

**KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN  
DALAM PENERAPAN DISKRESI  
INOVASI DAERAH**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**  
**Undang-undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DALAM PENERAPAN DISKRESI INOVASI DAERAH**

**Dr Jose T.P. Silitonga, M.Th,  
Dr. Lalu Satria Utama, SSTP, M.AP  
Dwi Putri Yuliani, SE, MM**



# **KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DALAM PENERAPAN DISKRESI INOVASI DAERAH**

**Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Amerta Media  
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*  
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa seizin tertulis dari Penerbit**

**Anggota IKAPI  
No 192JTE/2020  
Cetakan Pertama:  
15,5 cm x 23 cm  
ISBN**

**Penulis:**  
Dr Jose T.P. Silitonga, M.Th,  
Dr. Lalu Satria Utama, SSTP, M.AP  
Dwi Putri Yuliani, SE, MM

**Editor:**  
Alfiatin

**Desain Cover:**  
Tim Penerbit Amerta Media

**Tata Letak:**  
Tim Penerbit Amerta Media

**Diterbitkan Oleh:**  
Penerbit Amerta Media

**NIB. 0220002381476**

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang,  
Purwokerto, Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24  
Email: [mediaamerta@gmail.com](mailto:mediaamerta@gmail.com)  
Website: [amertamedia.co.id](http://amertamedia.co.id)  
Whatsapp : 081-356-3333-24

# Kata Pengantar

Puji dan syukur sampaikan kehadiran Tuhan YME, atas berkat dan kasih karunia-Nya buku yang berjudul “Kepemimpinan Pemerintahan dalam Penerapan Diskresi Inovasi Daerah” dapat terselesaikan sebagaimana adanya.

Buku ini berfokus pada 4 (Empat) konsep, yakni: Peranan, Kepemimpinan Pemerintahan, Diskresi, dan Inovasi Daerah. Diskresi sebagai konsep dari hukum tata pemerintahan digunakan dengan argumentasi dapat mendukung pemimpin pemerintahan dalam mengembangkan inovasi karena sebagai perangkat pengambilan keputusan mampu menghindarkan pemimpin pemerintahan dari dampak hukum yang mampu menjerat kepala daerah.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang mendukung penulis dalam menyelesaikan buku ini, terutama keluarga tercinta dan guru dari berbagai elemen kehidupan yang ikut berperan hingga tahap akhir. Diharapkan buku ini dapat membantu pembaca dalam memahami konsep kepemimpinan pemerintah yang berfokus pada peranan, kepemimpinan pemerintah, diskresi dan inovasi daerah dalam optimalisasi kebijakan publik. Saran dan kritik sangat diharapkan oleh penulis guna memperbaiki tulisan selanjutnya.

Mataram, Juli 2022

Penulis

# Daftar Isi

HALAMAN JUDUL .....	i
TENTANG BUKU .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vi
BAB 1 PENGANTAR.....	1
BAB 2 KONSEP PEMERINTAHAN.....	13
BAB 3 KONSEP PERANAN.....	17
BAB 4 KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN .....	25
BAB 5 KEKUASAAN PEMIMPIN.....	31
BAB 6 PERATURAN KEBIJAKAN (DISKRESI) .....	37
BAB 7 INOVASI DAERAH .....	53
BAB 8 GAMBARAN UMUM KABUPATEN TAPANULI UTARA.....	75
BAB 9 KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN TAPANULI UTARA .....	99
BAB 10 INOVASI PEMERINTAHAN DAERAH PADA KABUPATEN TAPANULI UTARA .....	115
BAB 11 MODEL DISKRESI OLEH PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKUKAN INOVASI.....	137
BAB 12 IMPLIKASI PENGEMBANGAN KONSEP “SECI”.....	149
BAB 13 PENUTUP .....	157
DAFTAR PUSTAKA.....	161



## BAB 1 Pengantar

Negara dilengkapi kekuasaan untuk merumuskan serta menjalankan harapan serta tujuan bersama. Secara konstitusional, harapan dan tujuan bersama Negara Republik Indonesia diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Cita-cita bersama ditegaskan secara jelas yaitu “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Sedangkan tujuan bersama dirumuskan dalam 4 (empat) hal pokok yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Peran Negara seperti tersebut di atas, ditegaskan pula oleh Mahfud MD, (2007: 14) bahwa Negara memiliki tugas yang dibagi 3 (tiga) kelompok yaitu:

1. Melindungi wilayah dan penduduk yang berdiam di dalamnya
2. Menyediakan pelayanan pada sektor ekonomi, kebudayaan dan sosial secara langsung bagi masyarakatnya.
3. Bertindak netral sebagai penengah melalui pelayanan *system yudisial* untuk memberikan jaminan keadilan dasar bagi masyarakat atau pihak yang sedang bersengketa.

Suatu negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam paham modern dipandang sebagai penyelenggara kepentingan bersama untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran secara utuh dilandaskan pada asas keadilan dalam kerangka negara hukum. Lebih lanjut Kuntjoro Purbopranoto (2005: 23) berpendapat bahwa:

Dalam menjalankan dan untuk mencapai tujuan negara dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah dalam hal ini mempunyai 2 (dua) pengertian yaitu pertama, pemerintah dalam arti sempit (*Bestuur*) yang mencakup organisasi fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Kedua, Pemerintahan dalam arti luas (*Regering*). Adalah pelaksana tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa pemerintah sebagai personifikasi negara mempunyai kekuasaan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi negara. Pada tataran empiris, instrumen pemerintah dalam menjalankan kekuasaan adalah melalui kebijakan publik (Budiardjo, 2008: 20-21). Salah satu wujud kebijakan publik adalah melalui kebijakan politik desentralisasi dan otonomi daerah.

Kebijakan ini merupakan manifestasi *good will* dan *political will* negara dalam mendistribusikan sebagian kewenangannya kepada daerah dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa serta pencapaian tujuan negara di daerah. Konkritisasi cita-cita dan tujuan nasional di daerah termanifestasi melalui upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, sebagai perwujudan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui desentralisasi dan otonomi daerah secara optimal, sehingga mampu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik serta pengembangan demokratisasi di daerah.

Konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi tersebut, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan dalam menata dan mengatur (*regeling*) dan membenahi atau mengurus (*bestuur*) urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan inovasi daerah menampung dan memfasilitasi partisipasi masyarakat. Pencapaian tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah akan memberikan makna atau hakikat kehadiran pemerintahan daerah di hadapan rakyat. Hal ini karena pemerintahan merupakan satu-satunya institusi formal yang mendapatkan legitimasi politik (*political legitimation*) dan penerimaan sosial (*social acceptability*) dari masyarakat untuk melayani, membangun dan memberdayakan masyarakat dalam suatu negara. Pada hakikatnya pemerintah, bukanlah dibentuk untuk melayani dirinya sendiri serta bukan pula dibentuk untuk merekayasa sistem bagi kelanggengan



kekuasaan, tetapi pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakat dan menjadi solusi bagi setiap permasalahan bagi rakyat sehari-hari. Sehingga menurut penulis tujuan utama pembentukan suatu pemerintahan yang benar adalah untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik yang bertindak menjalankan pemerintahan dan berpedoman pada Asas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), mampu menciptakan ketertiban, keadilan, kemandirian serta kesejahteraan masyarakatnya.

Desentralisasi dalam pelaksanaannya diharapkan memberikan manfaat Menurut Mardiasmo (2002: 25), antara lain:

**Pertama**, melalui pemanfaatan sumber daya serta potensi yang dimiliki setiap daerah untuk menjalankan pemerataan pembangunan yang hasilnya akan mewujudkan keadilan sosial melalui mekanisme partisipasi, kreativitas dan prakarsa masyarakat dalam aktivitas pembangunan. **Kedua**, proses pengambilan keputusan pada tingkat daerah langsung dilaksanakan oleh satuan pemerintahan terdekat dengan masyarakat sehingga dapat memperbaiki sumber daya agar lebih produktif.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa peran negara atau pemerintah melalui langkah pendelegasian kekuasaan pada pemerintahan daerah dengan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat dan pemerintah daerah guna mengembangkan kreativitas dan inovasi serta pada saat yang sama terjadi adanya pemerataan pembangunan dan penguatan kapasitas pemerintahan daerah. Di dalam menjalankan tugasnya, berdasarkan peraturan perundangan pemerintah telah memiliki kewenangan atributif dan juga kewenangan delegatif. Sejalan dengan adanya perkembangan dan dinamika masyarakat yang mengalami perubahan cepat, pemerintah sering menghadapi kondisi yang bersifat mendesak, sehingga menuntut pemerintah memanfaatkan kewenangannya terkait dengan bidang urusan pemerintahan (*gebonden bevoegdheid*) untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat faktual dengan kondisi masyarakat secara normal.

Melekatnya fungsi pemerintahan untuk memajukan kesejahteraan dan kemakmuran bersama. *Welfare state* (negara kesejahteraan) dalam proses penyelenggaraan pemerintahan melekat fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kemakmuran serta

kesejahteraan sosial mengharuskan pemerintah untuk bergerak aktif melaksanakan fungsinya dalam segala bidang kehidupan masyarakat terutama sosial, ekonomi dan politik. Pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut di atas memberikan jaminan bahwa setiap jenis kebutuhan hidup masyarakat dapat terpenuhi secara cepat, efektif dan efisien. Peranan pemimpin pemerintahan sebagai sebuah organisasi publik sangat diperlukan dalam menatausahakan semua tujuan, pengalokasian sumberdaya pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan demi terwujudnya tujuan bersama.

Peranan penting pemimpin pemerintahan menjadi kunci dalam mengontrol perubahan-perubahan yang terjadi dan diharapkan menjadi sangat strategis baik dalam organisasi maupun secara global, peranan pemerintahan menjadi berarti bila dapat menjadi solusi bagi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan dalam menetapkan arah yang benar ataupun meminimalisasi kegagalan dalam pemerintahan. Pemerintah selain dituntut untuk taat dan berpedoman pada semua peraturan perundang-undangan, pada saat yang bersamaan, pemerintah juga diberi keleluasan untuk ber-kreativitas serta berinovasi dalam berbagai aktivitas pemerintahan termasuk dalam hal pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan publik.

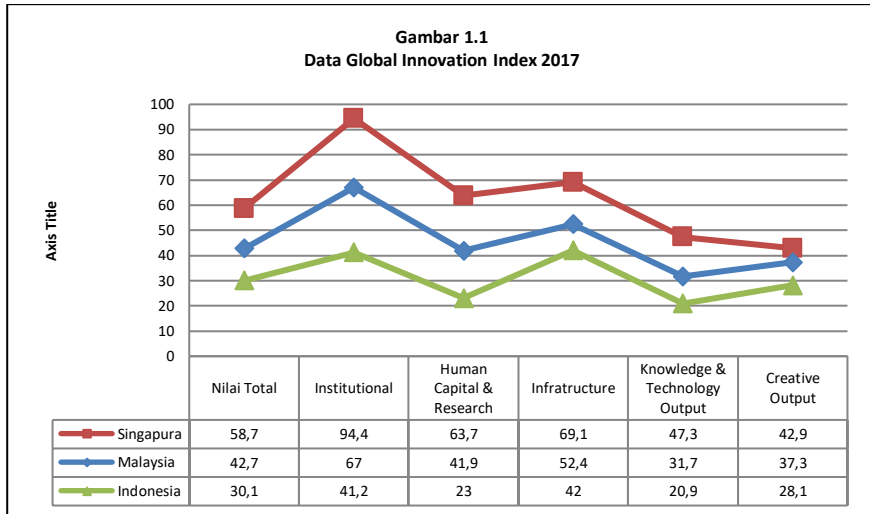
Secara normatif, pemberian keleluasan bagi pemerintah daerah atau pejabat publik adalah melalui Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014. Undang-Undang tersebut memberikan kepastian bagi penyelenggara negara termasuk pemimpin pemerintahan di daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dapat mengambil keputusan agar penyelenggaraan pemerintahan berlangsung secara lancar, serta memberikan kepastian pelayanan dan memberikan menjadi solusi atas stagnasi pemerintahan akibat kekosongan hukum untuk memperlancar terwujudnya kepentingan umum. Keleluasan bagi kepala daerah sebagai penyelenggara negara dalam mengambil keputusan dalam kondisi seperti itu secara tegas disebut sebagai kewenangan diskresi. Dengan kewenangan diskresinya pemerintah mendapatkan tanggung jawab melaksanakan pelayanan pada publik (*bestuurszorg*) yang difokuskan pada tercapainya pemenuhan kebutuhan hidup setiap orang secara cepat, tepat, adil, merata, terjangkau dan tersedia saat dibutuhkan.

Pandangan yang disampaikan di atas seakan bertolak belakang dengan kenyataan yang dihadapi oleh beberapa pejabat pemerintahan yang harus berhadapan dengan persoalan hukum terutama dianggap sebagai seorang koruptor karena divonis bersalah dalam kasus korupsi. Kasus yang dihadapi oleh mantan Sekda Serang, Aman Sukarso yang dianggap bersalah menerbitkan keputusan terkait dengan otorisasi penambahan mendahului APBD perubahan tahun anggaran 2015 yang diperuntukkan bagi kegiatan penangan *drainase* dan jalan di pasar induk Rau. Pada kasus yang sama juga mantan Pjs Bupati Serang Ahmad Rivai juga turut diduga bersalah karena menyetujui surat pengantar daftar permintaan pembayaran, sekalipun kebijakan yang diambil tidak untuk memperkaya diri sendiri namun dianggap menyalahgunakan kewenangan (Irawan 2011: 1143-144). Fenomena tersebut menggambarkan keterkaitan antara proses penerapan diskresi yang mengarah pada tindakan pidana sekalipun pelaku tidak menikmati hasil dari yang dianggap sebagai kejahatan yang terjadi dan bukan karena keinginan dan bukan untuk menguntungkan pribadi pelaku ataupun kroninya.

Pemerintah daerah pada era globalisasi dituntut untuk melakukan inovasi agar tidak menjadi korban dari persaingan ekonomi global yang dinamis mencakup semua aspek kehidupan masyarakat yang kecenderungannya terhadap pembangunan dan masyarakat daerah yang bersangkutan. Dampak globalisasi sudah sangat massif dan sukar untuk dibendung terlebih dengan semakin berkembang pesatnya teknologi informasi. Namun, di beberapa daerah lebih memilih untuk bertahan (*safety player*) dan tidak melakukan inovasi sebagaimana seharusnya untuk menyiasati dampak globalisasi yang tidak mungkin dibendung masuk di daerahnya, sementara di daerah yang memiliki pemerintah daerah yang baik dan memiliki SDM serta memiliki tingkat pendidikan yang tinggi, rajin berkreativitas, membuka dan membangun jejaring (*net working*) justru bergerak untuk memanfaatkan teknologi informasi tersebut sebagai acuan untuk memajukan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakatnya agar tidak ketinggalan dari daerah lain.

