GOVERNMENT LEADERSHIP COMPETENCE IN THE FORMULATION OF PROGRESSIVE PUBLIC POLICIES (Study of Regional Leadership in Bandar Lampung)

By:
Eko Budi Sulistio
Ekobudi.sulistiono@fisip.unila.ac.id

Abstract

Public Policy is one of the keys to success in implementing governance and development, both at the national and local (regional) level. Progressive public policy will determine the direction of development policy in the future. Public policy is determined by many actors both government and non-government. However, government actors have a very dominant role. At the local level, the regional head becomes a barometer of how the quality of public policy is produced. This study intends to analyze the competence of regional heads in the formulation of progressive public policies in Bandar Lampung, especially in the field of infrastructure.

Keywords: Government, Leadership, Public Policies

LATAR BELAKANG

Saat ini dan juga di masa yang akan datang, permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah akan semakin kompleks dan tidak terduga. Untuk menghadapi persoalan publik yang semakin kompleks, tak terduga dan mudah berubah tersebut dibutuhkan kapasitas yang memadai dari para pemimpin pemerintahan, baik yang ada di legislatif maupun eksekutif. Tanpa kapasitas yang memadai, maka pemerintahan hanya akan berjalan sebagaimana biasanya (*business as usual*) dimana tindakan-tindakan yang dilakukan sekedar untuk memenuhi tuntutan rutinitas organisasi tanpa memberikan solusi dan orientasi jangka panjang. Permasalahan pemerintahan ini dapat berasal berasal dari internal maupun karena pengaruh dari luar. Tuntutan masyarakat juga akan semakin kompleks dan semakin sulit untuk dipenuhi karena mudah sekali berubah sebagai dampak dari perkembangan ekonomi, sosial, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan globalisasi.

Kompetensi merupakan syarat untuk dapat melakukan pekerjaan-pekerjaan tertentu. Kompetensi seorang pemimpin dalam organisasi ditentukan oleh banyak faktor, yakni: pendidikan (pengetahuan), pengalaman, pergaulan dan motivasi (Budiati, 2013). Makhya (2010) yang menyatakan bahwa beberapa *problem* yang muncul dalam pemilihan kepala daerah secara langsung yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas-tugas kepala daerah adalah rendahnya legimitasi politik kepala daerah dan ketimpangan dukungan politik dari DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Secara teoritis, kompetensi atau keahlian yang dimiliki oleh seorang pemimpin dalam suatu organisasi dapat dibedakan kedalam 3 kategori, yakni kompetensi konseptual, kompetensi hubungan manusia dan kompetensi teknis (Sulistio, 2013). Selain itu dalam menanggapi perubahan masa depan yang cepat, kompleks dan tak terduga seorang pemimpin juga dituntut untuk memiliki kompetensi lain yakni *connection* dan *confidence* (Matondang, 2008).

Munculnya elit-elit politik baru yang menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan, terutama pada level pemerintahan daerah berdampak pada kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam merespon persoalan-persoalan publik yang dihadapi oleh masyarakat daerah. Pada beberapa pemerintah daerah, muncul pemimpin-pemimpin yang memiliki kompetensi memadai sebagai pemimpin publik dan mampu mengeluarkan kebijakan-kebijakan progresif (*progressive public policy*) untuk membawa masyarakat keluar dari masalah dan menuju situasi baru yang lebih baik. Beberapa Kepala Daerah di Indonesia telah mendapatkan penghargaan dari berbagai pihak berkaitan dengan kinerjanya dalam membuat kebijakan-kebijakan yang inovatif dan solutif. Setidaknya

pada tahun 2015 ada 23 Kepala Daerah yang mendapatkan penghargaan sebagai Kepala Daerah berprestasi (detik.com, 28 April 2015). Kebijakan publik yang progresif perlu dirumuskan oleh para pemimpin pemerintahan di daerah sebagai salah satu strategi untuk menghadapi masalah yang dihadapi masyarakat daerah saat ini dan mengantisipasi perubahan yang mungkin akan terjadi pada masa yang akan datang berdasarkan pada argumentasi-argumentasi ilmiah yang rasional. Salah satu masalah yang saat ini banyak dihadapi oleh pemerintah daerah adalah masalah infrastruktur. Di bidang infrastruktur, persoalan yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah adalah ketersediaan fasilitas jalan dan jembatan yang memadai yang menghubungkan daerah-daerah yang jauh (*remote areas*) dengan pusat-pusat pertumbuhan di daerah perkotaan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji kompetensi para pemimpin lokal, baik eksekutif maupun legislatif di bidang insfrastruktur. Melalui penelitian ini, maka diharapkan dapat dirumuskan model kompetensi pemimpin lokal yang dapat mendorong terciptanya kebijakan publik yang progresif guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat daerah.

RUMUSAN MASALAH PENELITIAN

1. Bagaimanakah karakter kompetensi para pemimpin daerah yang dapat mendorong terciptanya kebijakan publik yang progresif di daerah?
2. Bagaimanakah para pemimpin daerah mengimplementasikan gagasan dalam kebijakan publik yang progresif tersebut?
3. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menyusun kebijakan publik yang progresif dan bagaimana strategi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut?

