompok yang tertutup mereka merasa tidak melihat sebuah situasi yang akan menjadi lebih baik dari keadaan sekarang [30]. Sehingga tidak jarang menganggap inovasi yang dilakukan oleh Bupati Banyuwangi sebagai mimpi bupati, dan mengorbankan birokrasi untuk melaksanakannya demi kepentingan rakyat. Kerumitan masalah birokrasi dan kerumitan politik seperti yang saya gambarkan diatas harus bisa 'dikendalikan' dan 'didamaikan' agar tidak muncul kendala, yang sering dikenal sebagai *government failure*, sebuah kondisi yang menurut O' Dowd terjadi dalam tiga klasifikasi, antara lain ketidakmungkinan yang melekat (*inherent*

impossibilities), kegagalan politi (*political failure*) dan kegagalan birokrasi (*bureaucratic failure*)[33]. Adapun makna dari klasifikasi kegagalan pemerintah, antara lain *inherent impossibilities* merujuk kepada keadaan pemerintah tidak dapat melaksanakan sesuatu secara sederhana. Sementara itu *political failure* merupakan sebuah keadaan dimana terlalu banyak rintangan politik atas program-program pemerintah sehingga terdapat ketidakmungkinan untuk mencapai tujuan dari intervensi tersebut. Sedangkan *bureaucratic failure* ketidakmampuan (*incapable*) aparat birokrasi untuk dapat melaksanakan program-program pemerintah[24].

Dalam model administrasi publik *New Public Management* (NPM) telah memberikan dorongan adanya perubahan paradigma untuk lebih responsive terhadap tuntutan pasar [18]. Secara sederhana tentu proses untuk inovasi bagi sektor publik akan mendapat dukungan dari multistakeholder bagi masyarakat luas, akan tetapi kenyataannya dalam sebuah pola interaksi yang menghubungkan banyak *stakeholder*, perubahan paradigma dalam model administrasi publik akan menghadapi berbagai macam kepentingan yang berbeda-beda. Dalam teori *public choice*, dijelaskan bahwa dalam sebuah arena publik, setiap aktor memiliki kecenderungan untuk mementingkan dirinya sendiri [19]. Dalam system politik demokrasi negara/pemerintah, politisi, birokrat bahkan masyarakat adalah agen yang memiliki kepentingan sendiri[6]. Adanya berbagai *stakeholder* yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang memiliki kepentingan sendiri-sendiri menyebabkan terdapat pula *multiple logic* dari masing-masing *stakeholder*.

Secara konseptual adanya banyak kepentingan yang kemudian direpresentasikan sebagai *Institutional logic*, dapat digambarkan dalam gambar dibawah ini :



Gambar :1 Analytical framework for studying institutional logic interplay between existing institutional logic and new logic Sumber : [34]

Berdasarkan gambar 1, secara konseptual gambaran tentang institutional logic dalam dibalik proses inovasi Banyuwangi dapat dijelaskan bahwa kebijakan inovasi dalam public sector di Banyuwangi dapat diilustrasikan merupakan sebenarnya *interplay* antara existing logic dan logic dari berbagai macam *stakeholder* decision making yang ada di Banyuwangi, yang kemudian ketika disederhanakan berbagai macam logic tersebut dapat terwujud dalam tiga level logic yaitu : pertama, *individual level* seperti preferensi, persepsi dan perilaku seorang individu misalnya bupati, sekretaris daerah, pimpinan DPRD dan lain sebagainya. Kedua *Organizational Level* dalam wujud aturan main, norma, strategi kebijakan dari organisasi baik organisasi formal maupun informal yang ada di Banyuwangi, dan yang ketiga, adalah system level bisa berwujud kumpulan hukum dan kebijakan yang ada. Tiga tingkatan level ini kemudian berinteraksi dalam sebuah proses pengambilan kebijakan public, yang didalamnya melakukan *interplay* dalam struktur, proses dan governance yang membentuk *institutional control, agency dan resistance*. Produk akhir dalam proses itu kemudian menghasilkan apakah seseorang akan ikut serta, atau menolak dari dalam sebuah kebijakan public. Dalam hal ini

Taylor [35] berargumentasi bahwa kolaborasi diantara para kator merupakan kondisional dan secara absolut diturunkannya dari perilaku rasional individu yang cenderung mementingkan dirinya sendiri.