Pengaruh globalisasi sepertinya tidak memberi ruang lagi untuk tidak berinovasi bagi beberapa daerah tertentu, hal tersebut karena daerah tidak mengerti arti globalisasi itu sendiri. Ketidakmampuan memanfaatkan teknik informasi dan bahkan ada rasa ketakutan akan dipersalahkan jika melakukan inovasi sesuai kebutuhan dan potensi

daerahnya. Desakan globalisasi yang dinamis perlu adanya inovasi sudah sepatutnya mendapat perhatian khusus, akan tetapi jika dilihat dari peringkat inovasi nasional pada tingkat global dan berdasarkan Indeks Inovasi Global yang ditunjukkan pada gambar berikut:



Sumber: Global Innovation Index Tahun 2017

Data di atas, memperlihatkan bahwa ketika dibandingkan dengan kedua negara tetangga yakni Malaysia dan Singapura, Indonesia pada tahun 2017 masih kalah dalam semua dimensi yang diukur. Secara keseluruhan total *value* Indonesia terpaut 28,6 point dibandingkan dengan Singapura yang memiliki total *value* 58,7 yang menempati peringkat 7 (tujuh) dunia dan Malaysia menempati peringkat 37 dunia dengan total *value* 42,7 sedangkan Indonesia hanya menempati peringkat 87 dunia dengan total *value* 30,1. Nilai yang terkecil yang diperoleh oleh Indonesia yakni *knowledge and Technology Output* yang hanya memperoleh *value* 20,9 padahal dimensi ini memiliki peranan penting dalam perkembangan sebuah negara. Dimensi tersebut terdiri dari 3 (tiga) pilar yakni: Penciptaan pengetahuan; Kegiatan inovasi terkait dengan mikro dan makro ekonomi; dan Penyebaran pengetahuan.

Program utama pemerintah untuk pembangunan selama kurun waktu 2014-2019 telah mengedepankan agenda Nawa Cita dalam hal ini terkait dengan inovasi daerah yaitu mendorong pergerakan sektor

strategis yang terkait dengan ekonomi domestik untuk mewujudkan kemandirian bidang ekonomi. Langkah strategis yang perlu dilakukan melalui peningkatan produktivitas masyarakat agar memperkuat kemampuan daya saing tingkat internasional sehingga Indonesia bisa maju bersaing dengan bangsa-bangsa di Asia. Tentu program Nawa Cita pada butir-butir yang lain dapat diterapkan sesuai dengan maksud dan tujuannya secara simultan sesuai kebutuhan daerah yang bersangkutan.

Sebagai dasar hukum Inovasi daerah secara khusus telah diamanatkan pada Undang-Undang pemerintahan daerah, pada BAB XXI, Pasal 386 (1) yang mendorong perlunya pemerintah daerah melakukan inovasi pemerintahan untuk meningkatkan kinerja pelayanan pemerintah daerah. Cakupan dalam melakukan inovasi daerah dijelaskan dalam penjelasan Pasal 386 (2) menjelaskan inovasi dilakukan berupa pembaharuan proses penyelenggaraan pemerintahan lebih lanjut dalam bagian penjelasan pasal 386 poin (2) menjelaskan pembaharuan dilakukan sebagai bentuk aktualisasi ilmu pengetahuan berupa temuan baru untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Sebab itu peluang inovasi daerah menjadi sangat penting sehingga dapat meningkatkan pula daya saing daerah dengan optimal.

Penjelasan Pasal 386 di atas telah mengamanatkan bahwa pemerintah daerah wajib menciptakan inovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah. Pemerintah daerah perlu melakukan pembaruan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga berdampak baik bagi perbaikan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat. Untuk maksud itu pemerintah daerah perlu menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan tentang inovasi daerah dalam rangka peningkatan pelayanan publik untuk perkuatan daya saing daerah.

Tugas penyelenggaraan pemerintahan yang diwujudkan beberapa pelayanan kepada masyarakat melalui pembuatan kebijakan publik secara langsung yang menjadi tanggungjawab jabatan yang diemban dalam pemerintah “(*inherent aan het bestuur*)” jabatan yang diemban oleh pejabat pemerintah. Pada pelaksanaan tugas dan kewajibannya ternyata menimbulkan permasalahan hukum menimbulkan adanya status tersangka. Padahal secara konseptual ada pandangan yang menjelaskan bahwa kebijakan publik yang telah ditetapkan tidak dapat dipermasalahkan dihadapan hukum

sebagaimana diungkapkan oleh Soeria Atmadja Arifin (2008: 198) mengatakan bahwa: “suatu kebijakan tidak mungkin diajukan ke pengadilan apalagi dikenakan hukum pidana karena dasar hukum kebijakan yang akan menjadi dasar hukum penuntutannya tidak ada”.

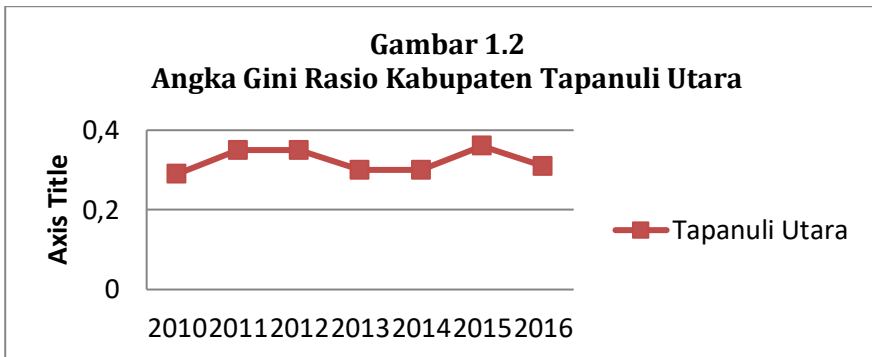
Pada sisi lain terdapat kewenangan diskresi secara sederhana dapat dipahami bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh institusi penyusun peraturan perundang-undangan diamanatkan sebagian kepada penyelenggara administrasi pemerintahan menjadi kewenangannya melaksanakan eksekusi kebijakan. Sehingga menurut Siti Soetami (2000: 46) mengatakan bahwa “supremasi badan legislatif diserahkan menjadi supremasi badan eksekutif”. Pandangan tersebut dikaitkan dengan fenomena penyelenggaraan pemerintahan dalam menghadapi permasalahan tanpa harus menunggu adanya revisi/perubahan aturan perundangan yang dilakukan oleh legislatif (Diana Halim Koentjoro, 2004: 42). Kenyataan tersebut terkait dengan tanggung jawab moral penyelenggara pemerintahan yang tidak boleh menolak untuk melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan dengan dalil tidak ada dasar hukum, ataupun keterbatasan pengaturan dari kebijakan yang telah ada sepanjang masih menjadi ruang lingkup kewenangannya.

Berbagai pemikiran tentang meluasnya kewenangan diskresi pemerintah dalam melayani masyarakat sebagaimana dijelaskan sebelumnya dipahami bahwa diskresi merupakan suatu tindakan hukum yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pemerintahan selaku kepala daerah dalam keadaan mendesak, kritis, mengatasi mengatasi stagnasi pemerintahan akibat dari ketiadaan hukum serta ditunjukkan dengan keadaan *Force Majeure* di mana seorang kepala daerah harus berani mengambil suatu keputusan. Oleh karena itu untuk mengatasi suatu keadaan tersebut seorang kepala daerah diberikan wewenang menggunakan asas diskresi yang tertuang dalam Pasal 1 angka 9, Pasal 6 ayat (2) huruf e, Pasal 22 ayat (1) Pasal 22 ayat (2) dan Pasal 25 ayat (1) dan (2), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Tujuan utama pemberian kewenangan diskresi bagi kepala daerah adalah untuk mempercepat pelayanan pemerintahan di daerah untuk maksud pelaksanaan pembangunan serta peningkatan kesejahteraan rakyat yang dikategorikan sebagai persoalan mendesak dan substantif untuk memenuhi hajat hidup orang banyak.

Pentingnya diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan disebabkan oleh sebuah kebijakan pada kenyataannya berjalan belum tentu seiring dengan kenyataan yang dihadapi ataupun luput dari prediksi dan tidak termuat dalam substansi kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Hardjon (2007: 119) bahwa “kebijakan pemerintahan berdasarkan prinsip *“beleidsvrijheid”* tidak dapat digugat karena melekat pada kewenangan penguasa”. Prinsip *Beleidsvrijheid* secara konseptual melingkupi hubungan luar negeri, tugas kemiliteran, pelaksanaan urusan kepentingan umum, kondisi yang tidak dapat diprediksi sebelumnya serta kondisi darurat yang dihadapi (*force majeure*). Dengan demikian, kebijakan yang dilahirkan pemerintah tidak dapat dikaitkan dengan kompetensi pengadilan yang sesuai dengan yurisprudensi.

Menurut Marcus Lukman (dalam Marbun 2001: 17) bahwa “tolak ukur sebuah keputusan dikategorikan persoalan penting yang mendesak setidaknya-tidaknya mengandung beberapa unsur, antara lain: 1) Berkaitan dengan kepentingan umum yang muncul dalam kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat; 2) munculnya permasalahan di tengah masyarakat secara tiba-tiba di luar perencanaan yang telah dibuat; 3) belum adanya aturan yang mengatur persoalan yang dihadapi masyarakat, sehingga muncul inisiatif penyelenggara untuk menyelesaikan; 4) permasalahan tidak dapat diselesaikan dengan prosedur yang telah ada menurut administrasi normal atau jika dilaksanakan dengan prosedur tersebut maka akan mengurangi daya guna atau berhasil guna.

Berbagai pemikiran di atas menunjukkan bahwa pemerintah daerah perlu mengembangkan diskresi dipakai secara optimal dalam proses formulasi berbagai kebijakan publik sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih inovatif dan dapat mendorong semua pihak di daerah untuk melakukan terobosan dalam bentuk inovasi-inovasi untuk mendorong percepatan pembaharuan serta perbaikan pelayanan bagi masyarakat. Perlunya inovasi mengingat masih tingginya angka gini rasio di Kabupaten Tapanuli Utara seperti yang tergambar berikut:



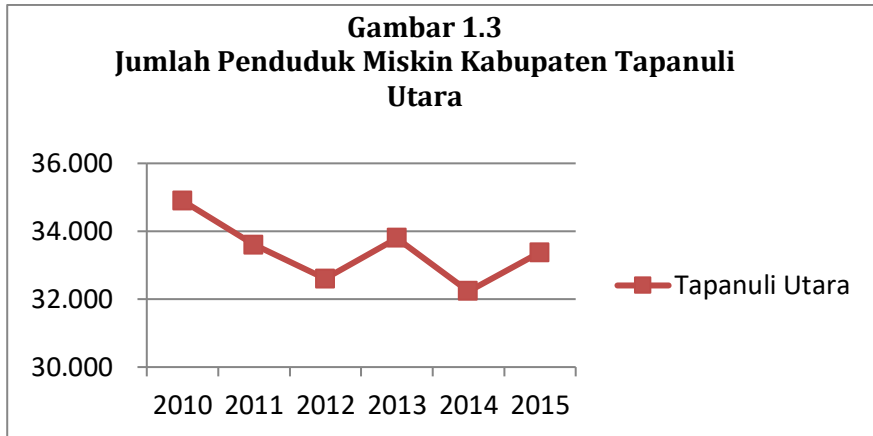
Sumber: BPS Taput 2017

Masih tingginya angka gini rasio menggambarkan ketimpangan secara sosial ekonomi yang terjadi pada masyarakat Tapanuli Utara. Data tersebut juga menggambarkan bahwa dengan potensi pertanian yang dimiliki masyarakat miskin, profesi petani belum mampu diangkat dan disejahterakan melalui kebijakan pemerintah daerah. Otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberi landasan hukum bagi pemerintah daerah bahwa untuk melaksanakan dan mengembangkan inovasi sehingga perlu didukung oleh komponen-komponen yang berada di luar struktur, seperti lembaga pendidikan, lembaga keuangan, dunia usaha dan masyarakat agar didorong dan senantiasa dapat dilibatkan dalam proses pembangunan, sehingga terbentuklah suatu tipe inovasi berbasis masyarakat (*grassroot-types of innovation*) secara berkelanjutan (*sustainable*). Hal itu berarti pemerintah daerah perlu mengembangkan diskresi kebijakan sebagai alat untuk percepatan (*moment*) dalam pencapaian program inovasi daerah yang dalam pelaksanaannya dapat dijadikan sebagai inisiasi atau alat (*tool*) untuk mempercepat inovasi dan tentunya dengan melibatkan seluruh elemen yang ada pada masyarakat.

Pemenuhan berbagai kebutuhan hidup masyarakat sangat tergantung dari tingkat penghasilan setiap orang, manakala penghasilannya tinggi ia akan dapat memenuhi kebutuhan hidupnya karena dapat membeli atau memenuhinya melalui mekanisme pasar, sebaliknya ketika tingkat penghasilannya rendah, maka niscaya berbagai kebutuhannya tidak akan dapat terpenuhi secara layak. Dalam keadaan masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari, maka pemerintah bertugas untuk

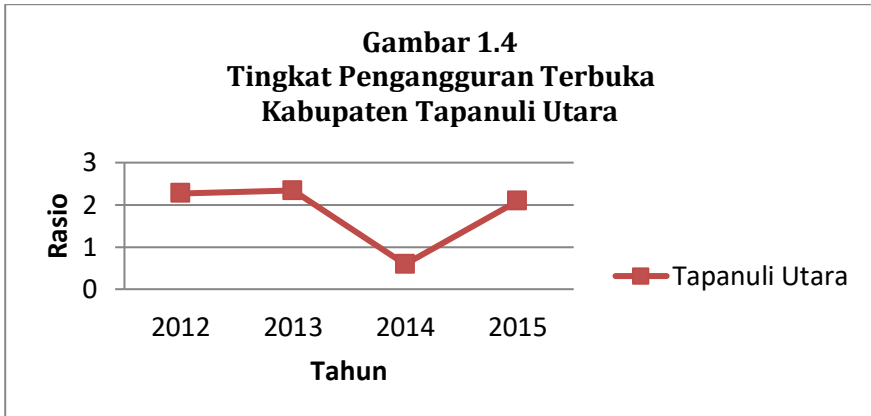


memenuhinya melalui berbagai cara dan mencari terobosan melalui pengembangan inovasi, sesuai dengan kewenangan yang ada padanya. Sesuai data yang diperoleh, masih tingginya jumlah penduduk miskin yang mengalami dinamika rendah di Kabupaten Tapanuli Utara menjadi salah satu tantangan dalam penerapan diskresi sebagai berikut:



Sumber: BPS Taput 2017

Data penduduk miskin di atas menggambarkan perubahan yang tidak tentu pada penduduk miskin di Kabupaten Tapanuli Utara yang berjumlah 33.370 jiwa mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya memerlukan penanganan serius dari pemerintah Namun, dalam perspektif ilmu pemerintahan, walau tidak ada kewenangan tertulis sekalipun, sebagai seorang pamong praja atau kepala daerah, berkewajiban mencari berbagai cara pemecahan masalah yang dialami setiap masyarakat sehingga ketika terjadi pendapatan rendah yang berdampak pada menurunnya daya beli dan berbagai alat pemenuh kebutuhannya tidak terpenuhi, maka pemerintah wajib melayani masyarakat yang bersangkutan dan memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Disisi lain peningkatan angka pengangguran juga dialami oleh Kabupaten Tapanuli Utara yang tergambar sebagai berikut:



*Sumber: BPS Tapanuli Utara 2016*

Peningkatan jumlah pengangguran yang tergambar di atas, bisa menimbulkan penurunan pendapatan masyarakat dan peningkatan kebutuhan pelayanan dari pemerintah. Pelayanan kepada masyarakat akan dapat mencapai hasil optimal, apabila penyelenggara pemerintahan dapat menerapkan kewenangan diskresi yang melekat padanya menjadi sebuah tindakan inisiatif yang merdeka untuk menjawab permasalahan masyarakat/organisasi yang membutuhkan penyelesaian secara tepat dan cepat karena belum adanya aturan yang dapat menjawab permasalahan yang sedang dihadapi atau aturan yang telah ada belum mampu menjawab serta menjadi dasar hukum permasalahan tersebut oleh pihak legislatif. Untuk menghadapi kondisi tersebut maka berdasarkan prinsip hukum tata pemerintahan memberikan kewenangan diskresi yang secara merdeka mengambil keputusan (Marbun, 2001: 73).