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Medeskripsikan dan menganalisis karakter kompetensi para pemimpin daerah yang dapat mendorong terciptanya kebijakan publik yang progresif.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor pendukung para pemimpin daerah dapat mengimplementasikan gagasan dalam kebijakan publik yang progresif tersebut.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menyusun kebijakan publik yang progresif dan strategi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

KEBIJAKAN PUBLIK PROGRESIF

Carl Friedrich (1969) dalam Agustino (2008) menyatakan bahwa kebijakan merupakan tindakan/ kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (peluang-peluang) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Sedangkan James Anderson (1994) menyatakah bahwa Kebijakan Publik adalah *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (Young and Quinn, 2002). Berdasarkan rumusan-rumusan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan setiap keputusan yang diambil dan aktifitas yang dilakukan oleh aktor atau sekelompok aktor yang memiliki kewenangan yang ditujukan untuk mengatasi persoalan publik yang dihadapi oleh masyarakat. Sebagai instrumen untuk menyelesaikan masalah publik dan sekaligus sebagai upaya rekayasa sosial (*social enginering*) maka kebijakan publik harus didesain tidak hanya untuk kepentingan jangka pendek, melainkan untuk kepentingan jangka panjang. Inilah yang dimaksud dengan kebijakan publik yang progresif (*progressive public policy*).

Kebijakan publik progresif merupakan kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah bersama-sama dengan aktor-aktor politik untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang bersifat substantif, inovatif, radikal dan berorientasi jangka panjang dengan memperhatikan isu-isu yang berkembang di masyarakat sehingga dapat diterima sebagai kepentingan bersama. Reiss (2005) menyebutkan (dalam konteks Amerika Serikat) beberapa agenda yang perlu diperhatikan dalam merumuskan kebijakan publik yang progresif adalah hak-hak imigran, keberlanjutan lingkungan serta akses atas ketercukupan dan kelayakan perumahan dan kesehatan (...*traditionally progressive public policy issues such as immigrant rights, environmental sustainability, and acces to addequate and affordable housing and health care).* Sedangkan dalam konteks Indonesia, Mawardi dan Sumarto (2003) menyatakan bahwa kebijakan publik yang progresif itu adalah kebijakan publik yang menyangkut kepentingan kelompok masyarakat marginal (kaum miskin).

Dalam pandangan Taylor-Gooby (2012) Kebijakan publik yang progresif itu adalah kebijakan yang ramah dan inklusif sehingga dapat diterima oleh sebagian besar pemilih (*voters*). Setidaknya ada 3 kriteria suatu kebijakan publik dianggap progresif, yakni: (1) setiap perubahan kebijakan hendaknya mendorong adanya dukungan dari para masyarakat pemilih (*voters),* (2) kebijakan-kebijakan yang dapat dipilih setidaknya merefleksikan beberapa arus utama dalam opini publik dan cocok dengan parameter yang

dirumuskan oleh para pemimpin opini dan media (*opinion leaders*), dan (3) kebijakan tersebut harus memiliki kemampuan untuk pembangunan dalam hal mengarahkan opini publik berdasarkan arah yang berkemajuan.

PERAN PEMIMPIN DAERAH DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Orang-orang yang menggerakkan badan-badan pemerintah adalah para pemimpin tertinggi dalam badan pemerintah tersebut. Pada tingkat lokal (daerah) mereka adalah para kepala daerah sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Pada level pemerintahan provinsi disebut gubernur dan pada level pemerintah kabupaten/ kota disebut bupati/walikota. Para kepala daerah ini merupakan orang-orang yang memiliki pengaruh yang sangat kuat dalam menentukan arah kebijakan publik di daerahnya masing-masing. Hal ini karena mereka adalah orang-orang yang mendapatkan langsung dari rakyat dalam pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Kaho (2010) salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah faktor manusia, yang dalam hal ini termasuk pula kepala daerah. Kepala daerah sangat menentukan maju mundurnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Manullang dalam Kaho (2010) bahwa baik tidaknya manajemen pemerintahan daerah tergantung benar pada pemimpin daerah itu, khususnya para kepala daerah sebagai manajer di daerah bersangkutan. Peranan kepala daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah, khususnya menyangkut tugas-tugas desentralisasi.

Menurut Stoner (1996), terdapat dua fungsi utama kepemimpinan, yakni:

1. Fungsi pemecahan masalah masalah atau fungsi yang bertalian dengan tujuan dapat mencakup fungsi memberi saran pemecahan dan memberi informasi dan pendapat.
2. Fungsi pembinaan kelompok atau fungsi sosial meliputi segala sesuatu yang membantu kelompok beroperasi secara lebih lancar, termasuk mengenai ketidak sepakatan, dan memberi pujian pada anggota lain dalam kelompok.

Berdasarkan uraian tersebut, jika dikaitkan dengan kepemimpinan pemerintahan, maka fungsi utama kepala daerah adalah merumuskan dan mengambil kebijakan publik untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat daerah dan melakukan pembinaan berbagai kelompok masyarakat untuk mendukung terealisasinya kebijakan publik yang diputuskan.

KOMPETENSI PEMIMPIN PUBLIK

Kompetensi dapat dipahami sebagai karakteristik mendasar individu yang secara kausal berhubungan dengan efektifitas atau kinerja yang sangat baik (Amstrong dan Murlis, dalam Ramelan 2003). Kompetensi ini menggambarkan pengetahuan dan standar kinerja yang dipersyaratkan agara dapat menyelesaikan suatu pekerjaan atau memegang suatu jabatan tertentu. Menurut Cheetam dan Chivers (2005), *competence is effective performance within a domain/context at different levels of proficiency* (kompetesi adalah kinerja yang efektif dalam sebuah perkerjaan / konteks di berbagai tingkat keahlian). Sedangkan, Kanter (2003) mengemukakan bahwa kompetensi adalah *the ability to translate ideas into applications for customers, to execute to the highest standards* (kemampuan untuk mengejawantahkan gagasan-gagasan ke dalam tindakan nyata bagi para pelanggan, dengan menjalankan standar yang tertinggi/ terbaik). Dengan demikian, maka kompetensi dapat diartikan sebagai standar kemampuan tertinggi yang dimiliki seseorang untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu saat ini atau masa yang akan datang.