Tabel 1 Pola kemungkinan kolaborasi dan konflik

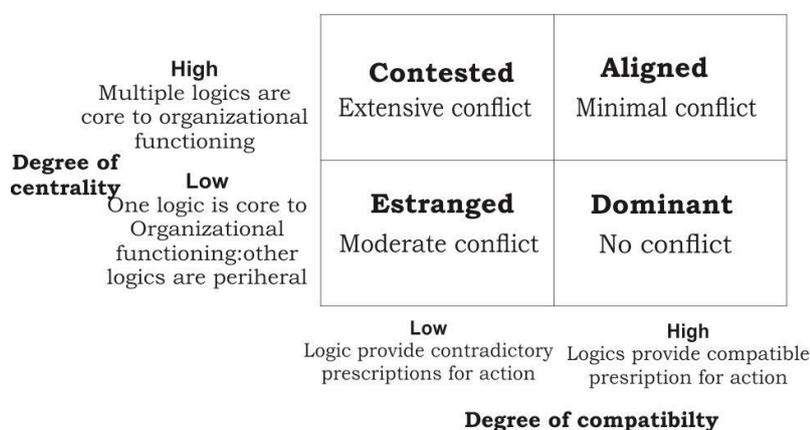
1.	2. Publik	3. Pribadi
4. Kolaborasi	5. Kolaborasi Produktif	6. Kolaborasi Desruktif
7. Konflik	8. Korupsi eksekutif	9. Korupsi Legislatif

Sumber : [36]

Terdapat dua jenis kolaborasi, yaitu kolaborasi produktif dan kolaborasi desruktif, dan terdapat dua jenis konflik, yang bisa berujung pada korupsi eksekutif dan korupsi legislative. Kolaborasi produktif akan terjadi jika eksekutif, legislative dan partai-partai pendukungnya bersama-sama mendahulukan kepentingan public. Menurut Kasali [36] kondisi ini memerlukan sejumlah persyaratan seperti kontrol dan transparansi yang kuat, kualitas SDM, reward system jajaran birokrasi yang memuaskan. Teknologi yang memadai dalam model anggaran dan pelaporannya serta kultur politik yang sehat. Sebaliknya kolaborasi desruktif terjadi jika eksekutif dan legislative mendahulukan kepentingan pribadi, politik bagi-bagi, kualitas SDM rendah dan kultur politik yang rusak. Sementara itu pilihan konfliknya juga terdapat dua yaitu korupsi eksekutif, atau korupsi legislative. Sebelum pemerintahan AAA Banyuwangi telah melewati fase konflik yang berujung kepada korupsi ekektif dan situasi politik yang tidak sehat. Bupati AAA cukup berhasil mengkonsolidasikan keadaan politik di Banyuwangi yang tidak saja menguntungkan kepentingan politiknya tapi juga mampu membawa perubahan yang ada di Banyuwangi. Anggota DPRD selama 10 tahun masa jabatan AAA terlihat tidak memiliki dinamika yang tidak sejalan dengan eksekutif karena eksekutif cukup memahami apa yang menjadi keinginan anggota DPRD terutama bagaimana memberikan kecukupan material dalam hibah pikir anggota DPRD selama masa reses.

Dalam konteks politik individu-individu yang dipilih, atau ditunjuk seringkali dapat merepresentasikan suara masyarakat, maka kemudian keberadaan *institutional pluralism* muncul akibat adanya pembagian kekuasaan dalam politic, dan masing-masing dapat memastikan legitimasi dari masing-masing institusi [37]. Dalam sudut pandang *institutional logic theory* [21], keberadaan *multistakholder* atau *institutional pluralism* mendorong adanya pemahaman tentang potensi munculnya kontradiksi dan konflik dalam system kelembagaan, hal ini terjadi karena masing-masing kelembagaan menafsirkan rasional sesuai caranya sendiri[37].

Types of Logic Multiplicity within Organizations



Gambar 2. Type of logic pluralism within organization
 sumber : [38]

Dalam dimensi yang lainnya ide inovasi juga tidak serta merta menjadi sentral *logic* yang kemudian menjadi kebijakan yang dipilih, terdapat *logic –logic* lainnya dari berbagai macam stakeholder yang berada dalam pusat kekuasaan di Banyuwangi, akan tetapi ide tentang inovasi dalam prespektif *degree of centrality* dalam gambar diatas banyak dikuasai oleh Bupati sehingga menyebabkan adanya terdapat *logic dominant* yang menjadi pilihan politik dari negara dan menguasai percakapan public, sementara logics yang lainnya hanya sebagai *logic pinggiran* sehingga tampak di Banyuwangi tidak terdapat konflik (*No conflict*) atau jika terjadi *multiple logic* akan tetapi berada dalam kondisi Selaras (*aligned*) yang memunculkan minimal conflict hanya dalam implementasi inovasi Banyuwangi, kondisi inilah yang menyebabkan Inovasi Banyuwangi banyak menguntungkan bupati terutama untuk kepentingan politik dirinya.

