

Bab I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Majalah TEMPO edisi Februari 2017 mengangkat topik menarik seputar pemilihan kepala daerah teladan. Sejumlah kepala daerah yang terseleksi dengan baik ini oleh TEMPO pada 2017 ini merupakan contoh nyata keberhasilan kepemimpinan di sektor publik. Topik ini menjadi menarik karena di Indonesia, sejak digulirkan otonomi daerah pada 1999, sejumlah kepala daerah justru ditangkap karena kasus korupsi: 343 bupati atau wali kota serta 18 gubernur, pada 2016 (Kurniawan et al., 2017, pp. 50–51). Tampak ironis bahwa hak politik berupa kesempatan untuk mengelola sendiri daerahnya dijadikan kesempatan untuk memperkaya diri sendiri, bukan untuk memajukan daerah dan melayani masyarakat—hakikat pemerintah daerah yang sesungguhnya.

Selain bebas dari korupsi, kepala daerah yang terpilih juga menonjol dalam hal lain. Salah satunya adalah memiliki inovasi bagi daerah yang dipimpinnya. Sebelum pemerintah Joko Widodo-Jusuf Kalla mengalokasikan dana desa, Bupati Malinau Yansen Tipa Padan telah mengucurkan Rp 1-3 miliar bagi tiap desa, dan dengan dana itulah desa dibangun dan diberdayakan; Wali Kota Makassar Ramdhan Pomanto memanfaatkan teknologi informasi untuk menjalankan pemerintahan dan pelayanan publik, contohnya dokter bisa dipanggil ke rumah penduduk dan diakses selama 24 jam; Bupati Tapin Arifin Arpan berhasil mengubah daerah yang miskin pangan menjadi salah satu lumbung padi di Kalimantan Selatan; sementara Bupati Kulon Progo Hasto Wardoyo populer karena mendorong masyarakatnya mengonsumsi segala produk lokal, juga karena sumpahnya tidak makan nasi sebelum warga Kulon Progo sejahtera.

Salah satu kepala daerah terbaik versi Majalah TEMPO ini adalah Suyoto, Bupati Bojonegoro selama dua periode 2008-2013 dan 2013-2018. Selama periode ini Bojonegoro mengalami perubahan yang sangat menonjol, sebagai berikut (<https://data.bojonegorokab.go.id/>):

1. Pendapatan daerah meningkat.
2. Indeks Pembangunan Manusia meningkat, antara lain dengan adanya dana untuk pendidikan dan dokter-dokter dengan pendidikan spesialis.
3. Pemerataan kesejahteraan: pembangunan puskesmas dengan fasilitas rawat inap, pengembangan kolam penampungan air, dan membuka akses dengan pembangunan infrastruktur.
4. Pemerintahan terbuka: mendapat penghargaan dan menjadi percontohan secara internasional.

Hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa tidak semua daerah dapat melakukan perubahan seperti ini? Apa yang membedakan Bojonegoro—atau daerah-daerah lain yang kepala daerahnya terpilih oleh Majalah TEMPO—dari daerah lain? Jika kepemimpinan para kepala daerah tersebut memberikan pengaruh yang nyata terhadap perbaikan di daerah masing-masing, bagaimana hal itu terjadi?

1. Bojonegoro Sebelum Suyoto

CLM Penders (1984) menggambarkan betapa miskinnya daerah ini: banjir dan kekeringan adalah tamu langganan, bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari masyarakat Bojonegoro. Dari ujung barat ke timur, Bojonegoro dilewati oleh sungai besar Bengawan Solo, ditambah dengan struktur tanah aluvial karena dulunya merupakan laut, Bojonegoro sulit untuk maju. Hal ini karena apapun yang dibangun tidak akan ada artinya karena kerusakan yang ditimbulkan oleh banjir terjadi lebih cepat. Sebagai gambaran, setiap tahunnya sudah pasti terjadi kerusakan pada berbagai infrastruktur di Bojonegoro hingga 20% akibat banjir dan kekeringan tersebut. Kerusakan ini bukan hanya jalanan yang rusak, tetapi juga tanaman yang gagal tumbuh karena kekeringan, yang jumlahnya sangat banyak. Dengan kondisi demikian, penduduk Bojonegoro menjadi masyarakat miskin dan terbelakang. Kira-kira sampai 10 tahun yang lalu, tak banyak yang bangga dikenal sebagai orang Bojonegoro.

Menurut penduduk asli Bojonegoro yang pernah tidak ingin tinggal di sana, yang diketahui orang pada masa lalu tentang Bojonegoro hanyalah kemiskinan, banjir, dan banyak warganya yang menjadi pembantu rumah tangga di kota-kota lain. Meskipun memiliki usaha di Bojonegoro, kebanyakan pelaku usaha

memilih tinggal di Surabaya. Sebagai orang yang menghidupi kota ini dengan memberi pekerjaan, mereka merasa untuk mengurus segala izin usaha saja sangat sulit di Bojonegoro.