Dalam hal kepemimpinan pemerintahan, Wasistiono (2010) mengungkapkan ada tiga variabel yang digunakan untuk memilih pemimpin pemerintahan dengan baik, yakni: kapabilitas, akseptabilitas dan kompatibilitas. Kapabilitas adalah gambaran-gambaran kemampuan diri si pemimpin baik intelektualkemampuan diri si pemimpin baik intelektual maupun moral, yang dapat dilihat dari catatan maupun moral, yang dapat dilihat dari catatan jejak-jejak (*track records*) pendidikannya maupun jejak sikap pendidikannya maupun jejak sikap dan dan perilakunya selama ini. Akseptabilitas adalah gambaran tingkat penerimaan pengikut pengikut terhadap kehadiran pemimpin, yang terlihat dari dukungan waktu pemilihan (untuk pejabat yang dipilih) serta dukungan program-program yang yang ditawarkan (untuk pejabat yang diangkat). Sedangkan kompatibilitas adalah gambaran kemampuan pemimpin pemerintahan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan yang datang dari sistem pemerintah tingkat atasnya dan kemampuan mengakomodasikan pemerintah tingkat atasnya dan kemampuan mengakomodasikan tuntutan dari subsistem pemerintah tingkat bawahnya maupun dari para pengikutnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yakni penelitian yang berusaha untuk menggambarkan suatu fenomena secara apa adanya. Sebagaimana dikemukakan oleh Faisal (2008) bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk menggambarkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti, namun tidak sampai mempersoalkan jalinan hubungan antar variabel tersebut dan tidak untuk menguji hipotesis

serta tidak dimaksudkan untuk melakukan generalisasi atas suatu gejala atau kenyataan sosial yang ada. Dalam penelitian ini fenomena yang dimaksud adalah gambaran kompetensi pemimpin daerah dalam merumuskan kebijakan publik yang progresif di daerahnya.

Dalam penelitian kualitatif penting untuk menetapkan fokus penelitian agar tidak terjadi bias dalam pengumpulan dan analisis data. Untuk menghindari bias maka pengumpulan data dalam penelitian ini akan difokuskan pada hal-hal berikut:

1) Identifikasi Karakter Kompetensi Pemimpin Daerah yang dapat mendukung perumusan kebijakan publik yang progresif.
2) Tindakan-tindakan politik dan administratif yang dilakukan oleh pemimpin daerah dalam melaksanakan kebijakan publik yang telah dirumuskan.
3) Hambatan-hambatan yang dialami oleh pemimpin daerah dalam mengimplementasikan kebijakan publik yang progresif.

Pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan metode wawancara mendalam (*indepth-interview*), obverasi/ pengamatan lapangan dan dokumentasi, serta penelusuran bahan secara online (melalui internet) (Bungin, 2010). Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data. Pada penelitian kualitatif, instrumen pokok adalah peneliti sendiri, Pedoman wawancara (*interview guide*), Catatan lapangan (*field notes*) dan Pedoman observasi *(observation guide).* Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif (Miles and Huberman, 1992). Komponen analisis data yang mencakup pengumpulan data, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan. Derajat kepercayaan atau kebenaran suatu penilaian akan ditentukan oleh standar apa yang digunakan. Peneliti kualitatif menyebut standar tersebut dengan keabsahan data yang dapat diuji dengan 4 kriteria berikut (Moleong, 2004): (a) Derajat keterpercayaan *(credibility),*(b) Keteralihan *(transferability)*, (c) Kebergantungan (dependability), dan (d) Kepastian (confirmability).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. KARAKTER KOMPETENSI PEMIMPIN DAERAH YANG DAPAT MENDORONG TERCIPTANYA KEBIJAKAN PUBLIK YANG PROGRESIF DI DAERAH

Kebijakan publik yang progresif merupakan kebijakan yang berorientasi pada masa mendatang didasarkan atas kebutuhan-kebutuhan nyata masyarakat. Setiap kebijakan publik selayaknya didesain menjadi kebijakan-kebijakan yang progresif, sebab kebijakan itu memang dirumuskan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat agar

pada masa yang akan datang tidak terjadi lagi atau dapat diselesaikan dengan baik.

Di era otonomi daerah, dimana pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kota Bandarlampung memiliki kewenangan yang besar untuk merumuskan kebijakan-kebijakan daerah yang sesuai dengan tuntutan masyarakat. Kebijakan lokal yang dirumuskan ini juga harus dapat meningkatkan daya saing daerah, khususnya di bidang ekonomi sehingga para investor mau menanamkan modalnya di daerah yang kebijakan-kebijakannya berpihak pada perkembangan ekonomi.

Salah satu masalah publik yang penting bagi Pemerintah Kota Bandarlampung adalah infrastruktur daerah. Insfrastruktur yang baik akan menjadi salah satu faktor pendukung bagi masyarakat daerah dan juga investor untuk meningkatkan daya saing daerah. Bagi masyarakat, infrastruktur daerah yang baik akan mempermudah mobilitas dan pada akhirnya dapat meningkatkan produktifitas. Demikian pula bagi para investor, infrastruktur daerah yang baik dapat mendukung kemudahan berusaha, mengurangi biaya produksi dan pada akhirnya meningkatkan keuntungan. Investor akan semakin agresif memperluas cakupan bisnisnya, sehingga menguntungkan pemerintah daerah. Disamping keuntungan secara finansial, seperti meningkatnya pajak daerah, juga dapat menyerap tenaga kerja dan mengurangi tingkat pengangguran di daerah.