## BAB 2

# Konsep Pemerintahan

Pemerintahan sebagai sebuah kajian, dapat dipahami dari berbagai perspektif. Pemerintahan sebagai bagian kajian dari ilmu sosial berusaha memahami proses interaksi antara manusia. Karena interaksi antar manusia tersebut menciptakan gejala yang menuntut pemerintah hadir dalam kehidupan manusia, Finer (1962:1) menggambarkan kondisi tersebut sebagaimana yang diungkapkannya, sebagai berikut: *“ever since two or more families began to dwell close by each other, men have needed and have established government.”* (Sejak dua atau lebih keluarga mulai tinggal berdekatan satu sama lain, para pria membutuhkan dan membentuk pemerintahan). Selanjutnya menurut Finer ketika ada dua atau lebih bermukim dalam suatu kawasan maka pada saat yang sama mereka membutuhkan pemerintahan. Kebutuhan akan pemerintahan bermula dari kenyataan bahwa manusia membutuhkan hidup dalam komunitas, juga otonomi pribadi yang seharusnya dipertahankan dalam kelompok masyarakat.

Menurut Blakeslee dalam Wasistiono (2017: 40), pemerintahan dapat ditelusuri melalui dua hal, antara lain: *“1) Government Originates as a necessity to the securing of ends* (Pemerintah berasal dari keharusan untuk mengamankan tujuan). *2) Government exists as a means helpful to its entities in securing the ends of their existence.* (Pemerintah ada sebagai sarana yang membantu entitas-entitasnya dalam mengamankan tujuan keberadaannya)” Dari penjelasan di atas menurut Wasistiono ada dua kata kunci yakni *securing of ends* dan *securing the ends of their existence* (Mengamankan ujung dan mengamankan ujung keberadaan mereka). Kedua kata kunci tersebut dapat dimaknai sebagai pemerintahan hadir untuk menjamin sampai

mencapai batas, hal tersebut bisa diartikan sebagai pemerintah sebagai penjaga malam atau polisi, yang menjaga semua komponen masyarakat dalam eksistensinya sesuai dengan hukum yang disepakati.

Pemerintahan sebagai sebuah kebutuhan dalam bentuk organisasi publik akan menghadapi persoalan dasar dan tantangan yang sama, namun bervariasi disesuaikan dengan waktu, tempat dan lingkungan eksistensi pemerintahan. Sebagai sebuah badan publik pemerintahan hadir karena kebutuhan dari manusia untuk mendapatkan jaminan kenyamanan, dalam menjalankan tugasnya pemerintahan terdiri dari unsur pimpinan, struktur organisasi, sistem serta perangkat pelaksana kinerja pemerintahan. Sejalan dengan pandangan tersebut Manan (2002: 101) mengatakan pemerintahan dapat dipahami secara keseluruhan dalam keterkaitannya dengan lingkungan jabatan sebuah organisasi. Dalam pandangan organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan merupakan alat-alat kelengkapan Negara seperti Eksekutif, Legislatif dan jabatan Yudikatif serta jabatan suprastruktur lainnya.

Kehadiran sebuah pemerintahan akan sangat memberikan pengaruh yang signifikan bagi kehidupan manusia baik secara individu maupun kelompok. Signifikansi pemerintahan tersebut tanpa memandang besaran ruang lingkup peranan pemerintahan ataupun kedalaman keterlibatan dari pemerintah dalam kehidupan masyarakat. Menurut Wasistiono dan Simangunsong (2015: 86) dalam perkembangannya juga pemerintahan merujuk pada kewenangan negara dan diarahkan pada sekelompok orang yang memiliki kewenangan pada unit tertentu pada saat tertentu.

Finer (1974: 6) menyatakan secara teoritik mengklasifikasikan pemerintah ke dalam empat pengertian, yakni: **Pertama**, pemerintahan yang bersandar pada pelaksanaan kewenangan. **Kedua**, pemerintahan sebagai sebuah istilah yang biasa digunakan untuk menggambarkan keberadaan sebuah proses dengan seperangkat aturan. **Ketiga**, pemerintah bisa juga digunakan untuk menjelaskan orang-orang yang menempati jabatan lingkup pemerintahan. Keempat, pemerintah biasa juga dipakai untuk menjelaskan bentuk, metode dan sistem pemerintahan yang berlaku dalam sebuah masyarakat. Pada konteks yang lain Weber dalam Dahl (1994) mengartikan pemerintahan sebagai apapun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan

kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu.

Subakti (1992: 167) menyatakan kata pemerintah (*government*) secara etimologis juga bisa disamakan dengan kata *kybernan* dari bahasa Yunani yang memiliki arti juru mudi kapan yang memandang ke masa yang akan datang, dalam memutuskan berbagai keputusan yang dimaksudkan agar terwujudnya tujuan bersama warga negara dan negara melalui perhitungan arah perubahan yang dihadapi masyarakat pada masa depan serta mengantisipasi melalui langkah strategis untuk mewujudkan perkembangan masyarakat yang sesuai perubahan serta untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Lebih rinci Ndraha (2003: xxxv) mengartikan pemerintah lembaga yang menjalankan proses pemenuhan kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan akan produk pemerintahan berupa pelayanan publik dan pelayanan sipil.

Berdasarkan pengertian yang telah disampaikan di atas, Sumaryadi menyampaikan beberapa konsep yang berkaitan tentang pemerintahan sebagai berikut:

1. Badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otoritas atau privatisasi.
2. Pemerintahan dalam arti luas meliputi trias politika.
3. Tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Sumaryadi menyampaikan secara fundamental, pemerintahan memiliki tujuan antara lain: pemeliharaan keamanan (*basic security*) dan ketentraman umum agar individu-individu dapat menemukan kebahagiaan. Peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat sangat strategis untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang pelaksanaan terdiri dari berbagai urusan pemerintahan umum tentang keagamaan dan kepercayaan warga negara serta menjamin kehidupan sosial bersama masyarakat termasuk kontrol ekonomi nasional. Pemerintahan secara global terus mengalami perubahan yang bersifat *turbulence* serta penuh ketidakpastian. Menurut Supriatna (2014: 44) Strategi untuk menghadapi perubahan yang cepat tersebut sebuah pemerintahan negara membutuhkan penataan dan pembaharuan dalam semua segmen kehidupan untuk mewujudkan *Good Governance*.

Pembaharuan yang terjadi dalam sebuah pemerintahan, seharusnya turut merubah juga tatanan birokrasi pemerintahan yang sudah lama dianggap sebagai sebuah penyakit, seperti yang diungkapkan oleh Supriatna (2014: 54) bahwa pandangan Karl Marx yang berpandangan bahwa Negara sebagai alat kelas yang berkuasa, bangsawan feodal yang mengeksploitasi kelas proletar, sehingga hadirnya birokrasi melahirkan *class social*. Birokrasi pemerintahan dalam fungsi kebijakan berperan sebagai pelaku kebijakan melaksanakan proses dari tahapan-tahapan kebijakan secara bertahap sejak agenda *setting* hingga pada evaluasi.

Patologi birokrasi yang dianggap oleh Marx tersebut di atas, belum dapat merubah perilaku pemerintahan karena pengaruh perilaku birokrasi pemerintah yang diperoleh dari eksternal maupun internal pemerintahan, individu. Menurut Siagian dalam Supriatna (2014: 65) birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang timbul baik yang bersifat politis, ekonomi, sosio-kultur, terhadap patologi birokrasi, karena patologi birokrasi telah menjangkit semua sendi pemerintahan. Timbulnya patologi birokrasi sebagai sebuah akibat dari buruknya perilaku birokrat, disebabkan oleh buruknya perilaku kepemimpinan pemerintahan misalnya: penyalahgunaan kewenangan, korupsi, sentralistik oleh pemimpin pemerintahan.



## BAB 3

# Konsep Peranan

Pengertian peran dirumuskan dari perpaduan berbagai teori, orientasi, maupun disiplin ilmu. Selain dari psikologi, teori peran berawal dari teori sosiologi dan antropologi. Kata peran mulanya muncul dalam dunia *teater*, sebab itu pengertian peran dapat dipahami melalui adanya seorang *figure* yang harus menampilkan adegan drama yang memerankan tokoh tertentu yang dalam pentasnya berperilaku menyesuaikan karakteristik tokohnya yang diperankannya. Pada tataran konsep peran dipahami sebagai hubungan interaksi yang pemaknaannya terkait dengan aktor-aktor yang melaksanakan aktivitas berdasarkan budaya serta nilai-nilai yang diakui. Berdasarkan pemahaman tersebut peran bisa diartikan sebagai perilaku kehidupan keseharian yang menjadi nilai bersama dalam kelompok/masyarakat.

Berdasarkan konsep tersebut, individu yang memiliki peran diharuskan memiliki perilaku yang diwajibkan dalam peran tersebut (Sarwono, 2002: 89). berdasarkan perspektif inilah teoritik peran dirumuskan oleh Biddle dan Thomas (1966) mengklasifikasi teori peran atas empat kategori yang terkait dengan:

1. Individu yang memiliki posisi dalam interaksi sosial;
2. Interaksi tersebut dijalankan melalui perilaku;
3. Perilaku tersebut menjelaskan posisi serta Kedudukan masing-masing orang;
4. Saling berkaitan antar orang serta perilakunya.

Menurut Sosiolog Glen Elder (dalam Sarwono, 2002) memperluas penggunaan teori peran dari pendekatan "*life-course*" yang artinya perilaku manusia di tengah masyarakat akan sangat beragam

tergantung pada kategori usia yang diterima dalam masyarakat tersebut. Di samping itu, Bertrand menjelaskan pentingnya peran dalam organisasi sosial. Lebih lanjut Soerjono Soekanto (1990) memberikan pengertian peran sebagai aspek dinamis kedudukan dan atau status. "Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan". Selain itu Koentjaraningrat (1986: 35) memberikan pengertian peran sebagai "tingkah laku individu yang mementaskan suatu kedudukan tertentu". Livinson dijelaskan oleh Soekanto (1990: 221) mengemukakan bahwa:

1) Peranan terkait dengan norma-norma yang menjelaskan kedudukan seseorang dalam kelompok masyarakat; 2) peranan sebagai sebuah konsep terkait dengan aktivitas seseorang di tengah masyarakat sebagai sebuah organisasi; 3) peranan menjelaskan perilaku seseorang sangat ditentukan struktur sosial dalam masyarakat.

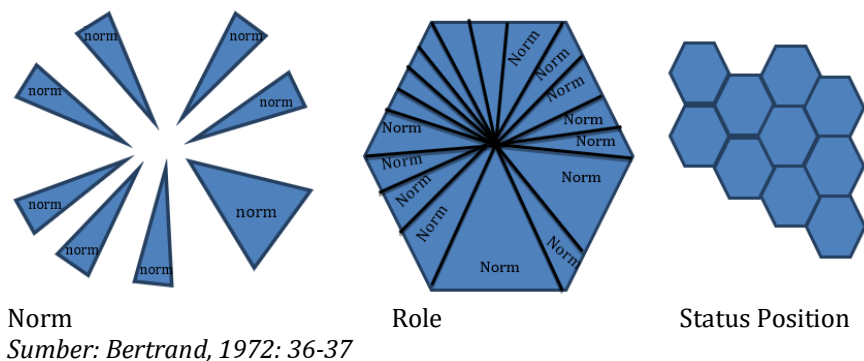
Pemikiran ini menunjukkan bahwa peran adalah "harapan seseorang kepada pihak lain yang mengemban status tertentu" Hal ini seperti yang dijelaskan Cohen (1992: 25) bahwa peran memiliki beberapa bagian, yaitu:

1. Peran nyata (*enacted role*) adalah suatu cara yang betul-betul dijalankan seseorang dalam menjalankan suatu peranan.
2. Peranan yang dianjurkan (*prescribed role*).
3. Konflik peran (*role conflict*) merupakan sebuah keadaan yang dialami oleh seseorang karena menduduki sebuah status atau lebih yang menuntut harapan serta tujuan yang berbeda.
4. Kesenjangan peranan (*role distance*) merupakan aktualisasi peranan berdasarkan emosi
5. Kegagalan peran (*role failure*) ditunjukkan oleh seseorang yang mengalami kegagalan dalam melaksanakan peranan yang diemban.
6. Model peran (*role model*) menggambarkan tindakan dan tingkah laku seseorang yang dicontohi, dan diikuti.
7. Rangkaian atau lingkup peran (*role set*) merupakan keterkaitan antar individu sebagai konsekuensi dari melaksanakan peranan
8. Ketegangan peranan (*role strain*) merupakan suatu situasi di mana seseorang mengalami hambatan untuk mewujudkan keinginan serta harapan peranan yang diemban karena adanya tidak cocoknya atau tidak sesuainya satu dengan yang lain.