Kemiskinan di Bojonegoro bisa dilihat di Kecamatan Tambakrejo, Margomulyo, Sekar, dan Kedungadem. Pada 2008, jumlah penduduk miskin hampir 300 ribu jiwa. Penyebab utama kemiskinan adalah karena kurangnya lapangan pekerjaan. Atau, walaupun masyarakat bisa bekerja, pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup layak.

Tetapi itu bukan satu-satunya masalah. Selain terbatasnya lapangan kerja, kemiskinan juga disebabkan karena kemampuan SDM yang masih rendah. Akibat kendala untuk menempuh pendidikan, yang juga akibat kemiskinan. Kondisi ini bagaikan lingkaran setan yang tidak tahu bagian mana yang harus diputuskan.

Kondisi yang buruk ini diperparah dengan sikap mental yang buruk pula. Terutama dalam hal birokrasi. Birokrasi di Indonesia, sudah menjadi rahasia umum, lebih banyak mempersulit daripada mempermudah. Bukannya melayani, malah minta dilayani. Di Bojonegoro, urusan administrasi sederhana seperti KTP, bisa memakan waktu berhari-hari, dan selalu ada lembaran Rupiah tersisip di dalamnya. Menjadi PNS, juga ada biayanya. Mengurus administrasi kependudukan, ada biayanya. Masyarakat dipersulit justru oleh orang-orang yang seharusnya ada di sana untuk membantu mereka.

Sebagai gambaran awal, kondisi umum Bojonegoro memiliki dua tantangan. Pertama, kondisi alam yang sulit, dimana sering terjadi banjir karena dilewati Bengawan Solo, sekaligus juga sering kekeringan karena tanah aluvial tidak dapat menahan air. Kedua, kekayaan alam yang dimiliki tidak dikelola untuk kepentingan masyarakat yang memilikinya: hutan jati (dikelola PT Perhutani) dan minyak bumi (dikelola PT Exxon). Pada 2008, Bojonegoro adalah daerah miskin dengan pendapatan daerah Rp 891.861.575.687.

Pembangunan manusianya terhambat, dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia pada 2008 sebesar 0.96. [Indeks Pembangunan Manusia \(IPM\)](#) mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup.

Sebagai ukuran kualitas hidup, IPM dibangun melalui pendekatan tiga dimensi dasar. Dimensi tersebut mencakup umur panjang dan sehat; pengetahuan, dan kehidupan yang layak.

Adapun komponen Indeks Pembangunan Manusia meliputi Angka Harapan Hidup—yaitu rata-rata perkiraan banyak tahun yang dapat ditempuh oleh seseorang selama hidup; Angka Melek Huruf—yaitu persentase penduduk usia 15 tahun keatas yang dapat membaca dan menulis huruf latin dan atau huruf lainnya; Rata-Rata Lama Sekolah—yang menggambarkan jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk usia 15 tahun keatas dalam menjalani pendidikan formal; dan Pengeluaran Riil per Kapita yang disesuaikan—yaitu menghitung standar hidup layak menggunakan rata-rata pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan. Dengan demikian, jika Indeks Pembangunan Manusia rendah, dapat dipastikan bahwa unsur-unsur tersebut di atas juga dalam posisi rendah.

Komponen-komponen ini dapat dilihat kasat mata berupa kebanyakan masyarakatnya bekerja sebagai asisten rumah tangga di kota-kota besar dan tidak dapat memanfaatkan teknologi. Hal ini menunjukkan tingkat pendidikan yang rendah. Selain itu beberapa daerah sangat terpencil dan tertinggal, yang menunjukkan tingkat layak hidup belum memadai.

2. Bojonegoro Setelah Suyoto

Namun, pada 2015 mulai tampak perubahan. Pemerintah kabupaten Bojonegoro saat itu mampu melakukan kegiatan-kegiatan yang menyoar pemberian manfaat langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Masyarakat mulai menyikapi banjir sebagai tantangan yang harus diatasi, bukan sekadar kondisi yang harus diterima dengan pasrah.

Pemerintah kabupaten juga memperbaiki infrastruktur dengan membuka jalan ke pelosok. Jalan yang dibuat tidak dengan aspal, tetapi dengan *paving block*. Ada banyak alasan cerdas di balik pemilihan *paving block*, salah satunya karena *paving block* dapat dibuat secara swadaya oleh masyarakat. Alasan lain, karena *paving block* tidak rusak ketika banjir, tidak seperti aspal. Hal ini berarti bahwa

pengembangan daerah juga disesuaikan dengan kondisi yang benar-benar terjadi di sana, bukan sekadar pembangunan seperti yang telah dijalankan di daerah-daerah lain.