Dalam konteks kebijakan publik ditingkat lokal, khususnya dalam proes perumusan maupun pelaksanaannya, peran pemimpin daerah sangatlah penting. Peran pemimpin daerah ini utamanya adalah memberikan motivasi yang tinggi bagi para aparat birokrasi agar memiliki keyakinan untuk menjalankan kebijakan yang telah diambil. Selain itu pula, pemimpin daerah juga memiliki peranan yang sangat penting dalam melakukan lobi-lobi (negosiasi politik) dengan para politisi terkait dengan kebijakan prioritas daerah yang merupakan penjabaran janji kampanye kepala daerah.

Merumuskan atau mendesain kebijakan publik yang progresif (berorientasi pada kebutuhan masyarakat dan berorientasi pada masa depan) di tingkat daerah membutuhkan keahlian kepemimpinan (*leadership skill*) dari dari pengambil kebijakan (*policy maker*), yakni para kepala daerah, anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Untuk itulah maka pemimpin daerah, khususnya kepala harus memiliki kompetensi yang mendukung untuk mampu merumuskan dan mendesain kebijakan publik yang progresif.

Bandar Lampung merupakan ibukota Provinsi Lampung yang sejak tahun 2010 dipimpin oleh Walikota Herman Hasanusi (Herman HN). Sepanjang kepemimpinan Herman HN, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah banyak mengalokasi dana pembangunan daerah untuk membangun

insfrastruktur. Berbagai infrastruktur yang dibangun sejak kepemimpinan Herman HN diantaranya adalah: Pasar, Jalan Raya, Jalan Lingkungan, Jembatan, Drainase, Gedung Pelayanan Kesehatan (Rumah Sakit, Puskesmas dan Poskeskel). Dibutuhkan pemimpin daerah yang berkarakter untuk dapat membangun Kota Bandar Lampung, mengingat kondisi yang heterogen baik dari aspek politik, budaya, pendidikan masyarakat maupun ekonomi. Berdasarkan hasil penelitian dapat diketahui beberapa karakteristik pemimpin yang kompeten dalam mendesain kebijakan publik yang progresif ini Kota Bandarlampung.

a. **Responsif**

Dalam penelitian ini responsif didefinisikan sebagai suatu sikap tanggap seorang pemimpin daerah terhadap suatu permasalahan publik yang dirasakan oleh masyarakat. Semakin cepat menanggapi persoalan publik, maka dapat dikatakan seorang pemimpin daerah tersebut semakin responsif. Sebalik kelambatan dalam merespon suatu permasalahan publik, maka seorang pemimpin daerah tersebut dikatakan semakin tidak responsif.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan maka dapat dikatakan bahwa Walikota Bandar Lampung, Herman HN merupakan sosok pemimpin yang responsif. Pemimpin yang responsif adalah pemimpin yang tanggap dalam memecahkan masalah publik dan senantiasa menjadi pionir atau yang mengambil langkah pertama untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Selain itu pemimpin yang responsif juga tanggap dengan kebutuhan dan dan harapan dari masyarakat. Pemimpin Responsif diperlukan agar mampu menghadapi suatu persoalan dengan tanggap dan aktif dalam mencari solusi. Pemimpin responsif juga penting karena akan mempengaruhi masa depan suatu organisasi ketika dihadapkan oleh suatu permasalahan.

Salah satu bukti dari sikap responsif Walikota Bandar Lampung ditunjukan saat dia turun tangan langsung meninjau kerusakan aspal yang dikeluhkan oleh Warga. Bersama jajaran aparat terkait seperti Dinas Pekerjaan Umum, Herman HN langsung melakukan pemeriksaan kerusakan jalan dan memastikan perbaikan jalan yang rusak tersebut (Dokumen, 17 April 2015). Selain itu, Herman HN juga melakukan pengecekan kondisi drainase di badan jalan yang tidak lancar. Seperti halnya kerusakan jalan, pada kasus tersumbatnya drainase ini, Herman HN langsung menginstruksikan kepada jajarannya untuk mengeruk sumbatan-sumbatan pada drainase tersebut. Seketika jajaran Dinas Kebersihan bersama Satuan Polisi Pamong Praja melakukan kegiatan bersih-bersih drainase tersebut yang berisi sampah dan berbagai kotoran akibat kerusakan jalan (Sumber: tribunlampung.co.id).

Masalah perbaikan jalan dan gorong-gorong menjadi salah satu perhatian dari Walikota Herman HN, sebab masalah ini banyak dikeluhkan oleh masyarakat Kota Bandar Lampung. Sebagai contoh, pada 10 Mei 2017, Herman HN turun langsung untuk meninjau perbaikan gorong-gorong dan drainase yang ada di jalan Kartini.

Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Herman HN tersebut dapat dikatakan sebagai bukti sikap responsif Herman HN dalam mengatasi permasalahan publik di Bandar Lampung. Sebagai kepala daerah, Herman HN bukanlah tipe pemimpin yang hanya bekerja di belakang meja, melainkan meninjau langsung masalah-masalah publik yang terjadi di Bandar Lampung. Sikap responsif yang ditunjukkan oleh Herman HN merupakan sikap yang harus dimiliki oleh pemimpin agar dapat mengetahui akar suatu permasalahan dan memberikan solusi untuk mengatasi masalah yang terjadi.

