

# **DESENTRALISASI DAN REVITALISASI LOKAL**

**Makalah Untuk Pembekalan Wisuda MAPD**

**Tanggal 11 Oktober 2010**

**Di Kampus IPDN Jatinangor**

**Disusun oleh :**

**PROF. DR. SADU WASISTIONO, MSI**

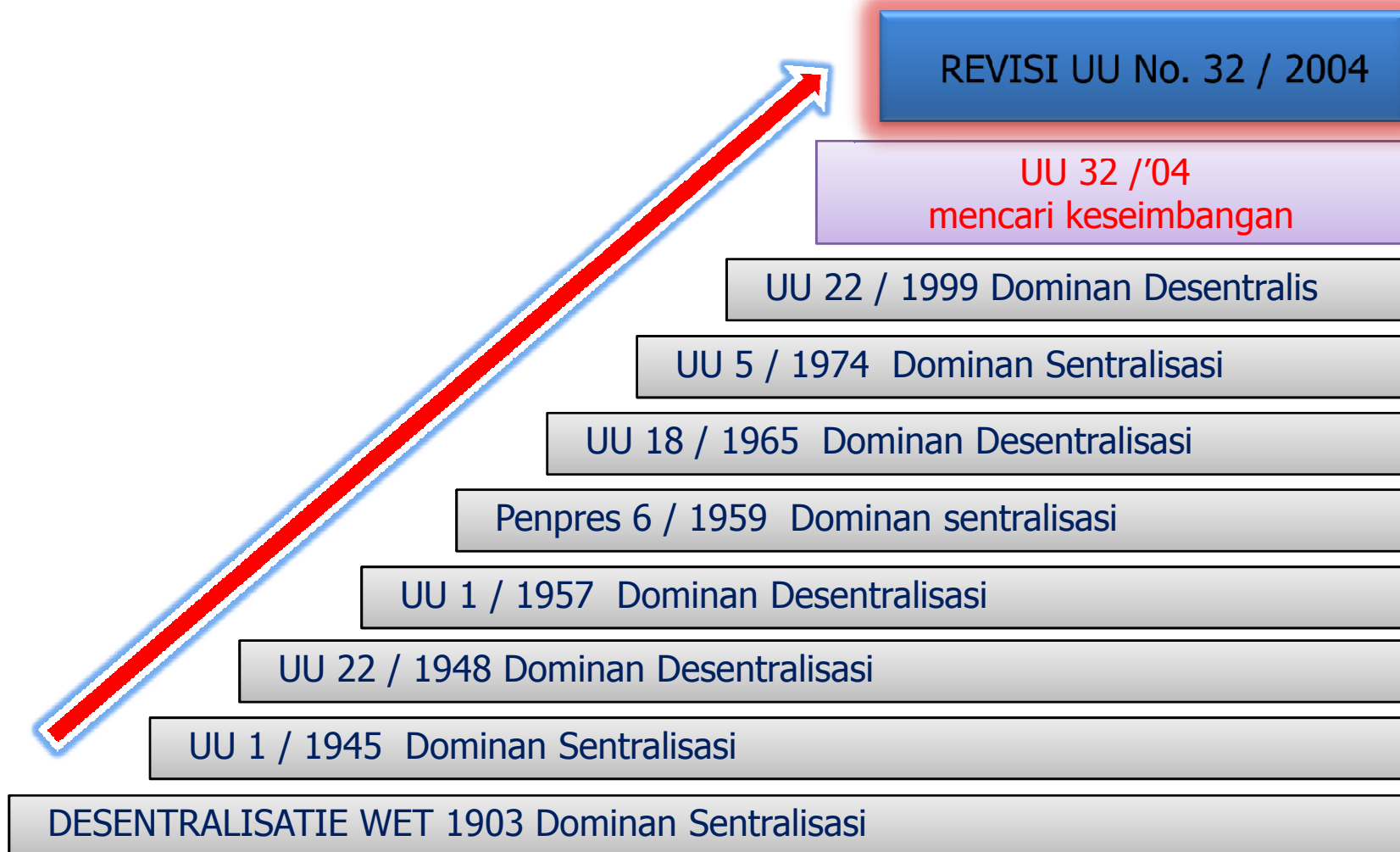
**(DOSEN IPDN)**

## **A. PENDAHULUAN**

- **Dilihat dari karakteristik wilayah, penduduk, budayanya serta adanya komitmen pada saat menjelang kemerdekaan, maka desentralisasi bagi Indonesia adalah sebuah keharusan (CONDITIO SINE QUA NON).**
- **Secara konstitusional Indonesia adalah negara unitaris yang berdesentralisasi.**
- **Permasalahan desentralisasi di Indonesia bukan lagi terletak pada tingkat ideologis, melainkan pada tingkat praksis, dalam bentuk UU pelaksana konstitusi, sehingga usia UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah sangat pendek. Hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum dan kegamangan bagi para pelaksana di lapangan.**
- **Kebijakan desentralisasi yang biasanya memilih salah satu kutub (sentralisasi atau desentralisasi), diubah menjadi “desentralisasi berkeeseimbangan”. (equilibrium decentralization), baik paradigmanya (demokratisasi dan efisiensi), pembagian urusan pemerintahannya, pembagian fungsinya (mengatur dan mengurus), maupun dalam pembagian sumber-sumber keuangan untuk menjalankan desentralisasi.**



## KEBIJAKAN DESENTRALISASI INDONESIA



## **Permasalahan Desentralisasi di Indonesia**

- **UU yang disusun tidak disertai naskah akademik yang lengkap, sehingga menimbulkan multitafsir.**
- **Terjadi politisasi birokrasi.**
- **Sistem pemilihan kepala daerah yang berbiaya tinggi.**
- **Kepala daerah terpilih miskin inovasi.**
- **Birokrasi kurang profesional.**
- **Manajemen pemerintahannya lemah.**

## **B. REVITALISASI TINGKAT LOKAL**

- **Menurut Bank Dunia, Indonesia termasuk negara yang melakukan “dentuman besar desentralisasi” (big bang decentralization).**
- **Dilihat dari cakupan dan kecepatan perubahan, Indonesia sebenarnya juga melakukan revolusi desentralisasi, dengan indikasi luasnya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah serta besarnya dana yang ditransfer ke daerah.**
- **Terjadi penambahan jumlah daerah otonom baru secara signifikan.**
- **Meskipun sudah dilakukan revolusi desentralisasi, tetapi tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia tidak berubah secara signifikan.**
- **Perlu dilakukan revitalisasi di tingkat lokal, mencakup 4 hal yakni :**
  - a) kepemimpinan;**
  - b) manajemen;**
  - c) politik;**
  - 4) masyarakat.**