4. Kesimpulan

Inovasi sektor public merupakan sebuah kebijakan terobosan breakthrough untuk memotong mengatasi kebijakan sektor public yang kaku dan tidak responsive terhadap perubahan yang sedang terjadi. Salah satu karakteristik dari manajemen sektor public yang kaku, rigid, tidak responsive dan feodal diperlukan jalan pintas untuk mencairkan budaya sektor public yang feodal dan tidak efisien dengan cara menyuntikkan budaya inovasi. Budaya inovasi memang sangat familiar di kalangan private sector yang dinamis dan berorientasi pasar cukup berhasil membawa private sector menjadi sangat efisien. Maka melalui inovasi dalam sektor public diharapkan dapat merubah karakteristik sektor public yang tidak efisien menjadi lebih efisien untuk melayani warga negara. Saat ini upaya inovasi hanya dilihat dalam sisi yang bersifat teknis, sesungguhnya bagaimana proses inovasi dapat berhasil harus melalui rintangan-rintangan kelembagaan yang tidak mudah, karena setiap actor yang terlibat dalam kebijakan public disebuah daerah terdiri dari banyak individu, banyak institusi dan banyak *logic* yang kadangkala sangat kontradiktif. Maka Upaya untuk mendesign model kelembagaan yang dapat menjadi habitat yang baik sebagai tempat hidup bagi inovasi diperlukan. Untuk memahami bagaimana model kelembagaan yang multistakeholder ini penelitian ini mempertimbangkan aspek pilihan rasional seorang actor yang cenderung untuk ingin memaksimalkan utility dari setiap tindakan yang mereka lakukan.

Inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi sengaja di design dengan mempertimbangkan aspek kelembagaan berupa institutional *logic* yang berbeda-beda sehingga diperoleh model kelembagaan yang akan menghasilkan habitat yang sehat bagi inovasi yang dilakukan di Banyuwangi.

References*

- [1] S. M. Lee and S. Trimi, "Innovation for creating a smart future," *J. Innov. Knowl.*, vol. 3, no. 1, pp. 1–8, Jan. 2018, doi: 10.1016/j.jik.2016.11.001.
- [2] J. A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge, 1947.
- [3] P. Kotler, *Marketing management*, Millenium ed., 10. ed. in Prentice-Hall international series in marketing. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.
- [4] E. Cinar, C. Simms, P. Trott, and M. A. Demircioglu, "Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types," *Public Manag. Rev.*, vol. 26, no. 1, pp. 265–292, Jan. 2024, doi: 10.1080/14719037.2022.2080860.
- [5] A. B. Pratama, "The landscape of public service innovation in Indonesia," *Innov. Manag. Rev.*, vol. 17, no. 1, pp. 25–40, Jan. 2020, doi: 10.1108/INMR-11-2018-0080.
- [6] A. E. Yustika, *Ekonomi politik: pijakan teoritis dan kajian empiris*, Edisi revisi. Malang, Jatim: Intrans Publishing, 2020.
- [7] P. Koch, P. Cunningham, N. Schwabsky, and J. Hauknes, "Innovation in the Public Sector Summary and policy recommendations," Publin, Oslo, 2005.
- [8] F. Damanpour and M. Schneider, "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers," *J. Public Adm. Res. Theory*, vol. 19, no. 3, pp. 495–522, Jul. 2009, doi: 10.1093/jopart/mun021.
- [9] R. M. Walker, E. Jeanes, and R. Rowlands, "Measuring Innovation – Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services," *Public Adm.*, vol. 80, no. 1, pp. 201–214, Jan. 2002, doi: 10.1111/1467-9299.00300.