Paving block ini memang bagian dari pemberdayaan masyarakat karena dapat dikerjakan sendiri oleh masyarakat Bojonegoro secara gotong royong. Mereka tidak menggunakan aspal karena aspal akan rusak dengan seringnya banjir melanda. Perbaikan aspal membutuhkan biaya yang cukup besar. Namun dengan *paving*, jika jalanan rusak, memperbaikinya lebih mudah dan murah. Pertama, *paving* dapat dibuat sendiri oleh setiap desa di Bojonegoro. Kedua, pengerjaannya dapat dilakukan oleh masyarakat. *Paving* yang rusak karena banjir diangkat, ditambah pasir, lalu ditutup *paving* baru. Dengan demikian, masyarakat tidak tergantung pada pihak luar untuk memperbaiki kondisi jalanan yang rusak, terutama akibat banjir.

Dengan jalanan ber-*paving* ini, tidak ada lagi desa yang terisolir. Semua mendapatkan akses untuk keluar dari kungkungan akibat kondisi geografis mereka. Masyarakat mendapatkan kemudahan untuk memenuhi kebutuhannya: pasar, sekolah, puskesmas. Tak perlu lagi ada penduduk yang sakit parah di ujung gunung karena tak ada layanan kesehatan. Kegiatan ekonomi pun lebih lancar, arus pertukaran barang kini lebih mudah sehingga biaya pun lebih murah.

Dengan terbukanya akses dan meningkatnya kegiatan perekonomian, masyarakat pun mulai “melek”. Banyak hal yang dapat mereka lakukan untuk memperbaiki taraf kehidupan. Di antaranya mulai dengan sekolah dan pendidikan keterampilan. Masyarakat yang belum memiliki keterampilan terus dilatih untuk memenuhi bursa tenaga kerja di Bojonegoro. Sekolah Menengah Kejuruan dikembangkan karena berbagai usaha terus tumbuh: hotel, restoran, rumah sakit, dan sebagainya.

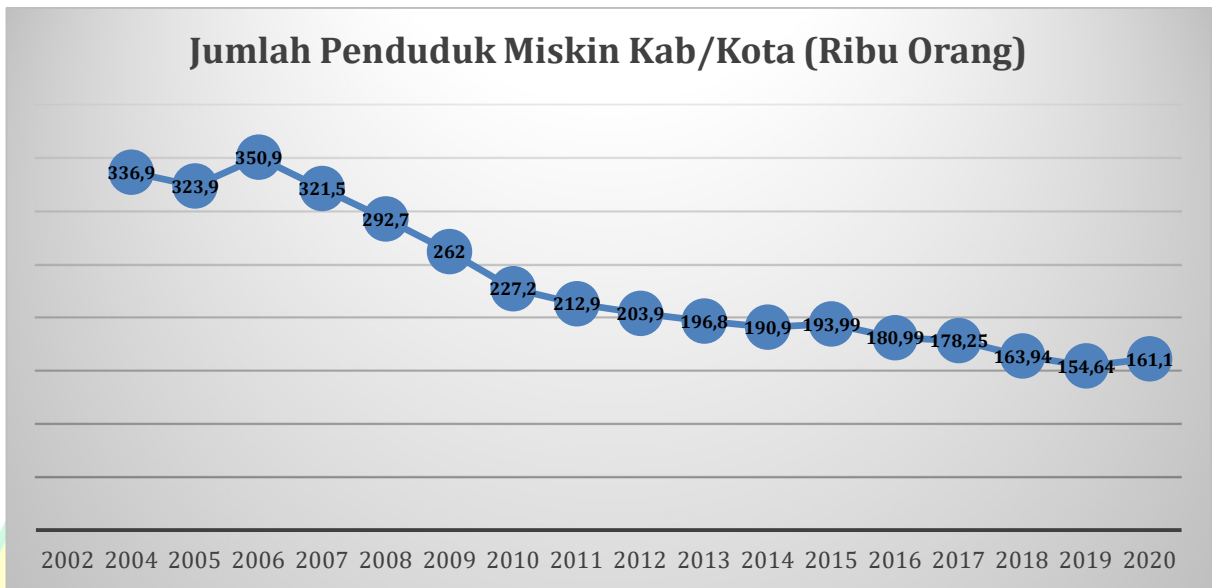
Kebijakan pun dibuat bahwa para pengusaha di Bojonegoro harus mengambil tenaga kerja dari Bojonegoro, sehingga masyarakat tidak hanya menjadi penonton tetapi mampu menikmati hasilnya. Kalau belum mampu menjadi operator

minyak dengan keterampilan tinggi, setidaknya pekerja kasarnya harus dari Bojonegoro.