Sikap responsif yang ditunjukkan oleh Herman HN sebagai Kepala Daerah, sangat diperlukan untuk dapat merancang kebijakan publik yang progresif di daerah. Tanpa ada sikap responsif ini, maka pemimpin daerah dalam mendesain kebijakan publik hanya akan banyak mendapatkan masukan-masukan dari para pihak yang mungkin tidak memberikan gambaran utuh tentang masalah yang dihadapi.

b. **Visioner**

Karakter selanjutnya dari kepala daerah yang dibutuhkan untuk mampu mendesain kebijakan publik yang progresif adalah seorang kepala daerah harus memiliki pandangan yang jauh ke depan atau visioner. Visioner dalam penelitian ini diartikan secara kemampuan seorang pemimpin memandang jauh ke depan dari permasalahan yang dihadapi dan prediksi apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang berdasarkan data-data valid yang dimilikinya. Berdasarkan uraian dari berbagai sumber dapat dikatakan bahwa Herman HN adalah pemimpin yang bersifat visioner. Berbagai kebijakan, khususnya di bidang infrastruktur, dirumuskan dengan melihat kondisi dimasa depan sesuai dengan kondisi yang terjadi saat ini. Misalnya, pembangunan berbagai jalan layang (*fly over*) di persimpangan-persimpangan padat kendaraan ditujukan untuk mengatasi kemacetan parah di lokasi bersangkutan. Jika tidak dibangun jalan layang maka tidak ada solusi lain, dan jika tidak dibangun saat ini maka akan semakin sulit dibangun pada masa yang akan datang.

Pentingnya seorang pemimpin memiliki kemampuan menggambarkan dengan jelas tujuan-tujuan yang akan diraihnya di masa depan adalah syarat utama bagi seorang pemimpin yang visioner. Kepemimpinan yang efektif dimulai dengan visi yang jelas. Visi yang akan menjadi daya atau kekuatan untuk melakukan perubahan, mendorong kreativitas melalui integrasi maupun sinergi berbagai keahlian dari orang-

orang yang ada dalam organisasi tersebut. Ada dua aspek mengenai visi, yaitu *visionary role* dan *implementation role*. Artinya seorang pemimpin, selain membangun suatu visi bagi organisasinya juga memiliki kemampuan untuk menjabarkan visi tersebut ke dalam suatu rangkaian tindakan atau kegiatan yang merupakan upaya untuk mencapai visi itu. Oleh karena itu seorang pemimpin yang visioner adalah seorang yang sangat responsif. Artinya dia selalu tanggap terhadap setiap persoalan, kebutuhan, harapan dan impian dari mereka yang dipimpinnya. Selain itu selalu aktif dan proaktif dalam mencari solusi dari setiap permasalahan ataupun tantangan yang dihadapi organisasinya.

Seorang pemimpin yang visioner, berarti juga pemimpin yang futuristik. Ia dapat membayangkan suatu kondisi yang akan terjadi dimasa yang akan datang. Prediksinya didasarkan atas fakta-fakta yang terjadi saat ini. Ia mampu melakukan rekayasa (*enginering*) sosial sehingga persoalan-persoalan yang mungkin terjadi dimasa yang akan datang dapat dihindari atau diminimalisir.

Pembangunan Kota Bandar Lampung merupakan rangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan yang diinginkan yaitu masa depan yang lebih baik. Dalam rangka menetapkan tujuan pembangunan kota Bandar Lampung, diperlukan visi yang mengarahkan pandangan ke depan mengenai cita-cita kota yang disepakati bersama dan sebagai pedoman seluruh pihak yang terlibat dalam pembangunan kota, baik pemerintah kota, swasta, dan masyarakat (seluruh *stakeholders*) dalam memantapkan peran masing-masing dalam membangun Kota Bandar Lampung.

Guna menyelaraskan seluruh aspirasi, langkah strategik, energi masyarakat untuk pembangunan, dan identitas masyarakat untuk bergerak ke arah yang lebih maju, baik secara komparatif ataupun secara kompetitif, maka ditetapkanlah Visi Pemerintah Kota Bandar Lampung 2016-2021 yaitu: "Bandar Lampung Sehat, Cerdas, Beriman, Berbudaya, Unggul dan Berdaya Saing Berbasis Ekonomi Kerakyatan" (http://jdih-bandarlampung.com, diakses pada 02 Agustus 2017).

Seth Kahan (2002), menjelaskan bahwa kepemimpinan visioner melibatkan kesanggupan, kemampuan, kepiawaian yang luar biasa untuk menawarkan kesuksesan dan kejayaan di masa depan. Seorang pemimpin yang visioner mampu mengantisipasi segala kejadian yang mungkin timbul, mengelola masa depan dan mendorong orang lain utuk berbuat dengan cara-cara yang tepat. Hal itu berarti, pemimpin yang visioner mampu melihat tantangan dan peluang sebelum keduanya terjadi sambil kemudian memposisikan organisasi mencapai tujuan-tujuan terbaiknya.

Corinne McLaughlin (2001) mendefinisikan pemimpin yang visioner (*visionary leaders*) adalah mereka yang mampu membangun 'fajar baru' (*a*

new dawn) bekerja dengan intuisi dan imajinasi, penghayatan, dan *boldness*. Mereka menghadirkan tantangan sebagai upaya memberikan yang terbaik untuk organisasi dan menjadikannya sebagai sesuatu yang menggugah untuk mencapai tujuan organisasi. Mereka bekerja dengan kekuatan penuh dan tercerahkan dengan tujuan-tujuan yang lebih tinggi. Pandangannya jauh ke depan. Mereka adalah para *social innovator*, agen perubah, memandang sesuatu dengan utuh (*big picture*) dan selalu berfikir strategis.

kepemimpinan yang visioner merupakan kepemimpinan yang mampu mengembangkan intuisi, imajinasi dan kretaifitasnya untuk mengembangkan organisasinya. Dia memiliki kemampuan untuk memimpin menjalankan misi organisasinya melalui serangkaian kebijakan dan tindakan yang progressif menapaki tahapan-tahapan pencapaian tujuannya, adaptif terhadap segala perubaahan dan tantangan yang dihadapi, serta efisien dan efektif dalam pengelolaan segala sumberdaya yang dimilikinya. Pemimpin yang visoner menjalankan kepemimpinannya dengan dukungan penuh dari seluruh staf dan semua pihak yang terkait dengannya, disebabkan kepiawaiannya dalam meyakinkan mereka bahwa apa yang mereka laksanakan akan memberikan yang terbaik buat semua pihak.