Berdasarkan penjelasan sebelumnya, peranan bisa dimaknai sebagai tingkah laku atau perilaku seseorang yang menjelaskan posisinya dalam masyarakat. Sejalan dengan pandangan di atas Bertrand mencoba menyusun struktur elemen *sistem sosial* yang menempatkan norma sebagai struktur terkecil yang struktur selanjutnya adalah peranan sebagai lapisan struktur kedua yang terdiri dari seperangkat norma yang saling berinteraksi. Atau secara lengkap Bertrand (1972: 35) mengartikan peranan sebagai: *“Role is made up of several related norms, all of which are dedicated to the same function. Roles are thus supportive of social institutions, such as religion, education, of the family”* (Peran terdiri dari norma-norma terkait *server*, yang semuanya didedikasikan untuk fungsi yang sama. Peran karenanya bersifat suportif terhadap institusi sosial, seperti agama, pendidikan, keluarga) dengan demikian peran bersifat suportif terhadap institusi sosial, seperti agama, pendidikan, keluarga. Pada lapisan terakhir yang paling luas ada *Status Position (Position)*, position menurut Bertrand (1972: 35) bahwa: *“these unit represent the location of actors in social system, although they are not synonymous with the individual occupying the status position for the moment.”* (unit ini mewakili lokasi aktor dalam sistem sosial, meskipun mereka tidak identik dengan individu yang menempati status posisi untuk saat ini). Unit ini mewakili lokasi aktor dalam sistem sosial, meskipun mereka tidak identik dengan individu yang mengakses status posisi untuk saat ini yang tergambarkan pada gambar berikut:

**Gambar 3.5**  
**Structural Elements of Social System**



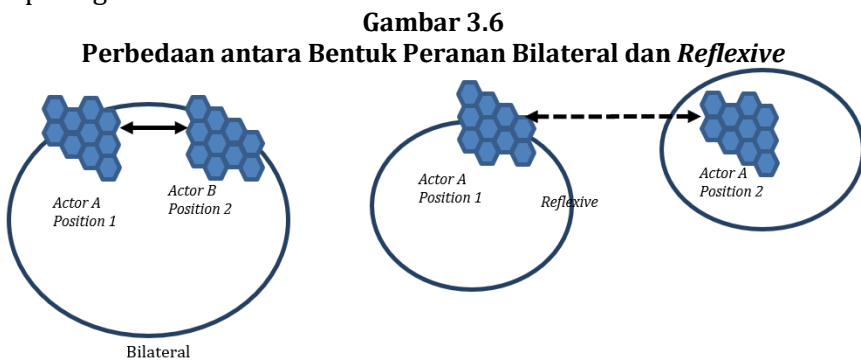
Peran sangat tergantung atas nilai, norma yang berlaku di tengah masyarakat sehingga bersifat terikat pada kewajiban untuk melaksanakan hal-hal yang telah ditentukan masyarakat dalam melaksanakan berbagai aktivitas pekerjaan maupun dalam keluarga serta berbagai peranan lainnya. Peran juga berhubungan dengan pekerjaan, seseorang diharapkan menjalankan kewajiban-kewajibannya yang berhubungan dengan peranan yang dipegangnya. Peran didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Dengan demikian, dalam suatu peran terdapat 2 (dua) macam harapan (Wirutomo 1981: 99-101) yaitu: **Pertama**, harapan dari semua anggota masyarakat atas kewajiban-kewajiban individu dalam melaksanakan peranannya; dan **Kedua**, sebaliknya harapan individu pemegang peran kepada masyarakat atau individu yang terkait dengannya untuk juga melaksanakan peranannya sebagai sebuah kewajiban.

Karena itu, peran dapat dilihat sebagai bagian dari struktur masyarakat sehingga struktur masyarakat dapat dilihat sebagai pola-pola peranan yang saling berhubungan. Terkait dengan itu orang dan badan yang memiliki atau mengemban sebuah posisi dalam kesatuan sistem sosial yang melaksanakan tindakan serta memiliki perilaku yang dinamis dapat dipahami sebagai sebuah Peranan. Proses terjadinya peran yang bermula dari adanya interaksi sosial. Bertrand menjelaskan hubungan peranan (*Role Relationship*) menjadi *Role Reciprocality* (peranan timbal balik) dan *Role Conjunctivity* (Peranan Penghubung).

*Role Reciprocality* diartikan oleh Bertrand (1972: 38) sebagai: "In its simplest and most direct definition, role reciprocity means that the performance of one role implies and requires the performance of a second role." (Dalam definisi yang paling sederhana dan paling langsung, timbal balik peran berarti bahwa kinerja satu peran menyiratkan dan membutuhkan kinerja peran kedua). Secara sederhana, Bertrand menjelaskan pentingnya keterkaitan antara peranan yang dimiliki di tengah masyarakat. Secara luas definisi tersebut dipecah dalam tiga pandangan (Bertrand, 1972: 38) yakni: 1. *Certain rights and duties are involved between two roles.* 2. *These Role are located in separate status position.* 3. *The two role represent specialized aspects of the same function process.* Sedangkan peranan *Conjunctive* diartikan oleh Bertrand (1972: 38) sebagai: "We can

*readily see that the conceptual problem, becomes one of determining how various group and organization, each with separate function or objectives, can be linked effectively to form these larger structures. This is accomplished through what has been called conjunctive role.*" (Kita dapat dengan mudah melihat bahwa masalah konseptual, menjadi salah satu penentu bagaimana berbagai kelompok dan organisasi, masing-masing dengan fungsi atau tujuan yang terpisah, dapat dihubungkan secara efektif untuk membentuk struktur yang lebih besar ini. Ini dicapai melalui apa yang disebut peran konjungtif). Pandangan tersebut mengartikan bahwa melalui peranan secara konseptual menjadi kunci bagi kelompok atau organisasi yang memiliki fungsi atau tujuan berbeda secara efektif dapat menjadi struktur yang lebih besar lagi.

Peran menggambarkan rangkaian proses yang berlangsung secara teratur sebagai akibat dari status atau jabatan yang diemban seorang individu. Sebagai makhluk sosial manusia/individu memiliki kehidupan yang berkelompok, pengelompokan tersebut berlangsung melalui mekanisme interaksi antarindividu sebagai bentuk dari ketergantungan antara yang satu dengan yang lain sehingga munculah yang disebut sebagai peranan (*Role*). Peranan di tengah masyarakat selalu berlangsung secara dinamis serta terkait dengan hak dan kewajiban masing-masing berdasarkan kedudukan dalam masyarakat. Sama seperti yang digambarkan oleh Bertrand terkait dengan peran timbal balik (*role Reciprocity*) dan peran konjungtivitis (*Role Conjunctivity*) terbentuk dalam 2 tipe yakni tipe hubungan dua belah pihak (*Bilateral*) dan tipe menolak (*Reflexive*), seperti gambar berikut:



Sumber: Bertrand 1972: 39

Gambar tersebut secara jelas menampilkan kedudukan dan peranan seorang *actor* secara bilateral dan *reflexive*. Kedudukan secara bilateral oleh Bertrand (1972: 38) menjelaskan bahwa “

*“Since actors occupy only one position in a single group, this type of reciprocity would always involve two different quality. The key conditions for bilateral is appropriate for this type of role reciprocity. the key conditions for bilateral reciprocity are two positions, held by two different actors who have a reciprocal role relationship either the context of an elementary social system (group)”*

Artinya: Karena aktor hanya menempati satu posisi dalam satu kelompok, jenis ini resiprokal selalu melibatkan dua perbedaan. kondisi kunci untuk bilateral cocok untuk jenis peran timbal balik ini. Kunci kondisi untuk timbal balik bilateral adalah dua edisi, dipegang oleh dua aktor yang berbeda yang memiliki hubungan peran timbal balik dalam konteks dari sistem sosial dasar (kelompok).

Pandangan selanjutnya terkait dengan *Reflexive* oleh Bertrand dimaknai sebagai: *“There is another type of reciprocal role relationship that is vital to the conceptual framework followed in this work”*. *Type reflexive* juga oleh Bertrand bisa disebut sebagai *Unilateral*, untuk bisa memahami tipe *reflexive* perlu diketahui terkait dengan peranan seseorang dapat secara bersamaan berada pada posisi yang berbeda, sekalipun tidak berarti dia aktif pada kedua secara bersama-sama.

Pandangan tentang peranan yang telah dijelaskan di atas, dapat dipahami secara umum bahwa peranan merupakan suatu tindakan atau perilaku yang diinginkan oleh sebagian besar anggota masyarakat kepada seseorang yang memiliki kedudukan tertentu dalam masyarakat. Makna peran sejalan dengan pemahaman Bertrand (dalam Soleman B. Taneko, 1986: 220) yang mengemukakan bahwa peranan adalah “pola tingkah laku yang diharapkan dari orang yang memangku status atau kedudukan tertentu”. Peran adalah aktivitas seseorang yang menjelaskan kedudukan serta statusnya di tengah masyarakat. Dengan demikian, makna peran sesungguhnya adalah sesuatu yang diharapkan lingkungan untuk dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang karena kedudukannya akan dapat memberi pengaruh pada lingkungan dimaksud.

Peranan menurut Biddle dan Thomas (dalam Giroth, 2004: 24) merupakan “konsep sentral dari teori peran”. Selanjutnya Judistira dalam Rauf (2004) mengemukakan bahwa teori peranan dimaknai sebagai kombinasi antara bermacam orientasi, teori dari berbagai disiplin ilmu. Lebih lanjut Giroth (2004: 25) mendefinisikan peranan adalah “sekumpulan fungsi yang dilakukan oleh seseorang sebagai tanggapan terhadap harapan-harapan dari para anggota yang penting dalam sistem sosial yang bersangkutan dan harapan-harapannya sendiri dari jabatan yang ia duduki dalam sistem sosial itu”.

Sedangkan Soekanto (2001: 89) memberikan pengertian tentang peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Pentingnya peranan karena ia mengatur perilaku seseorang, pada batas-batas tertentu ia dapat mengendalikan perilaku orang lain dalam suatu sistem sosial. Seseorang akan dapat menyesuaikan perilakunya dengan perilaku orang lain dalam kelompoknya. Interaksi sosial yang ada dalam masyarakat merupakan akumulasi interaksi peranan-peranan individu dengan kelompoknya. Sebagai sebuah proses peranan lebih banyak terkait dengan penyesuaian diri dan fungsi, seperti yang diungkapkan oleh Soekanto bahwa peranan mencakup tiga hal, antara lain:

1. Peranan terkait dengan nilai serta norma yang mengatur posisi dan kedudukan seseorang di tengah masyarakat. Dalam pemahaman ini peranan dapat diartikan serangkaian aturan-aturan yang memandu seseorang untuk berinteraksi di tengah masyarakat.
2. Peranan sebagai sebuah konsep terkait tindakan yang dilakukan oleh seseorang di tengah masyarakat.
3. Peranan juga dapat dipahami sebagai tindakan seseorang yang terkait dengan struktur masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas, ada beberapa pemikir Barat yang mengemukakan teori peran dalam perubahan sosial, antara lain: Karl Marx, Max Weber, Durkheim, dan August Comte. Implikasi dari pemikiran para filsuf Barat di atas sangat berpengaruh terhadap teori-teori perubahan sosial. Para pemikir ini mempunyai pendapat yang berbeda dalam melihat faktor-faktor yang berperan dalam perubahan sosial. Marx menandakan faktor-faktor material dan kondisi ekonomi yang memegang peranan. Weber memandang nilai-nilai sebagai

faktor dominan dan birokrasi sebagai penggerak utama perubahan dalam menentukan sistem sosial. Durkheim memandang kondisi sosial dan demografis yang memegang peranan dalam perubahan sosial. Sedangkan Comte berpendapat pengetahuan positif sebagai penentu sistem sosial suatu masyarakat.



## BAB 4

# Kepemimpinan Pemerintahan

Makna kata kepemimpinan pemerintahan perlu didalami berdasarkan definisi-definisi kepemimpinan yang bersifat universal dan makna pemerintahan secara universal. Berdasarkan pengertian universal itu, dapat dirumuskan makna kepemimpinan pemerintahan yang memadukan antara pengertian universal dan karakteristik dunia pemerintahan. Dengan demikian, definisi kepemimpinan pemerintahan bersifat partikular yakni sebagai lanjutan dari definisi kepemimpinan yang bersifat universal tetapi ada kekhususan maknanya yakni terletak pada esensi kegiatan pemerintah pada kewenangan atau kekuasaan yang sah. Kepemimpinan pemerintahan selain memiliki intisari kepemimpinan secara umum perlu ditambahkan dengan intisari kepemimpinan sebagai kewenangan.

Kepemimpinan pemerintahan secara etimologis kata selalu terkait dengan istilah memimpin dan perintah. Kata memimpin secara sederhana dapat dimaknai sebagai cara untuk mengarahkan atau menggerakkan orang lain yang prosesnya berlangsung melalui hubungan manusiawi (*Human Relation*). Pemaknaan memimpin yang dipahami dalam konteks pengarah dan penggerak (*ruler*) tersebut juga pasti terkait dengan pihak yang digerakkan dan diarahkan (*Followers*). Pemahaman kepemimpinan pemerintahan secara umum dapat diartikan sebagai kepemimpinan yang dijalankan pada bidang pemerintahan oleh pejabat-pejabat tinggi lingkup pemerintahan misalnya: Gubernur, Walikota dan Bupati.

Kepemimpinan secara teoritis memiliki objek forma yakni hubungan pihak yang memimpin yang dimaksud adalah pejabat tinggi pemerintahan dengan pihak yang dipimpin yakni masyarakat yang menjadi objek pelaksanaan tugas pemerintahan. Dalam praktik

pemerintahan secara operasional pihak yang memimpin terlaksana secara luas dalam tiga cabang kekuasaan pemerintahan yakni: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Pelaksanaan secara sempit dapat dipahami semata hanya pada cabang kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh pemimpin pemerintahan tingkat pusat dan daerah yakni: Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, Kades/Lurah (Kaloh, 2009: 3).

Posisi Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati/Walikota secara hirarki kepemimpinan dalam pemerintahan di Indonesia diposisikan pada tingkat menengah, sedangkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan beserta pembantunya diposisikan pada tingkat atas dan Kades/Lurah diposisikan pada tingkat yang paling bawah. Dalam aktualisasi nilai-nilai demokrasi, kepemimpinan tidak dapat dipisahkan dalam aspek demokrasi karena terkait dengan pengambilan keputusan sebagai tujuan dari demokrasi. Menurut Pamudji (1999:52) ada lima komponen inti kepemimpinan yang memiliki keterkaitan, terdiri dari: "Para pemilih, Partai-partai atau kelompok kekuatan sosial politik, Badan legislatif, Badan eksekutif, Pejabat-pejabat karir yang membantu pejabat-pejabat eksekutif, pejabat karier ini disebut birokrasi".