## **B.1. REVITALISASI KEPEMIMPINAN LOKAL**

- **Masyarakat Indonesia masih bersifat semi-tradisional, sehingga pemimpin masih memegang peran dominan.**
- **Belum terjadi perubahan signifikan dari pola patron-klien ke pola egalitarian, yang ada barulah pergeseran pemegang patronnya, yang semula para raja dengan keturunannya, digantikan oleh pengusaha dan mereka yang memiliki uang.**
- **Pola hubungan yang diikat oleh kepatuhan, loyalitas dan rasa hormat digantikan hubungan pamrih atas dasar kalkulasi ekonomi. Basis ideologi partai menjadi tidak penting lagi atau bersifat sangat cair, digantikan dengan kepentingan ekonomi.**
- **Revitalisasi kepemimpinan lokal bukan hanya menyangkut mekanisme pengisiannya, tetapi juga pada bobot kepemimpinannya dengan tekanan pada daya inovasinya. Seorang pemimpin tanpa daya inovasi hanyalah seorang kepala atau manajer.**

## KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN

- Di kalangan pemerintahan, ada dua jenis kepemimpinan yang perlu dijalankan secara bersama-sama yakni :
  - a. Kepemimpinan Organisasional;
  - b. Kepemimpinan Sosial

### **Ad.a. Kepemimpinan organisasional**

- 1) Kepemimpinan ini muncul karena pimpinan pemerintah daerah maupun SKPD memimpin sebuah unit organisasi.
- 2) Pengikutnya merupakan bawahan yang patuh karena adanya ikatan norma-norma organisasi formal.
- 3) Dalam menjalankan kepemimpinannya, pimpinan organisasi formal biasanya menggunakan berbagai fasilitas manajerial seperti kewenangan, anggaran, personil dan logistik.
- 4) Teori yang digunakan untuk menganalisis berasal dari ilmu manajemen dan administrasi publik.

## Ad.b. Kepemimpinan Sosial

- 1) Timbul karena seseorang memimpin masyarakat luas yang tidak dalam kedudukan sebagai bawahan. Pengikut berposisi sebagai pendukung yang terikat pada kharisma seseorang
  - 2) Pada kepemimpinan sosial, kapasitas & kualitas pribadi si pemimpin yang mampu menggerakkan pengikutnya. Naik atau turunnya dukungan akan bergerak sangat cepat, tergantung pada konsistensi perilaku pemimpin bersangkutan. Contoh : Kasus Aa Gym.
  - 3) Dimensi sosial & politik lebih dominan dari pada dimensi administratif;
  - 4) Teori yang digunakan untuk menganalisis gejala kepemimpinan sosial berasal dari Sosiologi, yang menekankan pada kharisma, gezag, serta sumber-sumber otoritasnya.
- Kepala Daerah termasuk pimpinan SKPD seharusnya mempunyai kedua bentuk kepemimpinan organisasional maupun kepemimpinan sosial karena pengikutnya memang berasal dari dua kelompok yang berbeda.