Kepemimpinan visioner memiliki ciri-ciri yang menggambarkan segala sikap dan perilakunya yang menunjukkan kepemimpinannya yang berorientasi kepada pencapaian visi, jauh memandang ke depan dan terbiasa menghadapi segala tantangan dan ressiko. Diantara cirri-ciri utama kepemimpinan visioner adalah:

1. Berwawasan ke masa depan, bertindak sebagai motivator, berorientasi pada the best performance untuk pemberdayaan, kesanggupan untuk memberikan arahan konkrit yang sistematis.
2. Berani bertindak dalam meraih tujuan, penuh percaya diri, tidak peragu dan selalu siap menghadapi resiko.
3. Mampu menggalang orang lain untuk kerja keras dan kerjasama dalam menggapai tujuan, menjadi model (teladan) yang secara konsisten menunjukkan nilai-nilai kepemimpinannya, memberikan umpan balik positif, selalu menghargai kerja keras dan prestasi yang ditunjukkan oleh siapun yang telah memberi kontribusi.
4. Mampu merumuskan visi yang jelas, inspirasional dan menggugah, mengelola ‘mimpi’ menjadi kenyataan, mengajak orang lain untuk berubah, bergerak ke ‘*new place’*.
5. Mampu memberi inspirasi, memotivasi orang lain untuk bekerja lebih kreatif dan bekerja lebih keras untuk mendapatkan situsi dan kondisi yang lebih baik.

6. Mampu mengubah visi ke dalam aksi, menjelaskan dengan baik maksud visi kepada orang lain, dan secara pribadi sangat commited terhadap visi tersebut.
7. Berpegang erat kepada nilai-niliai spiritual yang diykininya. Memiliki integritas kepribadian yang kuat, memancarkan energi, vitalitas dan kemauan yang membara untuk selalu berdiri pada posisi yang segaris dengan nilai-nilai spiritual.
8. Membangun hubungan (relationship) secara efektif, memberi penghargaan dan respek.
9. Inovatif dan proaktif dalam menemukan 'dunia baru'. Membantu mengubah dari cara berfikir yang konvensional (*old mental maps*) ke paradigma baru yang dinamis. Melaklukan terobosan-terobosan berfikir yang kreatif dan produktif. ('*out-box thinking'*). Lebih bersikap atisipatif dalam mengayunkan langkah perubahan, ketimbang sekedar reaktif terhadap kejadian-kejadian. Berupaya sedapat mungkin menggunakan pendekatan '*win-win'* ketimbang '*win-lose'*.

Dari berbagai uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa Walikota Herman HN setidaknya memiliki hampir semua karakter pemimpin visioner tersebut. Namun demikian bukan berarti bahwa kepemimpinan visioner pasti mampu menyelesaikan semua masalah publik. Setidaknya pemimpin visionaer adalah pemimpin yang antisipatif. Pembangunan berbagai infrastruktur di Kota Bandarlampung merupakan langkah-langkah antisipatif Herman HN mengatasi masalah-masalah yang dapat muncul lebih besar di kemudian hari. Dengan demikian maka kebijakan-kebijakan progresif Herman HN di bidang infrastruktur akan membantu kepemimpinan daerah Kota Bandar Lampung berikutnya.

Bagi daerah perkotaan, persoalan infrastruktur merupakan masalah umum dan harus cepat mendapat perhatian. Tindakan antisipatif dengan demikian sangat diperlukan agar tidak terjadi kesulitan-kesulitan dimasa yang akan datang disaat sumber daya infrastruktur sulit untuk diperoleh.

c. **Partisipatif**

Kepemimpinan partisipatif dapat didefinisikan sebagai persamaan kekuatan dan *sharing* dalam pemecahan masalah bersama dengan bawahan, dengan cara melakukan konsultasi dengan bawahan sebelum membuat keputusan. Kepemimpinan partisipatif berkaitan erat dengan penggunaan berbagai macam prosedur pengambilan keputusan, yang memberikan kepada orang lain suatu pengaruh tertentu terhadap keputusan-keputusan pemimpin tersebut. Istilah lain yang biasa digunakan untuk mengacu aspek-aspek kepemimpinan partisipatif termasuk konsultasi, pembuatan keputusan bersama, pembagian kekuasaan, desentralisasi, dan manajemen demokratis.

Terdapat tiga istilah yang terkait dengan kepemimpinan partisipatif, yaitu:

1. Konsultasi, yaitu pimpinan menanyakan opini dan gagasan bawahan, kemudian pemimpin mengambil keputusan,
2. Keputusan bersama, yaitu pimpinan bersama-sama bawahan mengambil sebuah keputusan dan keputusan tersebut menjadi keputusan final,
3. Pendelegsian, dimana seorang pemimpin memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada individu atau kelompok untuk mengambil sebuah keputusan.

Pada intinya kepemimpinan pertisipatif adalah kepemimpinan yang selalu melibatkan seluruh elemen organisasi dalam mengambil kebijakan organisasi. Titik tekannya hanya kepada penggunaan patisipasi mereka, pemimpin hanya akan menjadi seseorang yang melegalkan apa yang menjadi keputusan semua pihak. Kepemimpinan partisipatif dapat dipandang sebagai suatu jenis prilaku yang berbeda, meskipun dapat digunakan bersama-sama untuk melaksanakan tugas khusus dan menunjukkan perilaku hubungan antara pemimpin dan bawahan. Sebagai contoh, berdiskusi dengan karyawan untuk merancang sistem waktu yang fleksibel, dapat menghasilkan perencanaan jadwal kerja yang lebih baik dan dapat sebagai tanda perhatian pemimpin atas kebutuhan karyawannya.