Secara umum teori kepemimpinan pemerintahan menurut Pamudji (1992: 2) dikaitkan dengan dua sudut pandang yakni: konsep kekuasaan dan pelayanan yang dikaitkan dimensi otokrasi, sosiologis, psikologis lingkungan, kemanusiaan, sifat kontingensi, situasional dan *sportif*. Aspek kekuasaan yang terkandung pada kepemimpinan secara konseptual sebenarnya memiliki makna ganda yang bisa dikaitkan dengan kepemimpinan pemerintahan bahkan dapat juga dikaitkan dengan kepemimpinan politik. Kepemimpinan juga memiliki pemaknaan yang selalu terkait dengan organisasi/kelembagaan yang diorientasikan dengan pembangunan keahlian bidang melalui proses politik sebagai sebuah kesatuan dalam lingkungan strategis. George W. Breslauer (2002: 1) mengemukakan bahwa:

*There are many ways to frame an analysis of political-leadership. One could present interpretation of the leader's values, goals, predispositions and the like, and of how these evolved over time. Or one could explore the interaction between the leader's personal attributes and the varied constraints within which he or she was acting. Or one could go a step farther and attempt to evaluate the individual's effectiveness as a leader, whether in the descriptive*

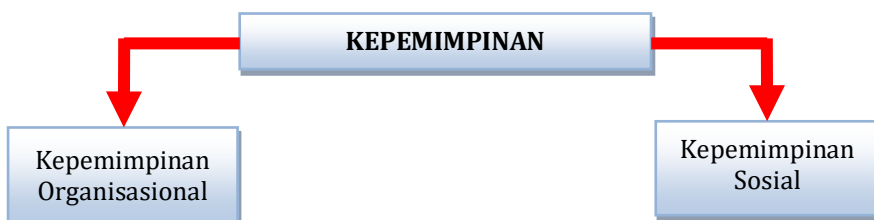


*sense of success in overcoming or "stretching" constraints, or in inormative sense of deciding whether to dub that person a "great" leader.*

(Ada banyak cara untuk membingkai analisis kepemimpinan politik. Satu dapat menyajikan penafsiran nilai-nilai, tujuan, kecenderungan pemimpin dan sejenisnya, dan bagaimana ini berkembang dari waktu ke waktu. Atau seseorang dapat menjelajahi interaksi antara atribut pribadi pemimpin dan beragam kendala di mana dia bertindak. Atau seseorang bisa melangkah lebih jauh dan berusaha untuk mengevaluasi efektivitas individu sebagai pemimpin, apakah dalam arti deskriptif keberhasilan dalam mengatasi atau "peregangan" kendala, atau dalam pengertian tidak aktif memutuskan apakah akan menjuluki orang itu pemimpin yang "hebat").

Kepemimpinan pada tingkat tertentu baik dalam konteks pemerintahan maupun politik akan berhadapan pada dua aspek yang bertolak belakang yaitu: secara organisasi adanya bawahan serta pendukung yang direpresentasikan oleh masyarakat. Gaya dan kualitas pemimpin akan sangat mempengaruhi kedua entitas tersebut, sekalipun dengan kondisi atau suasana yang berbeda. Model kepemimpinan dinamakan oleh Wasistiono dengan sebutan Kepemimpinan pemerintahan dua kaki, karena model kepemimpinan tersebut menggambarkan kedudukan dalam organisasi formal dan satu kaki lagi berperan pada entitas masyarakat (*follower*). Perkembangan kepemimpinan model dua kaki dikaitkan dengan perkembangan teori manajemen yang telah mencapai generasi ke-5, sehingga mendorong juga perubahan konsep kepemimpinan yang digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 4.7**  
**Model Kepemimpinan Dua Kaki**



*Sumber: Wasistiono 2014: 23*

Pada organisasi pemerintahan, kepemimpinan dijalankan dengan karakteristik yang berbeda, hubungan yang bersifat hirarkis dengan bawahan akan berbeda dengan karakter ketika berhadapan dengan pendukung (masyarakat). Sejalan dengan pandangan tersebut, Wasistiono (2014: 22) mengemukakan pengertian kepemimpinan pemerintahan adalah proses aktualisasi kemampuan yang didasarkan kewenangan seseorang yang digunakan untuk menggerakkan pihak tertentu atau organisasi/kelompok agar dapat mewujudkan tujuan dari proses penyelenggaraan pemerintahan yang telah disepakati sebelumnya". Berdasarkan pandangan tersebut kita dapat mengidentifikasi intisarinya sebagai berikut:

Kepemimpinan dilaksanakan berdasarkan Kewenangan; kepemimpinan dijalankan melalui proses direktif dan kreatif; kepemimpinan dikaitkan dengan hubungan pengaruh antara dua orang atau lebih yang berlangsung dalam masyarakat luas ataupun organisasi pemerintahan; proses interaksi kepemimpinan yang berlangsung antara individu dalam organisasi/kelompok dapat dipengaruhi agar bersama-sama mewujudkan tujuan organisasi pemerintahan secara lebih efektif.

Pengertian lain juga diungkapkan oleh Owens (dalam Nawawi, 2006: 20) yang mengatakan bahwa: "kepemimpinan merupakan suatu interaksi antar satu pihak yang memimpin dengan pihak lain yang dipimpin." Pengertian tersebut mengandung makna bahwa kepemimpinan selalu dinamis yang dilaksanakan melalui hubungan timbal balik antara pemimpin dengan yang dipimpin. Memimpin dalam organisasi pemerintahan tidak jauh berbeda dengan pemimpin dalam bisnis, hal tersebut yang dikenal dengan kepemimpinan organisasional. Kepemimpinan organisasional ada karena adanya kewenangan yang diterima untuk menjadi pemimpin dalam organisasi.

Pada sisi lain, seorang pemimpin organisasi pemerintahan, pada level tertentu baik yang berasal dari pemilihan maupun pengangkatan juga memiliki tanggung jawab sebagai pemimpin masyarakat. Model tersebut yang dinamakan kepemimpinan sosial, kepemimpinan ini timbul karena seorang pemimpin organisasi pemerintahan memiliki kewajiban terhadap hak dari masyarakat luas melalui organisasi pemerintahan. Posisi masyarakat sebagai pengikut atau pendukung

yang terikat dengan kharisma pemimpin sosial untuk menggerakkan masyarakat secara cepat.





## BAB 5

# Kekuasaan Pemimpin

Kepemimpinan pemerintahan sekalipun memiliki kandungan makna kekuasaan yang dimanfaatkan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam bentuk perintah yang harus dilaksanakan bahkan bersifat memaksa pihak lain untuk melaksanakan arahan atau amanat dari pemimpin, namun setidaknya dapat didasarkan pada kesadaran akan batasan moral dan kewenangan pemimpin Pamudji, (1992: 61). Dalam pelaksanaan kepemimpinan wajib dilaksanakan menggunakan pendekatan yang manusiawi sehingga pihak yang menerima perintah secara sadar akan tergerak untuk melaksanakan perintah karena sesuai dengan aspirasi, harapan dan kebutuhan mereka.

Kekuasaan merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan bersama. Talcott Parsons (dalam Budiardjo, 2008: 63) berpendapat bahwa kekuasaan merupakan: sarana utama untuk mewujudkan tujuan bersama melalui pengambilan keputusan yang bersifat wajib bagi semua anggota kelompok serta dilengkapi dengan sanksi. Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (1950: 74) kekuasaan merupakan hubungan setiap individu atau sebuah kelompok yang terdiri dari beberapa orang yang menggerakkan pihak lain untuk menuju tujuan yang telah ditetapkan oleh pemberi perintah.

Kekuasaan juga dapat diselenggarakan lewat paksaan (*coercion*) yaitu melalui ancaman dan sanksi. Kekuasaan juga dapat dilaksanakan dengan cara persuasi yang dilaksanakan dengan cara membangun keyakinan bersama, memberikan argumentasi yang didasarkan pada pandangan ahli Budiardjo (2008: 61). Selanjutnya Budiardjo mengemukakan beberapa pengertian tentang kekuasaan yaitu wewenang dan legitimasi. Menurut Robert Bierstedt (1950: 732)

wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Laswell dan Kaplan (1950: 76) bahwa wewenang adalah kekuasaan yang bersifat resmi. Pandangan ini menunjukkan bahwa yang berwenang berhak untuk mengeluarkan perintah dan mengeluarkan peraturan-peraturan dan berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan Budiarmo (2008: 64). Artinya, melalui kekuasaan atau kewenangan seorang penyelenggara Negara dapat mengambil keputusan dan kebijakan melalui peraturan perundang-undangan juga mewujudkan tujuan kolektif. Hoogerwerf (1972: 38-39) berpendapat bahwa kekuasaan dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang baik melalui kebijakan publik.

Berdasarkan berbagai pandangan di atas, maka untuk melaksanakan kekuasaan tersebut membutuhkan organisasi dalam menyelenggarakan wewenang dan tugas-tugas negara. Hal itu oleh Logemann (1854: 88) negara beserta jabatan resminya yang dipahami sebagai "*de staat is ambten organisatie*". Pandangan tersebut berarti bahwa jabatan dalam pemerintahan merupakan *representative* hadirnya negara. Pandangan tersebut berarti bahwa pelaksanaan jabatan pemerintahan merupakan pelaksanaan kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan merupakan tugas kenegaraan selain perumus kebijakan atau perundang-undangan dan peradilan. "*elke werkzaamheid van de overheid, welke niet als wetgeving of als rechtspraak is aan te merken*" Versteden (1984: 13). Sejalan dengan pandangan di atas, Bothlingk (1954: 32), menyatakan bahwa "kewenangan merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari jabatan yang dilaksanakan individu dalam pemerintah yang bertugas mewakili pemerintah yang dikenal dengan sebutan pejabat". Pandangan tersebut berarti adanya tanggung jawab yang melekat pada setiap tindakan pejabat berdasarkan kewenangan yang melekat padanya. Pandangan tersebut didasarkan pada prinsip "*deem bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*" (kewenangan selalu dimintai pertanggungjawaban)".

Pandangan di atas yang menjelaskan keterkaitan antara tanggung jawab dalam kewenangan jabatan pemerintahan mengandung arti bahwa setiap individu dalam melaksanakan fungsi jabatannya secara hukum dapat dimintai pertanggungjawabannya secara konstitusional atas jabatan yang melekat padanya ataupun dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi. Untuk itu, ketika

meminta pertanggungjawabannya pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan dalam pelayanan kepada masyarakat, langkah awal yang perlu dilakukan berupa melihat batasan kewenangan yang melekat padanya.

Logemann (1854: 88) lebih lanjut menyampaikan bahwa dalam organisasi pemerintahan atau negara "*de staat is ambten organisatie*" pasti memiliki jabatan yang merupakan bentuk pekerjaan tetap dengan dilengkapi kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan atau melaksanakan semua pekerjaan kenegaraan yang tugas dan kewenangannya melekat pada orang/individu yang bertindak mewakili negara atas jabatannya (Bothlingk, 1954: 32).

Bersumber pada ketentuan hukum penyelenggaraan pemerintahan, seorang pejabat pemerintahan hanya dapat melaksanakan kewenangan yang melekat pada jabatannya yang menjadi tugas serta fungsi jabatannya. Terkait dengan pandangan tersebut Logemann (1958:89) berpandangan bahwa perbuatan hukum yang dilakukan merupakan kewajiban atau kewenangan yang dimiliki berdasarkan hukum tata pemerintahan. Hak dan kewajiban tetap melekat pada jabatan meskipun ada pergantian pejabat. Hal tersebut karena kewenangan yang dimiliki melekat pada jabatan, sementara pertanggungjawaban pada publik selain melekat pada pribadi juga terkait dengan kewenangan sehingga tanggung jawab pada prinsipnya melekat juga pada jabatan.

Berkaitan dengan tanggung jawab dalam jabatan pemerintahan atas tindakan hukum yang dijalankan oleh pejabat pemerintah berdasarkan jabatan yang diemban (*ambtshalve*). Pandangan Bothlingk (1954: 137) yang menyatakan bahwa yang dikategorikan pelaku adalah sang wakil maupun yang terwakili akan tetapi kedua belah pihak bukan berarti memiliki tanggung jawab atas perbuatan hukum serta pertanggungjawabannya yang jelas. Terkait dengan pandangan tersebut perbuatan hukum dapat dikaitkan dengan pihak yang mewakili dapat menyampaikan pernyataan kehendaknya secara khusus kepada pihak yang dikehendaknya yakni pihak yang terwakili. Artinya bahwa pihak yang mewakili tidak menyatakan kehendak atas kemauannya sendiri.

Kewenangan meskipun melekat pada jabatan secara langsung juga menimbulkan konsekuensi adanya tanggung jawab yang melekat juga pada jabatannya, akan tetapi bisa juga dalam menjalankan kewenangannya tanggung jawab juga dapat dibebankan pada diri

pribadi pejabat yang bersangkutan. Hal tersebut karena tanggung jawab pribadi terkait dengan penyelewengan (Maladministrasi) yang dilakukan dengan memanfaatkan kewenangan yang dimiliki. Pejabat yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsi jabatannya dalam membuat kebijakan dibebani tanggung jawab pribadi ketika pejabat yang bersangkutan melakukan tindakan penyelewengan (*maladministrasi*). Secara ringkas Bothlingk (1954: 142) mengemukakan pendapat bahwa jikalau penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan berbentuk tindakan amoral serta ditujukan pada untuk kepentingan pihak lain (Pihak Ketiga) maka pejabat bersangkutan akan bertanggungjawab sepenuhnya. Seorang pejabat pemerintahan ketika bertindak tercela dalam pandangan moral serta memiliki kehendak buruk dan ceroboh yang menimbulkan maladministrasi maka akan diberikan tanggung jawab secara pribadi.

Dalam tanggung jawab secara pribadi dengan melakukan maladministrasi, juga dapat dikategorikan sebagai adanya suatu penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*). Situasi dimaksud disini adalah suatu keadaan tertentu, sehingga baik situasi dan keadaan dimaksud dapat dipersamakan dalam suatu tindakan pejabat di dalam mengambil suatu kebijakan terhadap kepentingan umum. Pejabat yang berwenang untuk melakukan suatu kebijakan untuk kepentingan umum dapat dikatakan adalah suatu perbuatan hukum dari suatu akibat perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu **Pertama** harus ada kesepakatan, **Kedua** harus ada kecakapan, **Ketiga** harus ada pokok persoalan (hal tertentu) dan **Keempat** tidak merupakan sebab yang dilarang (cacat kehendak). Pejabat sebagai pelayan masyarakat dan masyarakat sebagai yang menerima pelayanan yang populer sering dikumandangkan pada saat kampanye pemilihan kepala daerah yang disebut dengan janji politik.

Berkenaan dengan hal tersebut, pendapat Bothlingk adanya pejabat yang menyalahkan suatu situasi atau keadaan tertentu, maka sama dengan Van Dunne (dalam Panggabean, 2010: 51) menggolongkan penyalahgunaan keadaan salah satu bentuk cacat kehendak, lebih sesuai dengan kebutuhan konstruksi hukum dalam hal seseorang yang dirugikan menuntut pembatalan perjanjian. Gugatan atas dasar penyalahgunaan keadaan terjadi dengan suatu tujuan tertentu dimana Penggugat harus mendalilkan bahwa perjanjian yang sebenarnya



tidak dikehendaki atau bahwa perjanjian tersebut tidak dikehendaki dalam bentuknya yang demikian. Dengan demikian maka penyalahgunaan keadaan tersebut adalah merupakan maladministrasi yang dapat pertanggungjawaban kepada pribadi pejabat.

Pelanggaran administrasi (Maladministrasi) secara etimologis terdiri dari dua suku kata yakni: kata *malum* dalam Bahasa latin yang memiliki arti jahat, jelek atau buruk, dan kata *administrare* yang berarti melayani, mengurus atau *to manage* sehingga maladministrasi dapat dimaknai sebagai pengurusan atau pelayanan yang bersifat jelek. Dalam Undang-Undang tentang Ombudsman Nomor 37 tahun 2008 pada pasal 1 angka 3 diartikan maladministrasi sebagai “Perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan”.