**PERBANDINGAN ANTARA KEPEMIMPINAN ORGANISASIONAL  
DENGAN KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN**

| Nomor | Unsur Pembeding                   | Kepemimpinan Organisasional                                  | Kepemimpinan Pemerintahan   |
|-------|-----------------------------------|--|---|
| 1.    | Pemimpin                          | Terbuka  | Terbuka terbatas  |
| 2.    | Pengikut                          | Merupakan bawahan (subordinate)                              | Ada dua macam pengikut yakni bawahan dan para pendukung                               |
| 3.    | Alat untuk menggerakkan pengikut  | Instrumen manajemen seperti kewenangan, dana, logistik dlsb. | Selain instrumen manajemen, mutlak diperlukan kapabilitas pribadi pemimpin            |
| 4.    | Hubungan pemimpin dengan pengikut | Ketat dan hierarkhis   | Pada satu sisi ketat dan hierarkhis, pada sisi lain bersifat longgar dan heterarkhis. |

- Berdasarkan pandangan The International Innovation Index Tahun 2009, Indonesia menempati peringkat ke-19, dari 20 negara yang memiliki GDP besar (G-20), dengan overall index (-0,57); Index of innovations inputs (-0,63), serta index of performance (-0,46). Artinya secara keseluruhan, tingkat inovasi bangsa Indonesia masih sangat rendah dibanding negara-negara lain.
- Pemimpin masyarakat lokal yang berangkat tanpa ideologi yang jelas, hadir tanpa visi dan misi yang tidak jelas serta tanpa inovasi yang dapat diunggulkan. Sehingga berbagai kekayaan alam yang melimpah ruah belum dapat dijadikan sarana untuk memakmurkan masyarakat.
- Revitalisasi kepemimpinan lokal adalah dengan melakukan pelatihan untuk meningkatkan daya inovasinya yang positif, dalam arti pro-rakyat dan pro-lingkungan.

- **Selain daya inovasinya, revitalisasi kepemimpinan lokal diarahkan pada teknik pengambilan keputusan, sebab inti kepemimpinan adalah pengambilan keputusan.**
- **Ada empat parameter (PARAMETER 4K) yang digunakan untuk mengukur kualitas pengambilan keputusan pemimpin yakni :**
  - a) **kecepatan;**
  - b) **ketepatan;**
  - c) **konsistensi;**
  - d) **keberanian mengambil resiko.**
- \* **Perlu pengembangan program studi tentang kepemimpinan pemerintahan spesifik, yang berbeda dengan kepemimpinan di sektor bisnis dan sektor masyarakat.**

## **KARAKTER SEORANG PEMIMPIN**

- **Pemimpin dalam berbagai bentuk organisasi memiliki beberapa karakteristik umum sebagai berikut :**
  - 1) memiliki daya inovasi yang tinggi, karena ciri utama seorang pemimpin adalah inovasinya;**
  - 2) memiliki keberanian untuk mengambil keputusan dan menanggung resiko dari keputusan yang diambilnya;**
  - 3) memiliki sifat konsisten antara ucapan dan perbuatannya;**
  - 4) memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi;**
  - 5) memiliki rasa dan daya untuk melindungi bawahannya ataupun pengikutnya;**
  - 6) memiliki rasa dan daya untuk mengembangkan bawahannya ataupun pengikutnya;**