Kepemimpinan partisipatif menyangkut baik pendekatan kekuasaan maupun perilaku kepemimpinan. Kepemimpinan, menyangkut aspek-aspek kekuasaan seperti

- bersama-sama menanggung kekuasaan (*power sharing*),
- pemberian kekuasaan (*empowering*)
- proses-proses yang saling mempengaruhi secara timbal balik
- prosedur-prosedur spesifik yang digunakan untuk berkonsultasi dengan orang lain, untuk memperoleh gagasan dan saran-saran, serta perilaku spesifik yang digunakan untuk pendelegasian kekuasaan.

Dalam konteks kepemimpinan Walikota Bandar Lampung, Herman HN partisipasi dalam mendesain kebijakan publik dilakukan dalam berbagai forum perencanaan pembangunan, baik pada tingkat kelurahan, kecamatan maupun tingkat kota. Setiap pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dilibatkan dalam pengambilan kebijakan di Kota Bandarlampung. Meskipun belum semua proses-proses partisipasi publik dalam diakomodasi, namun setidaknya telah ada forum-forum musyawarah antar pihak.

Dalam setiap forum musyawarah yang dilakukan, Herman HN selalu meminta masukan program yang baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan sejalan dengan visi dan misi yang telah dicanangkan saat kampanye pemilihan Kepala Daerah. Dalam kata sambutannya Herman HN menyatakan

bahwa dia meminta agar setiap satuan kerja (satker) agar melakukan penajaman kinerja sehingga RPJMD (rencana pembangunan jangka menengah daerah) dapat direalisasikan sesuai dengan target yang disepakati. Orientasi dari berbagai rencana pembangunan daerah pada intinya adalah ditujukan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, pendidikan, kebudayaan dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Kota Bandar Lampung (dokumentasi 23 Mei 2017).

Dalam Musrenbang, masukan berbagai pihak sangat penting dan sedapat mungkin diakomodasi menjadi program kerja pemerintah daerah. Misalnya usulan yang disampaikan dalam Musrenbang salah satunya dari DPRD Kota Bandarlampung. Ketua komisi II DPRD Bandar lampung, Poltak Aritonang menyatakan, DPRD mengusulkan tiga poin. Yakni mengusulkan agar pemkot segera menerapkan IT dalam pembayaran pajak, pembentukan perda atau perwali perlindungan lahan pertanian warga, dan Bandarlampung harus memiki *icon* pariwisata.

Poltak menjelaskan, seperti pembayaran pajak, pemkot segera melaksanakan pembayaran langsung melalui teknologi sistem komputer, sehingga tidak lagi ada kebocoran pajak. "Begitupun adanya perda perlindungan pertanian, karena selama ini banyak lahan pertanian yang tergerus karena pembangunan perumahan, sehingga harus dibuat Perda atau perwali.

Selanjutnya, Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda), Ibrahim mengatakan bahwa Musrenbang RPJMD ini membahas berbagai rencana program dan kegiatan pembangunan Kota Bandarlampung hingga lima tahun yang akan mendatang.

Dengan adanya pelibatan segenap komponen ini, maka kepemimpinan Herman HN akan mendapatkan legitimasi yang kuat, khususnya menyangkut kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat Kota Bandar Lampung. Kepemimpinan partisipatif sangatlah penting dalam hal menunjukkan adanya keberpihakan kepada masyarakat.

d. **Berpendidikan**

Dalam menerapkan kepemimpinan di suatu pemerintahan, baik itu tingkat pemerintahan desa sampai dengan yang tertinggi, keberhasilan merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai. Salah satu faktor yang menentukan hal ini adalah bagaimana seorang pemimpin bisa memimpin di pemerintahan yang dipimpinnya. Karena dalam kepemimpinannya akan selalu dihadapkan pada permasalahan bagaimana ia dapat memimpin dengan tepat guna dan berhasil guna.

Pengendalian yang baik akan sangat mempengaruhi berhasil tidaknya suatu kepemimpinan, oleh karena itu untuk mendukung kelancaran

tugas yang akan diberikan kepada suatu pemerintahan, maka seorang pemimpin harus mampu membuat perencanaan, persiapan dan pelaksanaan serta pengawasan dan pengendalian yang baik dalam penyelesaian tugas tersebut.

Dari aspek kualifikasi pendidikan, Herman HN memiliki latar belakang pendidikan yang memadai untuk menjadi seoarang kepala daerah. Sebelum meraih gelar Magister Manajemen, pendidikan Herman HN adalah sarjana Ilmu Administrasi Negara. Berbekal pendidikan Administrasi Negara ini Herman HN memiliki kapasitas intelektual yang cukup memadai, sebab dalam disiplin ilmu ini telah dipelajari beragam isu di bidang administrasi negara dan tata kelola pemerintahan.

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa kompetensi Herman HN sebagai Walikota Bandar Lampung dapat mendukung dalam hal perumusan dan pelaksanakan kebijakan publik yang progresif. Keberanian Herman HN dalam merumuskan kebijakan yang progresif sangat dipengaruhi oleh sifat, sikap dan pengetahuannya yang memadai di bidang tata kelola pemerintahan daerah selama ini.