Pemerintah kabupaten juga menerapkan prinsip keterbukaan dengan mengundang masyarakat ke pendopo kabupaten setiap hari Jumat. Pada kesempatan itu masyarakat dapat mengadukan berbagai hal kepada aparat pemerintah kabupaten. Termasuk jika telah dilaporkan sebelumnya namun belum ada tindak lanjut yang terlihat di lapangan. Hal ini mengubah cara berpikir dan bekerja aparat pemerintah kabupaten, demikian pula dengan masyarakatnya. Untuk keberhasilannya ini, Bojonegoro menjadi percontohan Open Government Partnership bersanding dengan empat belas daerah di berbagai negara seperti Madrid, Paris, Sao Paulo, dan Seoul (*Bojonegoro Terpilih Sebagai Percontohan Pemerintah Daerah Terbuka Open Government Partnership*, 2016).

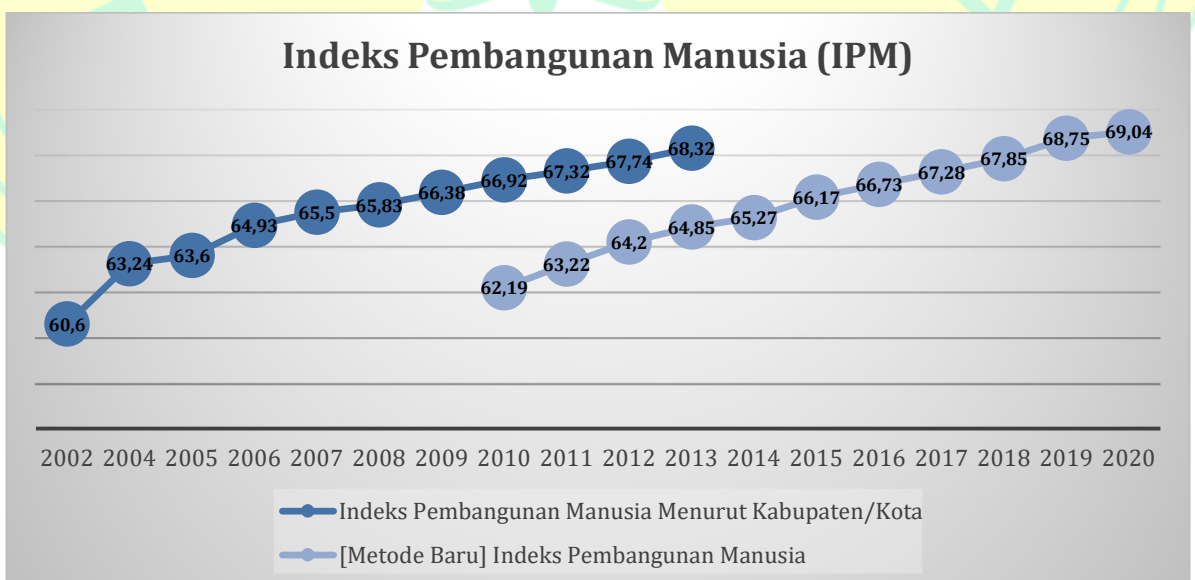
Pemerintah kabupaten juga memanfaatkan kehadiran Exxon untuk mengembangkan kemampuan masyarakat Bojonegoro dengan membuat sistem dimana manfaat finansial yang datang dari pengelolaan minyak dan gas tidak habis dikonsumsi tetapi digunakan sebagai dana untuk pengembangan pendidikan. Dengan demikian, ketika nanti pengelolaan minyak dan gas telah berakhir, masyarakat Bojonegoro tidak ditinggalkan dengan keterbelakangannya tetapi telah memiliki dana untuk kelangsungan pendidikan anak-anak Bojonegoro.

Setelah bertahun-tahun hidup dalam kesulitan, Pemerintah Kabupaten saat itu mampu mengajak masyarakat Bojonegoro untuk memiliki pandangan positif terhadap daerah mereka dan kehidupan mereka. Berbagai perubahan terlihat di setiap tempat: pembangunan infrastruktur, keterbukaan pemerintahan, dana untuk pendidikan, pengembangan industri wisata, hingga pembuatan beragam kain batik dengan motif khas Bojonegoro. Dalam periode tersebut, jumlah penduduk miskin Bojonegoro tercatat mengalami penurunan (*Indeks Kemiskinan Bojonegoro*, n.d.).



Bagan 1 Jumlah Penduduk Miskin Bojonegoro 2002-2020

Sementara kondisi alam yang kerap mendatangkan bencana kekeringan dan banjir secara rutin pun tak luput dari perbaikan. Masyarakat tak khawatir lagi bila banjir datang, karena mereka sudah tahu apa yang harus dilakukan untuk mengantisipasinya, sehingga dengan demikian dapat meminimalkan risikonya. Bahkan banjir sekarang disambut dengan spanduk besar bertuliskan "Selamat Datang Banjir!" layaknya menyambut tamu agung.