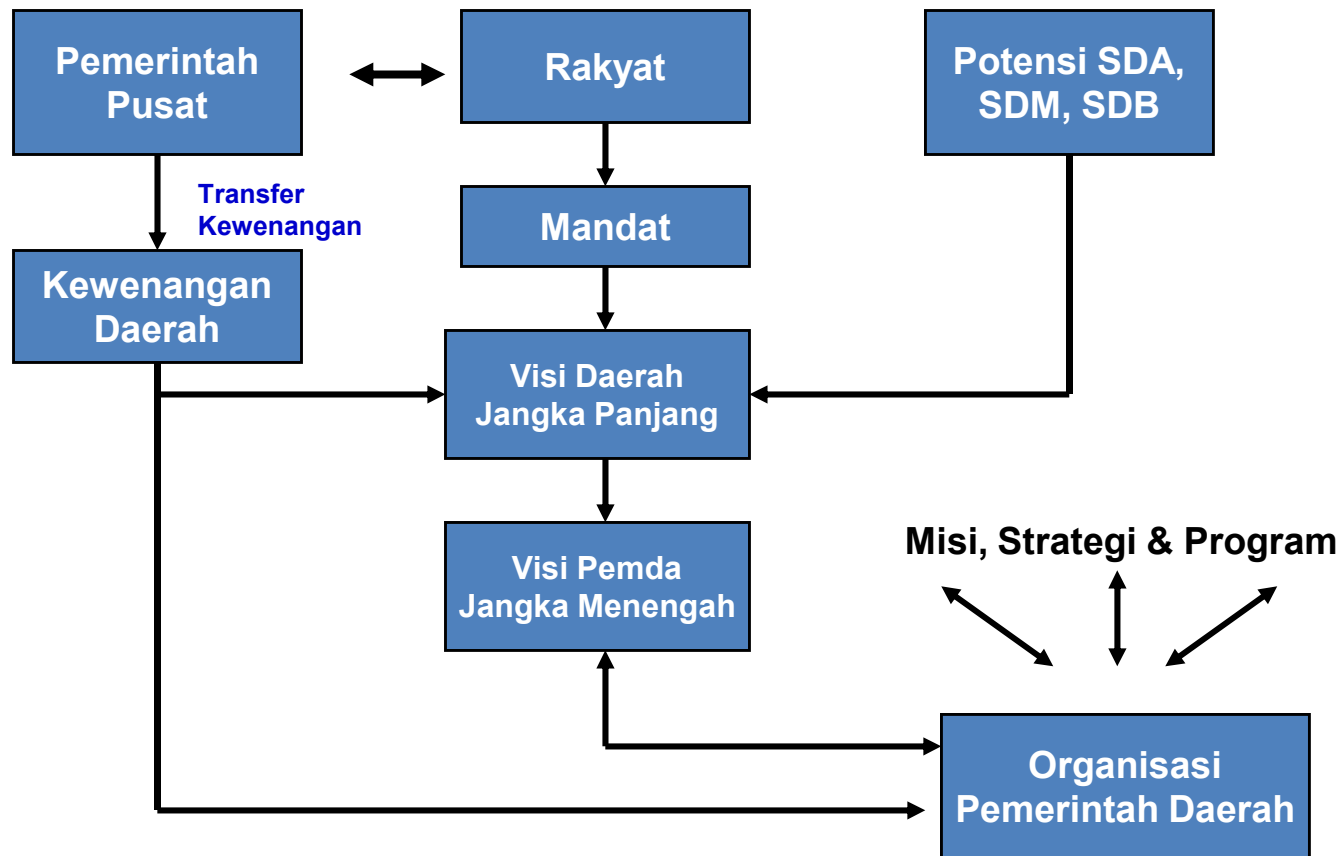
## **KARAKTER PEMIMPIN PEMERINTAHAN**

- **Selain harus memiliki keenam karakter kepemimpinan yang berlaku secara umum, kepemimpinan dalam bidang pemerintahan perlu ditambah dengan beberapa karakter lainnya yakni :**
  - 7) memiliki ketaatan yang tinggi dalam melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan;**
  - 8) memiliki semangat nasionalisme yang luas;**
  - 9) memiliki loyalitas terhadap atasan secara positif;**
  - 10) memiliki semangat memelihara jiwa korsa (esprit de'corps) dalam arti yang positif;**

## **B.2. REVITALISASI MANAJEMEN PEMERINTAHAN LOKAL**

- **Para ahli manajemen mengatakan bahwa causa prima (penyebab utama) kegagalan negara menciptakan kesejateraan bagi rakyatnya terletak pada manajemennya. Demikian pula yang terjadi di Indonesia, dan terutama di tingkat lokal.**
- **Aspek manajemen pemerintahan yang perlu direvitalisasi meliputi :**
  - a) manajemen perencanaan;**
  - b) pengorganisasian;**
  - c) manajemen keuangan dan pengelolaan asset;**
  - d) manajemen kepegawaian;**
  - e) manajemen konflik dan kolaborasi;**
  - f) manajemen pengawasan.**

## Model Penyusunan Organisasi Pemerintah Daerah Berdasarkan Visi, Misi dan Kewenangan Daerah (*Rule dan Mission Driven Organization*)