Empat kompetensi diatas merupakan kompetensi dasar yang harus dimiliki oleh Kepala Daerah agar dapat merumuskan kebijakan publik yang progresif, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Kebijakan publik yang dirumuskan oleh pimpinan daerah harusnya benar-benar diorientasikan untuk penyelesaian masalah publik dan berorientasi pada masa depan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa untuk dapat mendesain kebijakan publik yang progresif di daerah, dibutuhkan pemimpin daerah (Kepala Daerah) yang memiliki kompetensi yang memadai dalam mengelola kebijakan publik. Karakter pemimpin yang memiliki kompetensi dalam mendesain kebijakan publik yang progresif adalah sebagai berikut:

1. Responsif

Kepemimpinan Walikota Bandarlampung memiliki sikap yang responsif, terutama dalam kaitannya dengan persoalan infrastruktur di Kota Bandarlampung. Walikota tidak segan-segan untuk turun lapang langsung mengatasi persoalan infrastruktur yang keluhkan oleh masyarakat.

2. Visioner

Kepemimpinan Walikota Bandarlampung dapat dikategorikan sebagai pemimpin yang visioner, dalam arti mampu mengantisipasi perubahan yang akan terjadi di masa mendatang berkaitan dengan kebutuhan infrastruktur Kota Bandarlampung.

3. Partisipatif

Walikota Bandarlampung telah melibatkan berbagai pihak dalam perumusan kebijakan publik di daerah. Namun demikian pelibatan ini masih terkesan memenuhi tuntutan peraturan undang-undang saja. Kebijakan yang diputuskan belum sepenuhnya benar-benar hal dibutuhkan oleh masyarakat.

4. Berpendidikan

Pendidikan Walikota Bandarlampung telah memenuhi syarat untuk menjadi pengambil kebijakan publik. Setidaknya dengan berbekal ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik (negara) Walikota Bandarlampung telah mengenal prinsip-prinsip ilmiah pembuatan kebijakan publik yang progresif.

Berdasarkan kesimpulan diatas maka dapat disarankaan beberapa hal berikut ini:

1. Dalam hal pelibatan masyarakat Walikota hendaknya benar-benar memprioritaskan kebutuhan masyarakat sesuai dengan aspirasi riil yang ada.
2. Koordinasi dengan elit politik (khususnya anggota DPRD Kota Bandar Lampung) perlu ditingkatkan khususnya dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga ada dukungan politik yang kuat.
3. Pembuatan kebijakan publik yang progresif sebaiknya juga melibatkan ahli-ahli kebijakan dari kalangan perguruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2008. Dasar-dasar Kebijakan Publik. Alfabeta. Bandung

Budiati, Lilin. 2013. Kepemimpinan Innovative Faktor Penentu Dalam Kerjasama Tim. http://diklatpim451.blogspot.com/2013/06/kepemimpinan-innovative-faktor-penentu.html, diakses tanggal 24 Mei 2015.

Bungin, Burhan. 2010. Penelitian Kualitatif. Kencana. Jakarta.

Cheetam, G. and Chivers, G. (2005). *Professions, Competence and Informal Learning*. Edgard Elgar Publishing Limited.

Considine, Mark. 2005. *Making Policy Making.* Polity Press. Cambridge. UK

Detik.com. 28 April 2015. http://news.detik.com/read/ 2015/ 04/ 28/ 182410/ 2900669/ 10/ risma-ganjar-sultan-hb-x-pakde-karwo-dapat-penghargaan-dari-jokowi

Faisal, Sanafiah. 2008. Format-format Penelitian Sosial. Rajawali Press. Jakarta.

Gooby, Peter T. 2012. *A Left Trilema: Progressive Public Policy in the Age of Austerity*. Policy Network. London.

Kaho, Josef Riwu. 2010. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Rajawali Press. Jakarta.

Kanter, Rosabeth Moss. 2003. *Thriving Locally in the Global Economy.* Harvard Bussiness Review. Harvard Bussiness School Publishing Corporation. New York.

Kusuma Budi, Moh. Waspa. 2013. Kepemimpinan Kepala Daerah, Model Pendekatan Persuasif dan Dialogis (Belajar dari Kepemimpinan Gubernur Jakarta). http://www.pustaka.ut.ac.id/dev25/fisip2013/moh_waspa_kusuma_budi1.pdf

Makhya, Syarif. 2010. Problem Kepemimpinan Kepala Daerah. https://ampi.wordpress.com/tulisan-pilihan/problem-kepemimpinan-kepala-daerah/, diakses tanggal 24 Mei 2015.

Matondang, MH. 2008. Kepemimpinan, Budaya Organisasi dan Manajemen Stratejik. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Mawardi, Sulton dan Sumarto, Sudarno. 2003. Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin. SMERU.

Moleong, Lexy. J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Remaja Rosda Karya. Bandung.

Reiss, Jeremy. 2005. *Social Movement Unionism And Progressive Public Policy In New York City*. Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society. Volume 5 (Winter 2005).

Stoner, James AF. 1996. *Manajemen.* Alih Bahasa oleh: Alfonsus Sirait. Erlangga. Surabaya

Sulistio, Eko Budi. 2013. *Manajemen Logistik. Aura Publishing.* Bandar Lampung.

Tempo. 24 Juli 2014. Menteri Gamawan: 86 Kepala Daerah Korupsi. http://nasional.tempo.co/read/news/2014/07/24/078595388/Menteri-Gamawan-86-Persen-Kepala-Daerah-Korupsi

Wasistiono, Sadu. 2010. *Kepemimpinan Pemerintahan Berkarakter. Bahan Ceramah Sespimdagri.* Jakarta.

Young, Eoin dan Quinn, Lisa. 2002. *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide Policy Advisers in Central and Eastern Europe.* Local Government and Public Servive Reform Innitiative. Budapest.