Bagan 2 Indeks Pembangunan Manusia 2002-2020

3. Terobosan Baru Pemerintah Kabupaten

Pembaruan yang terjadi di Kabupaten Bojonegoro pada periode 2008-2018 ditandai dengan beberapa terobosan yang tergolong *out of the box*.

Terobosan pertama adalah transparansi yang dilakukan dengan berbagai cara. Transparansi dilakukan untuk menumbuhkan rasa percaya. Percaya akan janji yang diberikan oleh pejabat publik karena janji tersebut dapat ditagih dan dipertanyakan apabila belum sesuai dengan kenyataan. Juga rasa percaya bahwa pemerintah daerah hadir untuk mengayomi masyarakat. Pemakaian keuangan dilaporkan secara transparan. Bahkan di desa-desa, penggunaannya diumumkan di balai desa agar masyarakat dapat melihat untuk keperluan apa saja dana tersebut digunakan.

Transparansi dilakukan dengan membuka jalur komunikasi melalui berbagai media, seperti SMS radio, dan yang sekarang kita kenal sebagai “*blusukan*”—pejabat datang langsung kepada rakyatnya dalam situasi kehidupan mereka sendiri. Bentuk keterbukaan komunikasi lainnya adalah menginformasikan nomor telepon seluler pejabat pemerintah daerah agar masyarakat dapat melakukan kontak langsung dan memanfaatkan aplikasi LAPOR! (www.lapor.go.id). Keterhubungan ini ternyata memiliki manfaat yang sangat banyak. Selain agar pemerintah kabupaten lebih memahami masyarakat yang dilayani, juga sebagai media pembelajaran bagi pemerintah kabupaten, bentuk pengawasan masyarakat kepada pemerintah kabupaten, serta menumbuhkan rasa percaya masyarakat kepada pemerintah kabupaten.

Dampak dari transparansi ini adalah Open Government Partnership, yaitu pengakuan berskala internasional terhadap keterbukaan dan partisipasi publik di suatu daerah. Meskipun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Kota Banda Aceh juga mencalonkan diri dalam ajang ini, terbukti hanya Bojonegoro yang lolos sebagai salah satu contoh OGP kelas dunia. Kota lain yang juga menjadi contoh pemerintah daerah pertama di Asia adalah Seoul (Korea Selatan) dan Tbilisi (Georgia) (*Bojonegoro Terpilih Sebagai Percontohan Pemerintah Daerah Terbuka Open Government Partnership*, 2016). Atas penghargaan ini, Bojonegoro menjadi salah satu daerah di Indonesia yang kerap diundang di forum internasional.



Gambar 1 Berbagi pengalaman di Brazil



Gambar 2 Berbagi pengalaman di Afrika Selatan

Dialog Publik adalah cara yang dianggap spektakuler karena tidak ditemukan di tempat lain. Ini adalah terobosan kedua, yang merupakan sarana untuk pembelajaran dari masyarakat yang dilayani, sekaligus sebagai sarana kontrol. Dialog Publik dilakukan setiap Jumat siang dengan membuka Pendopo Malowopati bagi masyarakat. Siapa saja boleh datang, tidak perlu menggunakan pakaian tertentu—artinya tidak harus rapi, dengan sandal jepit pun boleh hadir. Hal ini dilandasi oleh pemikiran sederhana.

Pertama, pendopo kabupaten adalah milik masyarakat. Jadi, tidak boleh ada larangan bagi masyarakat untuk datang ke sana. Bahkan, rumah dinas bupati pun terbuka bagi masyarakat. Tak jarang bupati dan jajarannya makan bersama dengan masyarakat. Kedua, masyarakat, apalagi yang tinggal di desa, tidak mungkin diharapkan berpakaian rapi seperti standar berpakaian di kota. Jangan sampai hanya karena tidak memiliki pakaian yang pantas, mereka tidak dapat masuk ke kantor kabupaten.



Gambar 3 Dalam Dialog Publik, setiap orang boleh mengadukan masalahnya. (sumber: Facebook PMI Bojonegoro, 11 Maret 2017, <https://www.facebook.com/pmi.bojonegoro.14/videos/174906886348380/?sfnsn=wiwspwa>)

Terobosan dilandasi pemikiran sederhana bahwa masyarakat harus dapat terhubung langsung dengan c. Dalam Dialog Publik, masyarakat dapat

menyampaikan berbagai keluhan yang dihadapi. Seperti pekerjaan galian yang belum selesai, kerusakan pada fasilitas publik, penanganan banjir dan kekeringan, dan sebagainya.