Sumber : Sadu Wasistiono

- **Dilihat dari teori organisasi, PP Nomor 41 Tahun 2007 merupakan sebuah KEMUNDURAN, atau paling tidak jalan ditempat. Pada PP Nomor 84 Tahun 2000 maupun PP Nomor 8 Tahun 2003 ada upaya melakukan *downsizing* untuk mengarah pada *rightsizing*. PP yang sekarang justru membuka peluang terjadinya PROLIFERASI BIROKRASI. Resikonya Pemerintah Daerah akan mengalami DEFISIT ANGGARAN, hanya untuk membiayai birokrasinya. Kalau seperti itu, MAU DIBAWA KEMANA PEMERINTAH DAERAH??**
- **Makin besar organisasi pemerintah daerah berarti anggaran yang diperlukan juga semakin besar. Konsekuensinya, anggaran publik untuk kepentingan masyarakat menjadi semakin kecil. ( Penelitian IRDA 2002, Rutin 75%, Pembangunan 25%, Penelitian Depdagri 2005 : 60% belanja aparatur dan 40% belanja publik).**
- **Masyarakat sebenarnya lebih butuh orang-orang profesional untuk melayani kepentingan publik, bukan pejabat struktural.**



- Dilihat dari teori organisasi, PP Nomor 41 Tahun 2007 masih menggunakan organisasi generasi ketiga (*wide structural organization*), tetapi kurang memberi peluang pengembangan organisasi generasi keempat yang lebih mengutamakan keahlian, bukan kekuasaan. Bennis & Townsend mengemukakan bahwa perubahan organisasi abad ke-21 mengarah pada prinsip FROM MACHO to MAESTRO. Organisasi generasi keempat lebih mengarah pada functional organization.
- Dengan bentuk organisasi struktural yang melebar, pejabat pemerintah berorientasi pada jabatan dan eselonering, sehingga kurang terdorong untuk menjadi profesional dalam bidang tertentu. Melalui posisi struktural, pejabat berrebut mencari kekuasaan dan sumberdaya yang mendukungnya, sehingga mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

## PERKEMBANGAN TEORI ORGANISASI

**OG I : Nonformal Organization : digunakan pada kerjasama yang bersifat sederhana, sejalan dengan manajemen generasi pertama.**

**OG II : Structural Organization (Henry Mintzberg, 1979 dll)**

**OG III : Wide Structural Organization (Frank Ostroff, 1999 dll)**

**OG IV : Functional Organization (Susan Albers Mohrman et al, 1998 dll).**

**OG V : Quantum Organization (Ralph H. Kilman, 2001).**

- Di tingkat nasional, sdh ada beberapa organisasi pemerintah yang disusun sebagai organisasi fungsional misalnya BPKP, LIPI, Arsip Nasional, Perguruan Tinggi Negeri. Di tingkat Daerah, baru dilakukan uji coba pada Satpol PP (lihat PP Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Satpol PP yang kemudian diganti lagi dengan PP Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja).
- Pengembangan organisasi fungsional akan berkaitan dengan pengembangan sumberdaya manusianya yang diarahkan menjadi SDM profesional dalam bidangnya. Karier PNS yang sifatnya zig zag, hanya memperpanjang daftar pengalaman kerja tetapi tidak membangun PNS yang profesional dalam bidangnya. Padahal pengembangan profesionalisme sangat penting untuk karier kedua (*The Second Career*), yakni karier setelah pensiun sebagai PNS.
- Pejabat profesional pada prinsipnya tidak pernah pensiun, karena dia dapat berkarya dimana saja, baik dilingkungan PNS maupun non-PNS. Jabatan struktural bersifat temporer, dan tidak menjamin seseorang menjadi profesional dalam bidangnya, kecuali pada organisasi fungsional.

- **Menurut Bekke, Perry and Toonen dalam bukunya : “ Civil Service Systems in Comparative Perspective (Indiana University Press) (1996 : 71 – 88), ada lima tahap pengembangan peran PNS yaitu sbb :**
  - a. Tahap Pertama : PNS sebagai Pelayan Perseorangan;**
  - b. Tahap Kedua : PNS sebagai Pelayan Negara/Pemerintah;**
  - c. Tahap Ketiga : PNS sebagai Pelayan Masyarakat;**
  - d. Tahap Keempat : PNS sebagai Pelayanan Yang Dilindungi;**
  - e. Tahap Kelima : PNS sebagai Pelayanan Profesional.**
  
- \* **Untuk masuk ke tahap kelima perlu dibangun organisasi fungsional yang didukung oleh orang-orang yang memiliki kompetensi dan profesional dalam bidang tugasnya masing-masing. Arah pengembangan kariernya bukan melebar menjadi generalis, melainkan menukik ke dalam menjadi spesialis dalam bidangnya.**