- [10] A. Diamant and S. N. Eisenstadt, "Innovation in Bureaucratic Institutions," *Public Adm. Rev.*, vol. 27, no. 1, p. 77, Mar. 1967, doi: 10.2307/973189.
- [11] G. E. Caiden, *Administrative reform*. New Brunswick, N.J: Aldine Transaction, 2007.
- [12] G. Anggadwita and W. Dhewanto, "Service Innovation in Public Sector : A Case Study on PT. Kereta Api Indonesia," 2013, doi: 10.13140/2.1.1736.8002.
- [13] B. Kusumasari, W. A. Setianto, and L. L. Pang, "A Study on Digital Democracy Practice: Opportunities and Challenges of e-Health Implementation in Indonesia," *J. Ilmu Sos. Dan Ilmu Polit.*, vol. 22, no. 1, p. 1, Sep. 2018, doi: 10.22146/jsp.28863.
- [14] M. I. Santoso, "Applying Interactive Planning on Public Service Leadership in the Directorate General of Immigration Indonesia," *Procedia - Soc. Behav. Sci.*, vol. 169, pp. 400–410, Jan. 2015, doi: 10.1016/j.sbspro.2015.01.326.
- [15] R. Kasali, *Disruption: tak ada yang tak bisa diubah sebelum dihadapi motivasi saja tidak cukup*. Jakarta, Indonesia: PT Gramedia Pustaka Utama, 2016.
- [16] S. Borins, "Encouraging Innovation in the Public Sector," *J. Intellect. Cap.*, vol. 2, no. 3, 2001, doi: DOI: 10.1108/14691930110400128.
- [17] D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, N.Y: Plume, 1992.
- [18] J. V. Denhardt and R. B. Denhardt, *The new public service: serving, not steering*, Expanded ed. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2007.
- [19] J. M. Buchanan and R. D. Tollison, Eds., *The theory of public choice. 2*, Nachdr. Ann Arbor: Univ. of Michigan Pr, 1996.
- [20] J. A. Caporaso and D. P. Levine, *Theories of political economy*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1992.
- [21] R. R. Alford and R. Friedland, *Powers of theory: capitalism, the state, and democracy*, Transferred to digital reprinting. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.
- [22] M. N. K. Saunders, P. Lewis, and A. Thornhill, *Research methods for business students*, Eighth edition. Harlow: Pearson Education Limited, 2021.
- [23] A. A. Anas, *Inovasi Banyuwangi: jalan terpendek mencapai layanan publik prima*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2020.
- [24] A. E. Yustika, *Ekonomi Kelembagaan Definisi, Teori, dan Strategi*. Bayumedia Publishing, 2008.
- [25] C. Mitchell, *The political economy of sustainable energy*, Publ. in paperback. in Energy, climate and the environment series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- [26] J. Knight, *Institutions and social conflict*. in The Political economy of institutions and decisions. Cambridge [England] ; New York, N.Y: Cambridge University Press, 1992.
- [27] V. Ostrom, "Public Choice Theory: A New Approach to Institutional Economics," *Am. J. Agric. Econ.*, vol. 57, no. 5, pp. 844–850, Dec. 1975, doi: 10.2307/1239090.
- [28] R. Mallarangeng, *Mendobrak sentralisme ekonomi: Indonesia, 1986-1992*, Cet. 1. Jakarta: KPG (Kepustakaan Populer Gramedia) bekerjasama dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan the Ford Foundation, 2002.
- [29] B. G. Peters, *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*, 6th ed. Abingdon ; New York: Routledge, 2010.
- [30] R. A. Heifetz and M. Linsky, "A survival guide for leaders," *Harv. Bus. Rev.*, vol. 80, no. 6, pp. 65–74, 152, Jun. 2002.
- [31] D. Osborne, "Reinventing Government," *Public Product. Manag. Rev.*, vol. 16, no. 4, p. 349, 1993, doi: 10.2307/3381012.
- [32] S. P. Osborne, Ed., *The new public governance? emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London ; New York: Routledge, 2010.
- [33] B. Dollery and J. Wallis, *The political economy of local government*. in Studies in fiscal federalism and state-local finance. Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2001.
- [34] N. M. Doi, "Institutional Prospects and Challenges to Transdisciplinary Approach in the Knowledge Production System of Vietnam," *Austrian J. South-East Asian Stud.*, pp. 229-242 Pages, Dec. 2020, doi: 10.14764/10.ASEAS-0041.
- [35] M. Taylor, *The possibility of cooperation*, [Rev. ed.], Repr. in Studies in rationality and social change. Cambridge: Cambridge Univ. Press [u.a.], 1997.
- [36] R. Kasali, *Change leadership non-finito*. Jakarta: Mizan, 2015.

- [37] K. Yu, "Institutional Pluralism, Organizations, and Actors: A Review," *Sociol. Compass*, vol. 9, no. 6, pp. 464–476, Jun. 2015, doi: 10.1111/soc4.12269.
- [38] M. L. Besharov and W. K. Smith, "Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications," *Acad. Manage. Rev.*, vol. 39, no. 3, pp. 364–381, Jul. 2014, doi: 10.5465/amr.2011.0431.