Panduan investigasi untuk Ombudsman Republik Indonesia, disebutkan ada dua puluh macam maladministrasi, yakni penundaan atas pelayanan (berlarut-larut), tidak menangani, melalaikan kewajiban, persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, nyata-nyata berpihak, pemalsuan, pelanggaran undang-undang, perbuatan melawan hukum, diluar kompetensi, tidak kompeten, intervensi, penyimpangan prosedur, bertindak sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, bertindak tidak layak/tidak patut, permintaan imbalan uang/korupsi, penguasaan tanpa hak dan penggelapan barang bukti. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang didalamnya ada unsur maladministrasi dan merugikan warga negara, tanggung jawab dan tanggung gugatnya dibebankan kepada pribadi orang yang melakukan tindakan maladministrasi tersebut.

Pernyataan di atas telah menjelaskan bahwa Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara beserta turunan aturannya didasarkan pada paham pertanggungjawaban pada jabatan yang pada perkembangan terus mengalami perkembangan sesuai dengan kondisi lingkungan hukum yang telah diatur dalam UU Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan Undang-Undang PTUN. Sebagaimana telah diamanatkan pada pasal 116 ayat 4 yang mengamanatkan adanya

sanksi administrasi berupa paksaan pembayaran sejumlah uang bagi pejabat pemerintahan yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah mendapat berkekuatan hukum tetap. Selanjutnya pada ayat 5 mengamanatkan sanksi lain yang dapat diterima berupa disampaikannya pengumuman oleh panitera pengadilan melalui media cetak setempat sejak tidak dipenuhinya ketentuan, apabila pejabat pemerintah tidak juga melaksanakan putusan pengadilan.

Secara eksplisit dalam penjelasan pasal 116 undang-undang tersebut tidak mengamanatkan apakah pertanggungjawaban yang disengketakan adalah tanggung jawab pribadi atau jabatan, akan tetapi ketika dicermati secara seksama tersirat makna bahwa yang dimintai pertanggungjawabannya adalah tanggung jawab pejabat pemerintahan secara pribadi. Sehingga dapat dipahami bahwa paham yang dijadikan rujukan dalam Undang-undang PTUN adalah pertanggungjawaban jabatan dan juga pribadi yang posisinya dipisahkan tergantung perihal yang disengketakan, proses pembuatan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintahan.



## BAB 6

# Peraturan Kebijakan (Diskresi)

Dalam menyelenggarakan pemerintahan dan melakukan berbagai tindakan hukum, pejabat negara atau aparatur pemerintahan dibekali dengan berbagai tolok ukur pemerintahan yang berupa *tools* atau sarana yang bisa digunakan dalam membantu pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. *tools* maupun sarana dapat berupa alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain yang tergolong kepunyaan publik (*publiek domain*). Selain pemerintah itu menggunakan instrumen yuridis seperti: instrumen hukum keperdataan, peraturan kebijakan, peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, perizinan dan sebagainya.

Dalam penerapannya, instrumen yuridis pemerintah sering menimbulkan pro kontra dalam masyarakat, karena norma hukum bagi instrumen yuridis pemerintah relatif lebih luas bila dibandingkan dengan norma hukum yang terdapat dalam hukum perdata atau pidana. Instrumen yuridis pemerintah yang akan dan harus diterapkan, tidak dapat begitu saja ditemukan dalam satu undang-undang tetapi dalam kombinasi berbagai peraturan dan keputusan mulai yang paling tinggi dan bersifat *umum-abstract* sampai yang paling rendah yang bersifat *individual concrete*. Hal ini akan menimbulkan multi tafsir, sehingga tak jarang terjadi, instrumen yuridis pemerintah justru menimbulkan konflik struktural, antara pemerintah dengan masyarakat, maupun konflik horizontal, antar masyarakat.

Praktek penyelenggaran pemerintahan baik tingkat nasional maupun daerah, pemerintah dituntut untuk selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan, etika pemerintahan serta nilai-nilai

sosial kemasyarakatan. Dengan demikian maka pemerintah tidak saja taat pada hukum tetapi juga diterima secara sosiologis oleh lingkungan. Walaupun demikian, dalam kondisi tertentu ataupun situasi tertentu, pemerintah dengan kewenangan diskresi, dapat saja mengambil tindakan dalam merespon situasi tertentu di luar peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan pertimbangan tertentu.

Istilah diskresi disebut juga “Peraturan Kebijakan” yang bersumber dari istilah yang dikembangkan dalam hukum administrasi di Belanda yang disebut dengan *Beleidsregels*. Menurut Ilmar (2014: 187) Peraturan Kebijakan diterjemahkan juga dalam berbagai sebutan seperti: peraturan kebijaksanaan dan perundang-undangan semu. Inggris dikenal dengan sebutan *administrative rules* di samping istilah *policy rules* dan *administrative quasi legislation* sedangkan di Jerman awalnya digunakan istilah *verwaltung-verordnungen*. Karakteristik utama dari konsep *Beleidsregels* adalah pengaturannya tidak secara tegas diperintahkan dalam peraturan perundang-undangan. Hoeven (dalam A. Hamid S. Attamini, 1992: 20) berpandangan bahwa *Beleidsregels* merupakan peraturan hukum semu yang tidak memiliki kekuatan hukum yang absah, akan tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan hal itu diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan hukum yang sah. Lebih lanjut Ilmar (2014: 195) menyatakan peraturan kebijakan atau *Beleidsregels* ialah suatu tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengambil keputusan guna memberikan arahan lebih lanjut kepada pejabatnya agar dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik. Dengan kata lain, peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan dan dibuat berdasarkan pada adanya kewenangan bebas “*freies ermessen*” yang dimiliki oleh pemerintah.

Pengertian umum tentang diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan sendiri di setiap situasi yang dihadapi. Dalam konteks konseptual, menurut Panjaitan, diskresi (*Pouvoir Discretionnaire*), Perancis ataupun Jerman yang disebut *Freies Ermessen* merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap asas legalitas dalam pengertian *wetmatigheid van bestuur*, jadi merupakan “kekecualian” dari asas legalitas. Sedangkan menurut Benyamin, (2008) diskresi didefinisikan sebagai kebebasan pejabat mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri. Dengan demikian, menurutnya setiap pejabat publik memiliki kewenangan diskresi.

Selanjutnya Lumbuun (2008) mendefinisikan diskresi sebagai berikut:

“Diskresi adalah kebijakan dari pejabat negara dari pusat sampai daerah yang intinya membolehkan pejabat publik melakukan sebuah kebijakan yang melanggar dengan undang-undang, dengan tiga syarat. Yakni, demi kepentingan umum, masih dalam batas wilayah kewenangannya, dan tidak melanggar Azas-azas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)”

Lebih lanjut, Lumbuun memberikan penjelasan bahwa pandangan hukum memungkinkan seseorang memanfaatkan asas diskresi melanggar, akan tetapi secara asas dilindungi dan tidak melanggar kepentingan umum karena bersifat tanpa rencana (*instant decision*) dan bisa jadi bukan tindak pidana. Dalam pandangan yang sama tentang diskresi, menurut Basah (dalam Sinaga, 1985: 12) bahwa:

“...,tujuan kehidupan bernegara yang harus dicapai..., melibatkan administrasi negara di dalam melaksanakan tugas-tugas servis publiknya yang sangat kompleks, luas lingkungnya, dan memasuki semua sektor kehidupan. Dalam hal administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakan walaupun demikian sikap tidaknya itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun hukum”.

Selanjutnya, Atmosudirjo (1994: 82), mengemukakan pandangannya terkait dengan diskresi bahwa: diskresi yang dalam berbagai Bahasa misalnya *freies ermessen* (Jerman), *discretion* (Inggris) dan *discretionnaire* (Perancis) dapat dimaknai sebagai kebebasan mengambil keputusan yang dimiliki oleh pejabat negara berdasarkan kewenangan karena wajib melaksanakan tugas negara berdasarkan pendapat sendiri. Diskresi memiliki posisi strategis sebagai pelengkap asas legalitas yang dapat dipahami sebagai asas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk menggenapi pandangan yang menjelaskan setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada ketentuan yang berlaku.

Menurut Jeddawi (2012: 118) *Freies Ermessen* dan juga *pouvoir discrétionnaire* (*diskresionnaire power*) merupakan pemberian kewenangan kepada penyelenggara administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan

persoalan yang memerlukan penanganan segera tetapi peraturan untuk penyelesaian persoalan tersebut belum ada karena belum dibuat oleh badan yang disertai tugas legislatif. Pengertian diskresi dalam *pouvoir discretionnaire* (*diskresionnaire power*) di mana pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya” dan oleh sebab itu diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuriditas dan asas legalitas.

Pengertian di atas tidak dapat mengatur segala kejadian dalam praktek kehidupan sehari-hari. Sehingga sangat diperlukan adanya tindakan administrasi pemerintahan yang bersifat bebas yang terkait dengan diskresi terikat dan dan diskresi bebas. Penerapan diskresi terikat dalam pelaksanaan ditunjukkan dengan telah ditetapkannya peraturan perundangan yang mengamanatkan beberapa alternatif pilihan keputusan administrasi yang tinggal dipilih salah satunya sebagai keputusan akhir, sedangkan penerapan diskresi bebas bahwa peraturan perundangan telah menetapkan batasan-batasan administrasi yang selanjutnya keputusan diambil tetapi tidak dapat melewati batasan yang telah diamanatkan dalam perundang-undangan yang berlaku.

Pandangan lain yang dikemukakan oleh Indroharto (1993: 99-101) bahwa Diskresi merupakan kewenangan Fakultatif yakni kewenangan yang tidak bersifat wajib pada badan pemerintahan atau pejabat negara dalam melaksanakan kewenangannya. Diskresi bersifat pilihan oleh pejabat negara yang terkait dengan hal-hal tertentu sebagaimana telah ditetapkan dalam dasar keputusannya. Pandangan lain juga disampaikan oleh Basah (1997: 3) bahwa *freies ermessen* adalah tindakan inisiatif pejabat pemerintahan didasari kebebasan pengambilan keputusan yang didasari pelaksanaannya pada administrasi ketatanegaraan serta berdasar pada hukum yang berlaku. Lebih lanjut Koentjoro (2004: 41) menjelaskan makna *freies ermessen* sebagai tindakan administrasi pemerintahan yang didasari kemerdekaan bertindak untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan menyelesaikan problem yang dihadapi masyarakat dalam kondisi mendesak dan memaksa dan belum diatur penyelesaiannya dalam hukum.

Pandangan di atas menjelaskan bahwa diskresi atau *freies Ermessen* merupakan perangkat yang diberikan kepada pemerintah untuk melaksanakan pengambilan keputusan secara merdeka atas

inisiatif sendiri pejabat yang berwenang untuk penyelesaian masalah-masalah yang dihadapi masyarakat Utrecht (1988: 30). Atau secara sederhana diskresi dapat dipahami sebagai salah satu wadah pengambilan keputusan yang melindungi pejabat pemerintah atau lembaga negara untuk melaksanakan tugas pengambilan keputusan tanpa harus sepenuhnya berdasarkan amanat peraturan perundangan yang berlaku Lukman (1996: 205).

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas pada hakekatnya, diskresi atau juga peraturan kebijakan mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas dari pemerintah. Kewajiban yang dimaksud terkait dengan pelaksanaan tugas pemerintahan sedangkan kekuasaan dalam arti luas terkait dengan kemerdekaan memilih, melaksanakan atau tidak melaksanakan sebuah keputusan. Karena keberadaan Peraturan Kebijakan tersebut, kedudukan pemerintah (eksekutif) menjadi sangat strategis. Menurut Ndraha (2011: 427) pemerintah memiliki kedudukan yang istimewa dari pada subjek hukum lain di dalam masyarakat, karena disertai kekuasaan (*power*) yang sah, kewenangan (*authority*) yang sah dan ruangan yang sangat luas untuk bertindak secara bebas menurut kehendak sendiri (*Freies Ermessen*).

*Freies Ermessen* ketika dibentuk dalam sebuah keputusan tertulis maka akan berubah menjadi peraturan kebijakan yang dipahami sebagai aturan umum yang berasal dari pemerintah terkait dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah kepada masyarakat atau kepada kelompok lain yang termuat dalam peraturan perundangan yang berlaku berupa tindakan langsung maupun tindakan tidak langsung. Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan Tak (1991: 129) yang menyampaikan bahwa “peraturan kebijakan tidak termasuk pada peraturan perundangan karena tidak didasari pada kewenangan penyusunan undang-undang, sehingga tidak bersifat mengikat secara umum namun secara langsung melekat pada kewenangan jabatan pada pemerintahan.

*Freies ermessen* atau diskresi jika dituangkan dalam tulisan maka maknanya akan mengalami perubahan berbentuk peraturan kebijakan yaitu peraturan yang bersifat umum diterbitkan oleh pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya kepada warga negara atau terhadap badan pemerintahan lain yang kebijakan peraturan tersebut belum memiliki *legal standing* sebagai dasar pengaturan baik langsung maupun tidak langsung. Hal tersebut

diartikan oleh Tak, (1991: 129) bahwa:

Pembentukan peraturan kebijakan melekat pada wewenang pemerintahan sebagai sebuah organ pemerintahan yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan, karena tidak didasarkan pada kewenangan penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.

Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) oleh Marzuki (1996: 9) dipandang sebagai alat dalam hukum tata pemerintahan yang menciptakan keseimbangan pelaksanaan aturan perundangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan secara tegas Warassih (2005: 138-139) menjelaskan bahwa para aparatur pemerintahan (birokrat) dapat mengambil kebijaksanaan secara mandiri dalam rangka penyesuaian kondisi pemerintahan dalam rangka mengimplementasikan kebijakan pemerintah agar berjalan efektif. Harapan hadirnya diskresi sebagai perangkat penyelenggaraan pemerintahan akan mampu membantu menciptakan stabilitas kondisi pemerintahan untuk mencapai tujuan secara optimal. Pelaksanaan asas legalitas dalam negara hukum berdasarkan pandangan "*al seen van belangrijkste fundamente van de rechtsstaat*" mengandung makna penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan atas dasar kewenangan yang diamanatkan dalam undang-undang seperti pandangan "*het bestuur kan allen op basis van door de wet toegekende en afgebakende bevoegdheden handelen*" ("dewan semua dapat bertindak berdasarkan kekuatan hukum yang diberikan dan dibatasi") Stout (1994: 33).

Penerapan asas legalitas atau hukum tertulis dalam kerangka negara hukum pada praktiknya dalam penyelenggaraan pemerintahan sebenarnya bukan tanpa menghadapi kendala/masalah. Permasalahan asas legalitas dalam prakteknya seperti yang dikemukakan Manan dan Magnar (1987: 16) bahwa ada dua jenis kecacatan dalam produk hukum tertulis yakni cacat buatan dan cacat bawaan. Hal tersebut dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sering ditemukan karena aturan tertulis sering diidentikkan dengan moment opname yang dipengaruhi oleh unsur politik, budaya, pertahanan keamanan yang terjadi saat perumusan aturan tertulis tersebut. Akan tetapi, aturan tertulis sangat jarang dikaitkan dengan perubahan yang dihadapi masyarakat yang semakin cepat.