## **ARAH PENATAAN ULANG ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH**

- **Karena lingkungan internal dan eksternal suatu organisasi berubah secara dinamis, maka susunan dan bentuk serta fungsi organisasi perlu disesuaikan secara periodik, sejalan dengan karakteristik organisasi sebagai sebuah “self-renewing system”.**
- **Sesuai Penjelasan Umum PP Nomor 41 Tahun 2007, ada tiga parameter yang digunakan untuk menataulang organisasi pemerintah daerah (OPD) yakni :**
  - a. kebutuhan daerah;**
  - b. kemampuan keuangan daerah;**
  - c. ketersediaan SDM Aparatur yang profesional.**

- **Kebutuhan daerah dengan melihat OBYEK YANG DIURUS, BUKAN SUBYEK YANG MENGURUS.**
- **Obyek yang diurus adalah masyarakat dengan segala kegiatannya. Hal ini juga akan berkaitan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing daerah yang sudah ditetapkan melalui Perda sebagai sebuah kontrak sosial.**
- **Subyek yang mengurus adalah birokrasi pemerintah, yang dari waktu ke waktu pangkatnya semakin tinggi sehingga memerlukan organisasi yang lebih besar dan eselon yang lebih tinggi, yang pada gilirannya mendesak terbangunnya birokrasi yang besar. Hal ini terjadi apabila tidak dikembangkan organisasi fungsional yang dapat menampung tuntutan kenaikan jabatan dan pangkat ke dalam pekerjaan yang lebih profesional sepanjang hayat (lifelong career).**

---

## **Model 4R** dari **Gouillart & Kelly (1995)**

- 1. *Reframing Corporate Direction***
  - **Mencapai tahapan mobilisasi**
  - **Menciptakan visi**
  - **Menciptakan alat ukur**
- 2. *Restructuring The Company***
  - **Menyusun model ekonomik**
  - **Pembenahan infrastruktur fisik**
  - **Menata ulang arsitektur kerja**
- 3. *Revitalizing The Enterprise***
  - **Mencapai fokus pasar**
  - **Kembangkan bisnis baru**
  - **Ubah peraturan melalui teknologi informatika**
- 4. *Renewing People***
  - **Ciptakan struktur imbalan**
  - **Bangun pembelajaran individual**
  - **Kembangkan organisasi**

- **Kemampuan keuangan daerah, baik berasal dari PAD dan dana perimbangan, dengan melihat proporsi antara belanja aparatur dengan belanja publik. Sebagai lembaga publik yang dijalankan dengan dana publik, sudah selayaknya apabila sebagian besar dana publik dikembalikan kepada publik – bukan kepada birokrasi.**
- **Konsekuensi logisnya, harus dihitung secara cermat kebutuhan organisasi dan pegawainya untuk masa mendatang sesuai dengan visi pemerintah daerah yang bersiklus 5 tahunan maupun dengan visi daerah yang bersiklus 20 tahunan.**
- **Apabila jumlah pegawai terlampau banyak, perlu dikurangi melalui strategi zero growth yang kemudian secara bertahap menuju ke strategi minus growth.**
- **Apabila sebagian APBD habis untuk kepentingan birokrasi, jangan berharap daerahnya akan maju. Aktivitas yang dilakukan hanyalah sekedar mempertahankan eksistensi supaya tidak bangkrut.**

**== MITOS : PEMERINTAH TIDAK BISA BANGKRUT ===**



- **Faktor ketiga yakni ketersediaan SDM Aparatur yang profesional, dengan pertimbangan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sifatnya sudah sangat teknis, sehingga memerlukan SDM yang profesional dalam bidangnya. Banyak pemerintah daerah mendudukkan pegawainya dalam jabatan hanya dengan melihat pada :  
a) golongan pangkatnya; dan b) kewajiban mengikuti Diklatpim yang disyaratkan. Tetapi seringkali tidak memperhatikan kompetensi yang dimilikinya, sehingga PNS ybs tidak dapat bekerja secara profesional dan mengembangkan kemampuannya secara optimal untuk kepentingan organisasi dan masyarakat.**

**PNS adalah SDM potensial, tetapi hilang potennya tinggal sialnya saja, karena tidak ada standar kompetensi jabatan untuk setiap jenis jabatan, sehingga setiap jabatan dapat diisi oleh siapa saja.**

### **B.3. REVITALISASI POLITIK TINGKAT LOKAL**

- **Ada ketidakjumbuhan antara sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian. Sistem pemerintahan sudah sangat desentralistik, pada sisi lain sistem kepartaian justru sentralistik dan oligarkhik.**
- **Perlu dilakukan revitalisasi pada infrastruktur politik dan suprastruktur politik. Pada infrastruktur politik perlu direvitalisasi sistem rekrutmen anggota partai, kaderisasi kepemimpinan parpol serta program partai yang lebih konsisten memperjuangkan kepentingan konstituennya. Pada suprastruktur politik, perlu direvitalisasi proses pengisian anggota DPRD, peningkatan kualitas kinerjanya serta akuntabilitasnya kepada konstituennya. Sedangkan suprastruktur politik pada pemerintah daerah lebih diarahkan pada peningkatan kualitas kepemimpinan kepala daerah serta profesionalitas dan netralitas birokrasi.**