Dialog Publik menjadi pembelajaran berkesan bagi pegawai Pemerintah Kabupaten Bojonegoro. Ketika mereka berhadapan langsung dengan keluhan masyarakat yang dilayani, tak sedikit yang khawatir karena beberapa alasan. Pertama, khawatir mereka tidak cukup kompetensi untuk mengatasi permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat. Kedua, khawatir bahwa ketidakmampuan mereka menyelesaikan masalah akan menjadi bumerang dan membuat mereka kehilangan posisi saat ini. Maka mereka melakukan cara-cara tradisional yang diketahui, seperti memasang kemenyan untuk menjauhkan mereka dari masalah.

Terobosan ketiga adalah *Management Review* yang merupakan sarana pembelajaran untuk setiap pegawai Pemerintah Kabupaten Bojonegoro tanpa memandang posisi dan jabatan. Transparansi yang dijalankan melalui *Management Review* adalah setiap OPD dapat belajar dan memberikan masukan terhadap OPD lain, juga untuk menjaga sinergi terhadap pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan. Transparansi ini menghilangkan silo-silo yang tercipta dari keenam belas dinas yang ada, yaitu: Dinas Pertanian; Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial; Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil; Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Pengairan; Dinas Perindustrian dan Perdagangan; Dinas Perhutanan dan Perkebunan; Dinas Peternakan dan Perikanan; Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset; Dinas Pendidikan; Dinas Perhubungan; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Dinas Kesehatan; Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah; Dinas Komunikasi dan Informatika; serta Dinas Kebersihan dan Pertamanan.



Gambar 4 Management review yang dilakukan antar OPD setiap Jumat pagi

Melalui *Management Review* juga dapat dikenali pegawai berpotensi positif maupun negatif. Bagi yang berpotensi positif, *Management Review* memberikan kesempatan untuk tampil dan mendapat penilaian lebih dari atasan. Sementara bagi yang berpotensi negatif, *Management Review* menjadi peringatan dini untuk segera melakukan penyesuaian yang dibutuhkan. Tidak harus berupa pemberian *punishment*, melalui *Management Review* juga dapat mencari tempat yang lebih sesuai bagi pegawai tersebut.

Terobosan keempat adalah perbaikan infrastruktur, dalam hal ini adalah pembangunan jalan hingga ke pelosok dengan *paving*, yang membuka akses ke daerah terpencil. Alasan pertama, biaya. Penggunaan aspal terlalu mahal padahal Bojonegoro masih sering dilanda banjir, sehingga jalan akan sering rusak—dengan kata lain, akan dibutuhkan berkali-kali perbaikan dengan biaya yang tidak sedikit. Selain itu, struktur tanah Bojonegoro yang merupakan tanah gerak akan membuat perbaikan aspal akan terjadi berkali-kali—dan hal ini juga berarti adanya biaya tinggi. Juga, pengerjaan dengan aspal membutuhkan kontribusi pihak lain, yang berakibat akan adanya biaya tambahan. Alasan kedua, *paving* lebih murah karena dapat dibuat sendiri, apalagi beberapa daerah merupakan penghasil pasir. Alasan

ketiga, *paving* lebih murah karena dapat dikerjakan secara gotong royong oleh masyarakat. Kalaupun membutuhkan biaya, uang akan berputar di daerah, bukannya dibayarkan kepada pihak luar (jika menggunakan pihak ketiga untuk mengaspal jalanan).

Pertimbangan menggunakan *paving* juga didiskusikan kepada masyarakat, termasuk masalah kondisi tanah di Bojonegoro, kemampuan masyarakat, kondisi finansial pemerintah kabupaten, serta konsep efisiensi dan efektivitas. Setelah mengetahui pertimbangan-pertimbangan ini, masyarakat tidak segan untuk melakukan pemasangan dan perbaikan *paving* sendiri, apalagi karena setiap desa telah memiliki Anggaran Dana Desa. Dengan *paving*, akses jalan terbuka sehingga tidak ada lagi daerah terpencil.

Terobosan kelima adalah amnesti politik, yaitu menyelesaikan perseteruan akibat pemilikan kepala daerah pada 2007 dengan memaafkan pegawai pemerintah kabupaten yang sebelumnya berseberangan dengan Suyoto. Hal ini berdampak besar dengan timbulnya kesan positif akan pemimpin birokrasi yang profesional, bukan *like and dislike*.

Amnesti politik menghapuskan kecemasan pegawai yang tidak memilih Suyoto karena pada umumnya yang terjadi pada pendukung lawan politik adalah dicopot dari jabatan atau dimutasikan ke tempat lain. Dengan amnesti, Suyoto menjanjikan bahwa yang akan menjadi penilaiannya adalah kemampuan yang dibutuhkan untuk bekerja dengan baik sebagai pegawai pemerintah kabupaten.