Pada era pemerintahan modern konsep negara hukum memberikan kewajiban pada penyelenggara pemerintahan sebagai implementor kebijaksanaan untuk melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat secara progresif dalam batasan peraturan perundangan yang mengatur batasan kewenangan pelaksanaan tugas yang harus sesuai dengan asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama larangan tindakan kesewenang-wenangan dan harus berkaitan dengan kepentingan umum (*sole populi suprema lex esto*). Namun demikian, walaupun *Freies Ermessen* memberikan ruang gerak (kebebasan) kepada pejabat administrasi negara untuk mengambil tindakan tanpa harus terikat kepada undang undang, tetapi pengambilan keputusan untuk melakukan *Freies Ermessen* harus mempertimbangkan berbagai hal. Menurut Basah (1992: 43) syarat-syarat *Freies Ermessen* terdiri dari:

- 1) dimaksudkan dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan publik;
- 2) tindakan aktif dari administrasi negara;
- 3) perilaku tindakan tersebut dimungkinkan oleh hukum;
- 4) Tindakan didasarkan atas inisiatif pribadi;
- 5) Tindakan yang diambil untuk menyelesaikan permasalahan urgen yang muncul secara tiba-tiba;
- 6) Tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara benar dihadapan Tuhan Yang Maha Kuasa ataupun di depan hukum.

Praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam penerapan *Freies Ermessen* dikaitkan dengan hal-hal sebagai berikut:

1. Belum ada peraturan perundang undangan yang mengatur tentang penyelesaian *inkonkrito* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian segera
2. Peraturan perundang undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya
3. Adanya delegasi perundang undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Diskresi dari sudut pandang pertanggungjawabannya dapat dilakukan pengujian melalui proses peradilan dan bebannya menjadi tanggung jawab pembuat keputusan. Secara teoritis ada dua jalur pertanggungjawaban yang dapat menjadi sasaran yakni:

pertanggungjawaban atas jabatannya dan pertanggungjawaban secara pribadi. Pertanggungjawaban secara jabatan terjadi ketika orang yang melaksanakan tindakan diskresi untuk serta mengatasnamakan jabatan, sedangkan pertanggungjawaban pribadi ketika proses diskresi terjadi tindakan Maladministrasi. Terkait dengan pertanggungjawaban kebijakan Ilmar (2014: 196) lebih menekankan bahwa peraturan kebijakan sangat fokus pada pencapaian tujuan dari hadirnya kebijakan atau "*doelmatigheid*" sehingga yang menjadi standar pengujiannya adalah asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Secara normatif, menurut Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, diskresi adalah "keputusan atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkrit yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan". Selanjutnya menurut pasal 6 ayat (2) huruf e dan ayat (1) Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 dinyatakan bahwa "menggunakan diskresi sesuai dengan tujuannya merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan". Menurut pasal 22 ayat (1) "Diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang dengan tujuan", sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (2), yakni:

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mengisi kekosongan hukum;
3. Memberikan kepastian hukum; dan
4. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Selanjutnya konteks stagnasi pemerintahan, dijelaskan bahwa tidak dapat dilaksanakannya proses roda pemerintahan, misalnya dalam keadaan gejolak politik dan bencana alam serta sosial. Pada pasal 23 UU administrasi pemerintahan telah mengamanatkan batas ruang lingkup diskresi yang terdiri atas:

1. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;

2. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
3. Pengambil keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
4. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Sedangkan syarat yang harus dipenuhi oleh pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi adalah:

1. Sesuai tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB);
4. Berdasarkan alasan yang objektif;
5. Dilakukan dengan itikad baik.

Mengacu pada pandangan-pandangan norma di atas, hakekatnya diskresi dapat dipandang sebagai kemerdekaan bertindak atau pengambilan keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan atau lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan berdasarkan pandangan sendiri sebagai dasar terpenuhinya asas legalitas dalam negara hukum ketika produk hukum tertulis yang telah terbit belum mampu menyelesaikan masalah di tengah masyarakat yang muncul secara tiba-tiba dengan kondisi mendesak atau sulit untuk diterapkan karena kondisi sosial yang tidak mendukung. Berdasarkan pandangan tersebut maka dapat ditarik kesimpulan bahwa diskresi dapat dilaksanakan jika terpenuhi unsur-unsur, sebagai berikut:

1. Karena adanya tanggung jawab pelayanan publik yang dipegang oleh administrator negara;
2. Administrator negara dalam melaksanakan tanggung jawab tersebut diberikan kebebasan untuk mengambil kebijaksanaan.
3. Kebijakan yang diputuskan oleh administrator negara memiliki landasan moral dan dapat dipertanggungjawabkan dihadapan hukum.

Hadirnya diskresi sebagai landasan terwujudnya tujuan bersama yang diharuskan tercapai dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang dalam paham negara kesejahteraan tujuannya adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya. Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*Rechts Vacuum*). Adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak yang seringkali disebut *Fries Ermessen* (Jerman) ataupun *Pouvoir Discretionnaire* (Perancis).

Sejalan dengan perkembangan konsepsi negara yang sekarang terkait dengan kesejahteraan maka uji validitas dan batas penerapan diskresi oleh instansi pemerintah atau pejabat pemerintah dikarenakan adanya keterbatasan atas produk hukum yang diterbitkan serta penyesuaian atas perubahan yang dihadapi pada lingkungan pemerintahan dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat yang terus mengalami perkembangan secara cepat dan pesat. Konsepsi negara menempatkan pemerintah selaku pihak yang berkewajiban mewujudkan kesejahteraan sosial, yang dalam rangka tersebut pemerintah banyak terlibat dengan kehidupan ekonomi dan sosial warga negara.

Aplikasi pelaksanaan diskresi dalam negara hukum oleh pemerintah bukan tanpa batas, ada rambu-rambu yang menjadi standar pelaksanaan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), secara khusus yang menjadi batasan antara lain: *détournement de pouvoir* (Penyalahgunaan kewenangan) dan *willekeur* (larangan Kesewenang-wenangan). Diskresi dalam pelaksanaannya tidak sah ketika terdapat unsur kesewenang-wenangan selain itu juga adanya penyimpangan yang tidak sesuai dengan kepentingan umum.

Pengujian asas spesialitas (*specialiteitsbeginsel*) untuk menentukan ada atau tidak adanya tindakan menyalahgunakan kewenangan. Asas spesialitas merupakan yang menjelaskan penyelenggaraan pemerintahan oleh organnya didasarkan pada

tujuan tertentu (Damen, 2005: 57). Jika pada hasil pengujian ditemukan penyimpangan atas tujuan yang telah ditetapkan, maka dianggap telah melakukan tindakan menyalahgunakan kewenangan. Adanya indikator rasionalitas atau kepantasan (*redelijk*) dalam pengujian dilakukan dengan usaha memahami kenyataan yang dihasilkan apakah dapat diterima oleh akal sehat atau tidak beralasan (*kennelijk konredelijk*).

Undang-undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 dalam yang termuat dalam pasal 6 ayat 1 bahwa dalam pelaksanaan asas diskresi pejabat pemerintahan atau badah hukum dituntut untuk memperhatikan tujuan pelaksanaan diskresi serta ketentuan peraturan perundangan yang menjadi acuan penerapan diskresi serta yang terpenting adalah Asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pada ayat (2) dan (3) mengamanatkan penerapan diskresi wajib hukumnya untuk dilaporkan sebagai pertanggungjawaban kepada atasan pejabat pengambil diskresi dan masyarakat yang mengalami kerugian yang ditimbulkan oleh keputusan diskresi serta dapat dilakukan pengujian atas keputusan tersebut melalui gugatan pada PTUN.

Penjelasan atas pasal yang disampaikan di atas mengandung makna bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak sebatas memberikan batasan atas penerapan diskresi oleh pejabat/badan pemerintahan, akan tetapi juga mengamanatkan pejabat/badan pemerintahan memiliki kewajiban pertanggungjawaban atas penerapan diskresi bukan hanya pasif sampai adanya gugatan secara hukum oleh masyarakat pada PTUN. Diskresi pada penerapannya juga bersifat aktif yang ditunjukkan melalui mekanisme pertanggungjawaban pejabat/badan pemerintahan kepada atasan, hal tersebut berkenaan dengan kewajiban yang melekat pada jabatan yang menjadi sumber penerapan diskresi.

Pengaturan yang telah diamanatkan pada pasal 6 UU Administrasi Pemerintahan juga mewajibkan pelaporan atas penerapan diskresi yang disampaikan pada atasan berbentuk tertulis disertai dengan dasar, pertimbangan serta alasan pengambilan keputusan diskresi yang apabila tidak dilaksanakan juga tidak dimintai pertanggungjawabannya berupa sanksi. Padahal diskresi itu sangat penting dalam memenuhi kepentingan masyarakat dan atau birokrasi itu sendiri. Berdasarkan kondisi tersebut di atas pejabat pemerintahan seharusnya bisa menerapkan diskresi yang telah

diajukan oleh bawahannya serta tidak dapat menjadikan dasar ketidaktahuan sebagai alasan tidak menerapkan diskresi dalam pelaksanaan tugas pelayanan atau bahkan tidak memiliki keberanian untuk menerapkan diskresi.

Penerapan diskresi sekalipun tidak memiliki batasan yang jelas dalam sebuah aturan atau norma yang mengikat, namun pelaksanaannya diwajibkan untuk menghindari terjadinya maladministrasi berupa perbuatan kesewenang-wenangan atau menyalahgunakan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan. Karena tujuan utama pengambilan keputusan secara normatif adalah menghadirkan hukum tata pemerintahan sebagai bentuk tindakan kepastian hukum untuk menjamin perlindungan hukum masyarakat melalui tindakan administrasi negara Iskandar (dalam SF Marbun dkk., 2001: 87).

Erliyana (2005: 138) berpandangan bahwa diskresi yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan dengan maksud penyelesaian masalah-masalah penting serta mendesak yang dihadapi masyarakat dapat menimbulkan permasalahan yang lebih penting dan segera diselesaikan sehingga tidak menimbulkan akumulasi permasalahan di tengah masyarakat. Tolok ukur permasalahan baru yang penting dapat dijadikan kepentingan umum sebagai standar sederhana untuk menerapkan diskresi pemerintahan. Lebih lanjut Jeddawi (2012: 121) menyatakan beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan prinsip *Freies Ermessen* diantaranya:

1. Kebijakan pemerintah yang bersifat *emergency* terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun masih *debatable* secara yuridis atau bahkan terjadi kekosongan hukum sama sekali
2. Badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi setiap kebijakan publik sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas
3. Sifat dan roda pemerintahan menjadi makin fleksibel, sehingga sektor pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat tetap dinamis seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangan zaman.

Kebijaksanaan dapat dilukiskan sebagai usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam kurun waktu tertentu. Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. Ia adalah suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan terarah Hoogerwerf (1978: 4). Kebijakan publik merupakan salah satu instrumen pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintah. Menurut Dye (dalam Agustino, 2008: 7) kebijakan public sebagai upaya yang disepakati oleh pemerintah dilaksanakan atau tidak yang bertujuan dalam pelaksanaan program pemerintah.

Friedrich dalam Agustino (2008: 7) juga menyampaikan pandang yang sama bahwa pemanfaatan potensi yang dimiliki pemerintah melalui sebuah pengambilan kebijakan untuk mengatasi hambatan kebijakan yang diusulkan oleh seseorang maupun kelompok pemerintah dalam lingkungan tertentu untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Selanjutnya Shafritz dan Russell (dalam Keban, 2008: 60-61), memberikan definisi bahwa kebijakan publik yaitu "*whatever a government decides to do or not to do*, sedangkan Chandler dan Plano berpendapat *public policy* adalah pemanfaatan strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik. Kebijakan publik menurut Alfatih (2010: 2) adalah semua keputusan tindakan yang diambil secara sad dan sengaja oleh pihak pemerintah dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan umum serta kepentingan bersama, memberdayakan publik. Lebih lanjut kebijakan publik menurut menurut Budiardjo, (2008: 20) dipahami sebagai Usaha yang dipilih untuk mewujudkan tujuan melalui pengambilan keputusan yang dilakukan seseorang/kelompok politik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta dapat dilaksanakan oleh pihak yang mengambil keputusan atas dasar kekuasaan yang dimilikinya untuk membuat kebijakan dan melaksanakannya.

Pendapat diatas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan untuk menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan tindakan itu dilakukan oleh mereka yang memiliki kekuasaan atau kewenangan. Dengan demikian, pemerintah dapat melaksanakan diskresi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan mendesak dan menyangkut kepentingan umum dan strategis melalui formulasi kebijakan publik tertentu. Artinya kewenangan diskresi ditindaklanjuti melalui suatu

proses pengambilan keputusan dan disepakati dengan mekanisme dan tata kerja serta pertanggungjawabannya dalam suatu kebijaksanaan publik yang ditetapkan oleh pejabat berwenang yang dalam hal ini kewenangan hanya ada pada kepala daerah dalam penggunaan diskresi.

Pentingnya penggunaan diskresi ini tidak saja mengacu kepada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan akan tetapi diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016, Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dalam peruntukannya pada bagian Kedua Inpres tersebut disebutkan pada angka 1: "Mengambil diskresi dalam rangka mengatasi persoalan yang konkret dan mendesak". Menurut hemat penulis yang dimaksud diskresi dalam instruksi ini merupakan penyimpangan dari ketentuan pengambilan keputusan diskresi dalam Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 yang disebut penulis adalah pengambilan keputusan diskresi aktif positif dalam arti dalam keadaan yang normal, namun seiring berjalannya dinamika dalam kehidupan masyarakat dan praktek penyelenggaraan pemerintahan pengambilan keputusan untuk menerapkan diskresi tidak lagi dapat dibatasi untuk keadaan seperti yang dimaksud dalam Pasal 23 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 tahun 2014 yang menurut penulis merupakan pengambilan keputusan diskresi aktif positif yang didasarkan dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Proyek Strategis Nasional pada bagian Kedua angka 1 "memanfaatkan diskresi untuk menjawab problematika yang mendesak dan konkret di tengah masyarakat".