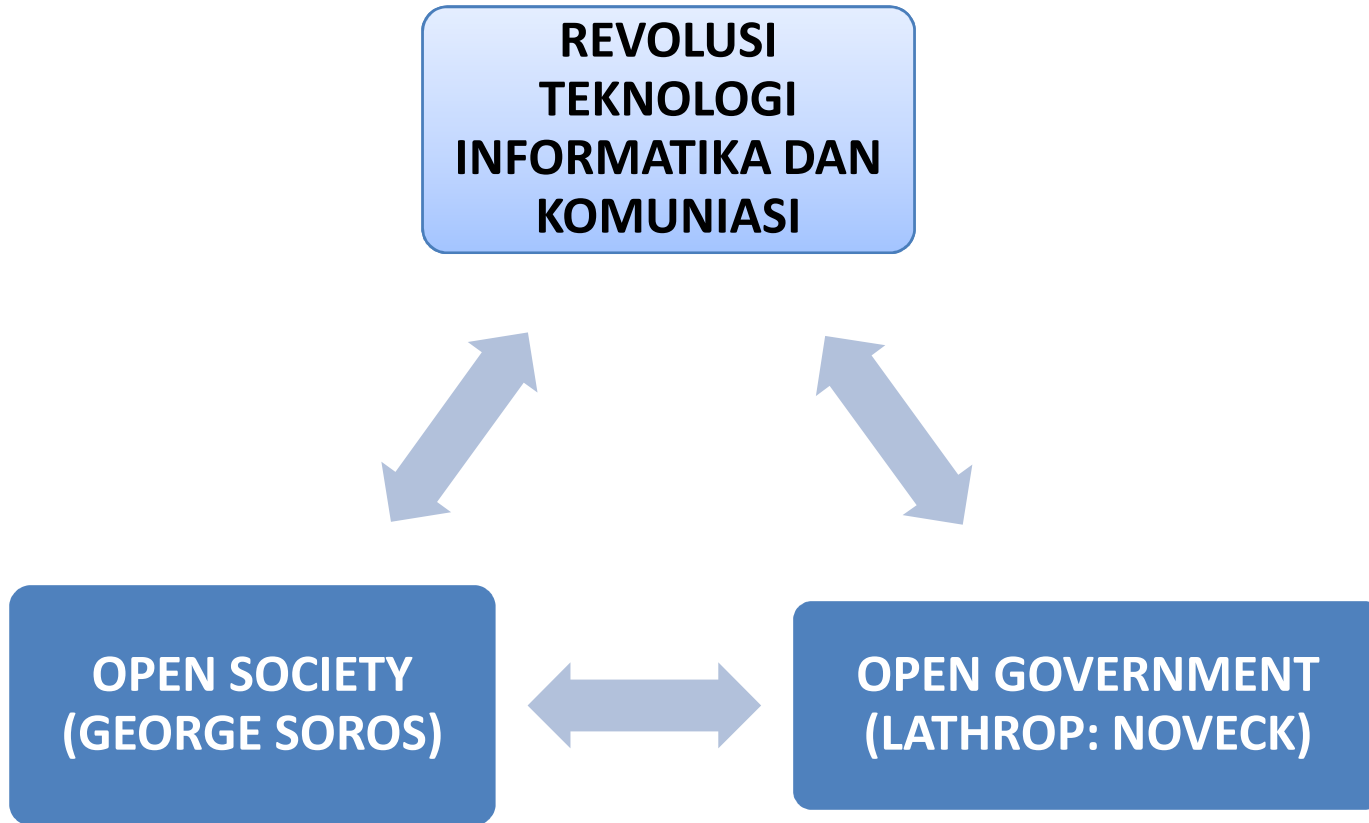
- **Perlu ada keselarasan antara :**
  - **sistem pemerintahan;**
  - **sistem pemerintahan daerah;**
  - **sistem partai politik;**
  - **sistem manajemen pemerintahan;**
  - **sistem kepemimpinan pemerintahan di tingkat nasional dan daerah;**