Amnesti politik memang hanya dilakukan oleh Suyoto, tetapi cara ini mengubah banyak hal dalam pemerintahan saat itu. Pegawai pemerintah kabupaten yang tadinya terbelah karena pilihan politik, menyadari bahwa atasan tidak lagi menjadi ancaman dan mereka dapat bekerja dengan baik untuk melayani masyarakat. Dengan amnesti, pegawai Pemerintah Kabupaten Bojonegoro memiliki tujuan yang sama—bukan untuk memenangkan atau mempertahankan pilihan politik, tetapi untuk melayani masyarakat Bojonegoro. Perubahan pola pikir ini berdampak besar terhadap perilaku dan kinerja pegawai pemerintah kabupaten.

4. Perubahan dan Pembaruan Pemerintahan

Perubahan yang terjadi di Bojonegoro merupakan salah satu wujud pembaruan pemerintahan, dimana pemerintah kabupaten mampu mengubah cara kerjanya menjadi “*business not as usual*”. Cara-cara yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, seperti melayani publik secara transparan, manajemen profesional langsung di sektor publik, standar yang eksplisit dan pengukuran terhadap kinerja, penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*, dan penekanan pada disiplin yang lebih besar dan kehati-hatian dalam penggunaan sumber daya tampak sejalan dengan konsep pembaruan pemerintahan yaitu *New Public Management* dan *Reinventing Government*. Keduanya telah banyak diterapkan, dengan hasil yang berbeda-beda, pada setiap pemerintahan. Di Indonesia sendiri, ditemukan perbedaan-perbedaan dalam penerapan *New Public Management* karena berbagai alasan.

Penelitian mengenai *New Public Management* di Indonesia dilakukan oleh Harun et al. (2017). Dalam penelitian yang berjudul *Examining The Unintended Outcomes of NPM Reforms in Indonesia* ini ditemukan tiga dampak utama yang tidak diinginkan dalam penerapan *New Public Management* di Indonesia, yaitu meningkatnya dominasi pemerintah daerah oleh elit daerah—yaitu pejabat terpilih (1), melemahnya peran audit internal di tingkat pemerintah daerah (2), dan korupsi di tingkat pemerintah daerah (3).

Penerapan *New Public Management* dalam dunia pendidikan di Indonesia diteliti oleh Harun et al. (2020) terhadap perguruan tinggi negeri. Hasilnya menunjukkan bahwa upaya ini tidak sistematis dan kebijakan pemerintah di bidang ini dipandang tidak konsisten dan bertentangan dengan apa yang sebenarnya terjadi di lingkungan global. Hasil reformasi pendidikan tinggi di Indonesia diperparah oleh ketidakmampuan pemerintah untuk menggantikan sistem manajemen sumber daya manusia kuno yang digunakan di semua universitas milik negara dan aturan imigrasi yang kaku yang diberlakukan pada akademisi dan mahasiswa dari luar negeri.

Choi (2016) melakukan penelitian mengenai Badan Layanan Umum (BLU) dan menemukan tiga masalah dalam penerapannya, yaitu: tidak ada

pembagian peran dan tanggung jawab yang jelas antara Kementerian Keuangan (Kemenkeu)—yang menempati posisi tertinggi dalam tata kelola BLU, dengan kementerian lini—yang merupakan prinsipal langsung BLU; terkait manajemen keuangan—di antaranya masalah otonomi, fleksibilitas, dan kontrol anggaran; serta manajemen kinerja—dimana BLU diberikan otonomi dan fleksibilitas tingkat tinggi namun kualitas layanan yang diberikan masih jauh tidak sesuai dengan hak istimewa yang dimilikinya. Penelitian ini juga memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas tampak bahwa penerapan *New Public Management* di Indonesia masih menemui banyak masalah, seperti: dominasi pejabat terpilih, lemahnya audit, korupsi dan manajemen keuangan, sistem manajemen sumber daya manusia yang tertinggal, serta manajemen kinerja. Selain itu, penelitian mengenai *New Public Management* belum mencakup mengenai cara melakukan perubahan, padahal konsep *New Public Management* itu sendiri merupakan perubahan dan pembaruan di bidang pemerintahan.

Oleh karena itu, fokus penelitian ini adalah manajemen perubahan dengan konsep *New Public Management* pada kepemimpinan daerah di Bojonegoro periode 2008-2018. Sementara subfokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pembentukan agen perubahan.
2. Implementasi kepemimpinan.
3. Cara melakukan perubahan.

B. Pembatasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada periode kepemimpinan Bupati Suyoto, yaitu 2008-2018. Hal-hal yang diteliti meliputi apa yang dilakukan Suyoto agar jajarannya menjadi profesional dan mampu membantu peningkatan taraf hidup masyarakat Bojonegoro.

C. Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian merefleksikan pemikiran peneliti pada faktor yang paling signifikan untuk dipelajari, dalam hal ini adalah agen perubahan. Menurut Merriam & Tisdell (2016, p. 74-78), topik penelitian dapat berasal dari berbagai sumber, termasuk masalah sosial dan politik saat ini, dan tiga atau empat pertanyaan utama merupakan jumlah yang masuk akal untuk penelitian kualitatif, meskipun dapat dibuat pertanyaan tambahan untuk setiap pertanyaan utama. Dalam penelitian ini, pertanyaan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pembentukan agen perubahan di Bojonegoro?
2. Bagaimana praktik kepemimpinan di Bojonegoro?
3. Bagaimana cara melakukan perubahan di Bojonegoro?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengetahui bagaimana Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melakukan perubahan yang signifikan pada wilayah dan penduduknya, dengan harapan dapat ditiru oleh daerah-daerah lain. Dengan dirumuskannya model kepemimpinan daerah sebagai agen perubahan, diharapkan dapat menjadi acuan bagi daerah-daerah lain untuk mengembangkan kepemimpinan sebagai agen perubahan sesuai dengan karakteristik daerahnya masing-masing.

Penelitian ini akan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu manajemen sumber daya manusia, khususnya dalam membentuk agen perubahan sebagai bagian penting dari manajemen perubahan. Terutama dalam kaitannya dengan sumber daya manusia, agar pemimpin-pemimpin di sektor publik berani melakukan perubahan.

Di sisi praktis, penelitian ini berkontribusi untuk menyiapkan pembentukan agen perubahan di berbagai sektor publik lain. Khusus bagi pemerintah daerah lain, diharapkan hasil penelitian ini dapat membantu menyiapkan agen perubahan dari pemimpin-pemimpin di daerah lain. Dengan demikian, pembentukan agen perubahan dapat dilakukan sejak awal sebagai persiapan untuk menghadapi perubahan di masa depan dan sesuai dengan kepribadian orang Indonesia.

E. State of The Art Penelitian

Tahun	Penulis, Jurnal	Hasil
2014	Yanti Aneta, <i>Public Policy and Administration Research</i>	Kurangnya budaya organisasi yang menghargai perilaku melayani masyarakat atau pelanggan. Kurangnya komunikasi dan pemanfaatan teknologi untuk berkomunikasi, serta kepemimpinan yang berfokus pada kinerja.
2016	Jin-Wook Choi, <i>Jurnal Studi Pemerintahan</i>	Tiga masalah dalam penerapan NPM di Indonesia: pembagian peran dan tanggung jawab, manajemen keuangan, serta manajemen kinerja.
2017	Harun et al., <i>Public Money & Management</i> .	Tiga hasil yang tidak diharapkan dari penerapan <i>New Public Management</i> di Indonesia, yaitu meningkatnya dominasi pemerintah daerah oleh elit daerah (yaitu pejabat terpilih), melemahnya audit internal di tingkat pemerintah daerah, dan korupsi di tingkat pemerintah daerah.
2018	Eko Prasajo & Defny Holidin, <i>Public Policy and Governance</i>	Proses perubahan sangat ditentukan oleh kepemimpinan dan kapasitas organisasi, namun tidak semua pemimpin daerah mengutamakan nilai “melayani publik” dan “efisiensi”.
2020	Harun et al., <i>Public Money & Management</i>	Hasil reformasi pendidikan di Indonesia tidak konsisten dan bertentangan dengan apa yang sebenarnya terjadi di lingkungan global, diperparah oleh ketidakmampuan pemerintah untuk menggantikan sistem manajemen sumber daya manusia kuno yang digunakan di semua universitas milik negara dan aturan imigrasi yang kaku yang diberlakukan pada akademisi dan mahasiswa dari luar negeri.

Dari beberapa penelitian terbaru ini tampak belum ada perhatian khusus mengenai kepala daerah dan jajarannya sebagai agen perubahan. Hasil penelitian lain seperti dijelaskan di bagian Penelitian Terdahulu belum menjelaskan tentang agen perubahan di sektor publik, dikaitkan dengan kepemimpinan di daerah.

Dengan demikian, kebaruan penelitian ini adalah penemuan model kepemimpinan daerah sebagai agen perubahan.

F. Roadmap Penelitian

Sebelum 2021

- Teori-teori dan penelitian mengenai New Public Management dan Reinventing Government, manajemen perubahan, agen perubahan, dan perubahan sosial

2021-2022

- Penelitian tentang:
 - Pembentukan agen perubahan
 - Implementasi kepemimpinan dalam perubahan
 - Teknis cara melakukan perubahan
- Luaran:
 - Publikasi atas 3 pertanyaan penelitian
 - Disertasi

2022-2023

- Penelitian pada area sejenis. Contoh: Banyuwangi, Surabaya.
- Luaran: buku tentang manajemen perubahan di sektor publik

2023-2024

- Perumusan cara-cara terbaik untuk memunculkan agen perubahan di sektor publik