**sehingga tidak terjadi tabrakan antarsistem, yang menimbulkan kerugian bagi kepentingan bangsa.**

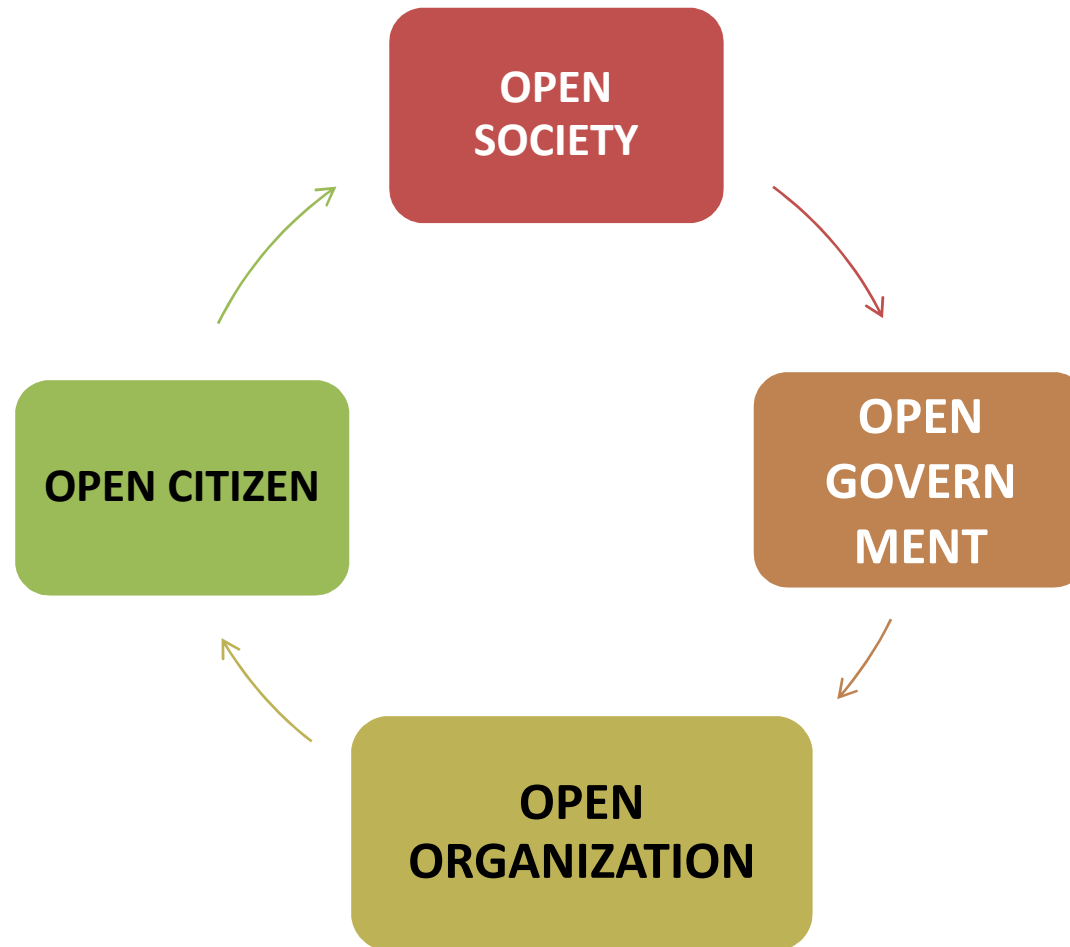
## B.4. REVITALISASI MASYARAKAT LOKAL

- Revitalisasi masyarakat lokal diarahkan pada terbentuknya sistem sosial yang terbuka (open social system), yang didukung oleh warganegara yang terbuka, masyarakat yang terbuka, serta organisasi pemerintah yang terbuka.
- Penggunaan teknologi informatika dan komunikasi yang intensif akan mendorong terbangunnya “cyberdemocracy”.
- Revitalisasi masyarakat lokal bergerak menuju konsep kewarganegaraan (*citizenship concepts*) yang mencakup :
  - 1) *political citizenship*;
  - 2) *civil citizenship*;
  - 3) *social citizenship*;
  - 4) *economic citizenship*;
  - 5) *world citizenship*;
  - 6) *virtual citizenship*.

# DAMPAK REVOLUSI TEKNOLOGI INFORMATIKA DAN KOMUNIKASI



# SIKLUS “OPEN SOCIAL SYSTEM”



- **Pada era digital seperti sekarang ini, ada 5 (lima) “estate”, yakni “sebuah entitas yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi masyarakat luas”. Kelima estate tersebut yaitu :**

**1<sup>st</sup> estate : EXECUTIVE**

**2<sup>nd</sup> estate : JUDICATIVE**

**3<sup>rd</sup> estate : LEGISLATIVE**

**4<sup>th</sup> estate : PRESS**

**5<sup>th</sup> estate : NETCITIZEN → CYBERDEMOCRACY.**