Inovasi yang diatur dalam undang-undang Nomor Tentang Pemerintahan Daerah 23 Tahun 2014, Bab XXI Inovasi Daerah, Pasal 386 (6) mengamanatkan pengaturan terkait dengan metode dan alur prosedur serta jenis penyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan inovatif diatur dengan peraturan kepala daerah, maka pengambilan keputusan tersebut baik dalam Inpres Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Proyek Strategis Nasional Nomor 1 Tahun 2016 pada bagian Kedua angka 1 dan Pasal 386 (6) Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 dapat dikatakan merupakan perwujudan dari pengambilan keputusan diskresi aktif positif. Berdasarkan pendapat para ahli tentang diskresi telah



disimpulkan dan dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penerapan diskresi sebagaimana diatur dalam pasal 22 ayat (2) dan dengan diterbitkannya Instruksi Presiden nomor 1 tahun 2016 menjadi sebagai berikut:

**Tabel 6.1**  
**Alasan Penerapan Diskresi**

<b>No.</b>	<b>UNSUR DISKRESI</b>	<b>Keterangan</b>
1	Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;	Pasal 22 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014
2	Mengisi kekosongan hukum;	
3	Memberikan kepastian hukum; dan	
4	Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.	
5	Mengatasi percepatan pembangunan dan proyek strategis nasional	Inpres No. 1 Tahun 2016

*Sumber: Olahan Peneliti*

Dengan diterbitkannya Inpres No. 1 tersebut penerapan diskresi dimaksud berbeda dengan penerapan diskresi dalam keadaan *force majeure* atau *overmacht*.





## BAB 7

# Inovasi Daerah

Konsep inovasi dalam pemerintahan merupakan suatu esensi dari penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan asas desentralisasi dalam suatu negara kesatuan. Setiap urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah, mutlak diikuti dengan kewenangan untuk melakukan inovasi dalam berbagai bidang pelayanan masyarakat. Dengan demikian, melalui kewenangan inovasi, pemerintah daerah dapat mempercepat pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat secara cepat, tepat, berkualitas dan bertanggungjawab. Inovasi menjadi hal penting dalam melakukan pengembangan pemerintahan, namun secara umum menurut Rogers (1983: 10) bahwa inovasi merupakan proses komunikasi yang dilakukan melalui saluran tertentu secara berkelanjutan dari waktu ke waktu antara anggota dalam *system social*, dari pandangan tersebut kurang lebih ada 4 kata kunci yang menjadi inti dari *diffusion of innovation* yakni: (1) *Innovation*, (2) *Communication dan Channels* (3), *Over time* (4), *Social System*. Inovasi akan dapat penambahan nilai produk pelayanan, proses kerja, pemasaran, sistem pengiriman dan kebijakan bagi seluruh *stakeholders* pemerintahan. Farazmand (dalam Riyanto, 2017: 106) mengemukakan bahwa: “*without policies and administrative innovation, governance fall into decay and failure*” (Tanpa kebijakan dan inovasi administratif, tata kelola akan rusak dan gagal). Hal itu berarti sangat penting pemerintah menerapkan inovasi dalam berbagai sektor pemerintahan. Pamaa and Tunszellmann (dalam Riyanto 2017: 106) menyatakan bahwa: “*innovation is becoming a ready in government. The failure to innovate in public services creates imbalances in societies and additional fiscal restraints*”. (Inovasi menjadi siap di pemerintahan. Kegagalan untuk berinovasi

dalam layanan publik menciptakan ketidakseimbangan dalam masyarakat dan pembatasan fiskal tambahan).

Penerapan inovasi dalam pemerintahan sudah menjadi kebutuhan baik untuk level pemerintah pusat maupun untuk pemerintah daerah. Inovasi dimaksud ditujukan untuk memfasilitasi masyarakat mendapatkan pelayanan dari pemerintah semakin berkualitas dan berbagai kebutuhan masyarakat semakin cepat terpenuhi. Pemikiran pentingnya pemerintah melaksanakan inovasi sebagaimana dikemukakan Martin (dalam Riyanto, 2017: 107) yang menyatakan bahwa:

*“Local government’s main role is to help local communities to learn to make strategic choices by balancing the cost and benefits of efficiency, effectiveness, economic growth, quality of life, social justice, participation and legitimacy. This role one suspects, demand a high level of innovation if local government organization are to be effective in their work.”*

(Peran utama pemerintah daerah untuk membantu masyarakat setempat belajar membuat pilihan strategis dengan menyeimbangkan biaya dan manfaat efisiensi, efektivitas, pertumbuhan ekonomi, *quality of life*, keadilan sosial, partisipasi dan legitimasi. Peran yang satu ini curigai, menuntut tingkat tinggi inovasi jika organisasi pemerintah daerah ingin menjadi efektif kerja).

Hal senada juga dikemukakan Mulgan and Albury (2003: 2) bahwa:

*“Innovation should be a core activity of the public sector: it helps public services to improve performance and increase public value, responds to the expectation of citizens and adapt to the needs of users, increase service efficiency and minimize costs. Moreover, the public sector has been successful at innovation in the past-effective government and public services depend on successful innovation – to develop better ways of meeting needs, solving problems and using resources and technologies.”*

(Inovasi harus menjadi kegiatan inti sektor publik: ini membantu layanan publik untuk meningkatkan kinerja dan meningkatkan nilai publik, merespons ekspektasi warga negara dan beradaptasi dengan kebutuhan pengguna, meningkatkan efisiensi layanan, dan meminimalkan biaya. Lebih banyak

tentang sektor publik telah berhasil dalam inovasi di pemerintahan yang efektif di masa lalu dan layanan publik bergantung pada inovasi yang berhasil - untuk mengembangkan cara yang lebih baik dalam memenuhi kebutuhan, menyelesaikan masalah dan menggunakan sumber daya dan teknologi)

Berdasarkan beberapa pemahaman tentang inovasi yang demikian, maka inovasi pemerintahan sesungguhnya merupakan mekanisme berpikir yang diimplementasikan sehingga muncul hal baru yang lebih efektif dapat membantu pelaksanaan tugas pemerintahan berupa: kebijakan, produk serta cara baru dalam menyelesaikan berbagai persoalan dalam masyarakat sebagaimana tugas dan fungsi pemerintahan. Dengan demikian, inovasi pemerintahan merupakan kebijakan dan program pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintah sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yakni fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.

Pengembangan inovasi bagi pemerintah daerah akan sangat efektif, manakala pemerintah memiliki kemampuan untuk berinovasi. Tetapi, manakala pemerintah tidak mempunyai potensi dan kemampuan berinovasi maka pemerintahan itu tidak akan efektif. Konsep *innovation capability* akan menyediakan potensi bagi munculnya inovasi yang efektif. Proses transformasi gagasan dan pengetahuan yang dilakukan pemerintahan dengan memanfaatkan kemampuan aparatur birokrasinya menjadi berbagai bentuk berupa mekanisme pelayanan serta sistem baru yang memberikan kemanfaatan bagi institusi pemerintah semua pihak yang terlibat.

Inovasi sebagai sebuah proses adopsi yang dilakukan oleh pemerintah, maka untuk itu perlu mengenal karakteristik inovasi menurut Rogers (1983: 15) karakteristik inovasi terdiri dari 5 (lima) karakteristik, antara lain: *relative advantage* (keunggulan relative), *compatibility* (kompatibilitas), *complexity* kompleksitas), *trialability and observability* (kemampuan uji coba dan kemampuan observasi). Berdasarkan kelima karakteristik secara perlahan proses penerapan inovasi yang lambat diadopsi adalah proses kompleksitas dibandingkan dari yang lain, karakteristik yang dijelaskan Rogers di atas adalah karakteristik inovasi yang paling penting dalam menjelaskan tingkat adopsi inovasi.

Kemampuan inovasi akan sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor dimensi kemampuan inovasi. Terziovski (dalam Riyanto, 2017: 110) mengemukakan bahwa organisasi harus bersifat inovatif yang dapat ditunjukkan melalui: 1) *new product development*, 1) *Sustainable development*, 2) *e-government*. Dimensi *new product development* dimaksudkan sebagai penentu kapasitas dan kapabilitas inovasi pemerintah karena adanya monopoli pemerintah untuk memberikan pelayanan masyarakat pada seluruh sektor kehidupan dan penghidupan baik perorangan maupun kelompok, baik sektor privat maupun badan publik. Dengan kewenangan yang ada, akan berimplikasi pada semakin banyaknya jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Berbagai strategi dapat dilakukan pemerintah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembangan kapasitas dan kapabilitas inovasi melalui kerjasama dengan berbagai pihak, penguatan jejaring dalam birokrasi pemerintah dan mengoptimalkan semua sumber daya yang ada untuk memperkuat kapabilitas inovasi.

Dimensi *sustainable development* yang meliputi daya dukung lingkungan sangat potensial bagi pengembangan kapasitas dan kapabilitas inovasi. Namun, belum dijadikan perhatian oleh birokrasi pemerintahan dalam mengembangkan inovasi. Sedangkan domain lingkungan terkait dengan keberlanjutan kehidupan alam dan seisinya sehingga inovasi yang diarahkan oleh domain pembangunan berkelanjutan akan bernilai baik untuk eksistensial kehidupan manusia pada segala zaman. Dengan demikian, kapabilitas inovasi akan menjadi tinggi untuk dikembangkan manakala dimensi pembangunan berkelanjutan menjadi isi dari setiap inovasi.

Dimensi *electronic government (e-gov)* merupakan dimensi yang sangat mempengaruhi inovasi pemerintahan karena memiliki peranan sebagai pendorong sekaligus sebagai *enabler* dari kapasitas inovasi. Sebagai Pendorong, *e-gov* mendorong perbaikan kualitas pelayanan agar semakin cepat dan lebih baik dalam proses pelayanan administrasi perizinan dan melakukan reevaluasi terhadap berbagai pelayanan publik. Sebagai *enabler*, *e-gov* mendukung terwujudnya inovasi baru terkait dengan system, mekanisme dan prosedur pelayanan publik dan akses masyarakat atas berbagai pelayanan yang diberikan pemerintah.

Komitmen pemerintah untuk mengembangkan inovasi demi mempercepat tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintah sudah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah

Nomor 23 Tahun 2014. Melalui asas desentralisasi dalam Undang-Undang dimaksud, pemerintah pusat mendelegasikan kewenangan melakukan inovasi kepada pemerintah daerah. Bahkan secara jelas, tertuang dalam Bab XXI pasal 386 – 370 secara khusus memberikan arah dan pedoman pemerintah daerah melaksanakan inovasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya masing-masing.

Prinsip-prinsip pemerintah daerah melaksanakan inovasi sebagaimana diatur dalam Pasal 386 dan 387 sebagai berikut. Pasal 386 mengatur bahwa 1) Inovasi hadir untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah; 2) Inovasi hadir dengan maksud membentuk semua pembaharuan dalam pemerintahan diperuntukkan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintah daerah. Selanjutnya Pasal 387 mengatur bahwa dalam merumuskan kebijakan inovasi, pemerintahan daerah mengacu pada prinsip: 1) Meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan; 2) Memperbaiki efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan; 3) Memperbaiki kualitas layanan pemerintahan; 4) Menghindari munculnya konflik kepentingan; 5) Berpedoman pada kepentingan umum; 6) Dilaksanakan secara *transparan*; 7) mengandung nilai-nilai kepatutan; dan 8) Hasil yang diperoleh tidak untuk kepentingan pribadi.

Mekanisme implementasi inovasi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 388 dan Pasal 389. Secara ringkas dapat disederhanakan sebagai berikut. Pasal 388 mengatur bahwa: 1) Inisiatif inovasi dapat berasal dari kepala daerah, anggota DPRD, ASN, Perangkat Daerah dan anggota masyarakat; 2) Usulan inovasi yang berasal dari anggota DPRD ditetapkan dalam rapat paripurna dan 3) Disampaikan kepada kepala daerah untuk ditetapkan dalam Perkada sebagai inovasi daerah; 4) Usulan inovasi yang berasal dari ASN harus memperoleh izin tertulis dari pimpinan perangkat daerah dan menjadi inovasi perangkat daerah; 5) Usulan inovasi yang berasal dari anggota masyarakat disampaikan kepada DPRD dan/atau kepada pemerintah daerah; 6) Jenis, prosedur dan metode penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersifat inovatif ditetapkan dengan Perkada; 7) Kepala daerah melaporkan inovasi daerah yang akan dilaksanakan kepada Menteri; 8) Laporan meliputi cara melakukan inovasi, dokumentasi bentuk inovasi dan hasil inovasi yang akan dicapai; 9) Pemerintah pusat melakukan penilaian terhadap inovasi yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah; 10) Dalam melakukan penilaian terhadap inovasi daerah, pemerintah dapat menggunakan lembaga yang terkait dengan

proses penelitian dan pengembangan; 11) Dapat memberikan penghargaan/insentif bagi Pemerintah Daerah yang berhasil melakukan inovasi oleh pemerintah pusat; 12) Selanjutnya individu atau perangkat daerah yang berhasil melakukan inovasi diberikan penghargaan/insentif oleh pemerintah daerah. Secara jelas pada pasal 389 telah mengamanatkan bahwa ASN tidak dapat dipidana ketika proses inovasi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak mencapai sasaran yang diharapkan.

Keterkaitan antara inovasi dalam pemerintahan sangat terkait erat dengan *Leadership*, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Rogers (1983: 27) bahwa:

*Opinion leadership is the degree to which an individual is able to influence other individuals' attitudes or overt behavior informally in a desired way with relative frequency. It is a type of informal leadership, rather than a function of the individual's formal position or status in the system. Opinion leadership is earned and maintained by the individual's technical competence, social accessibility, and conformity to the system's norms. Much research indicates that when the social system is oriented to change, the opinion leaders are quite innovative; but when the norms are opposed to change, the behavior of the leaders also reflects this norm. By their close conformity to the system's norms, opinion leaders serve as an apt model for innovation.*

(Kepemimpinan opini adalah sejauh mana seseorang mampu mempengaruhi sikap individu lain atau perilaku terbuka secara informal dalam cara yang diinginkan dengan frekuensi relatif. Ini adalah jenis kepemimpinan informal, daripada fungsi posisi formal individu atau status dalam sistem. Opini kepemimpinan diperoleh dan dikelola oleh individu kompetensi teknis, aksesibilitas sosial, dan kesesuaian dengan sistem norma. Banyak penelitian menunjukkan bahwa ketika sistem sosial berorientasi berubah, para pemimpin opini cukup inovatif; tetapi ketika norma-norma itu menentang perubahan, perilaku para pemimpin juga mencerminkan norma ini. Oleh kesesuaian mereka dengan norma-norma sistem, para pemimpin opini berfungsi sebagai model yang tepat untuk inovasi).



Secara singkat pandangan di atas menjelaskan pentingnya pemimpin membangun opini untuk mempengaruhi orang lain merubah sikapnya secara terbuka dan informal bagi inovasi dalam sistem. Kepemimpinan tersebut sangat didukung oleh kompetensi teknis individu, akses sosial, dan kesesuaian dengan sistem norma yang berlaku. Keberhasilan pemimpin dalam menerapkan inovasi cenderung akan berorientasi pada perubahan, namun ketika inovasi itu bertentangan dengan sistem norma maka pemimpin akan cenderung mengikuti norma tersebut.

Semua inisiatif kebijakan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat daerah perlu mendapat perlindungan hukum sehingga kebijakan tersebut tidak menyebabkan bumerang bagi aparatur sipil negara dari aspek pidana. Point penting bagi kepala daerah dengan kehadiran pasal 389 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah tentang inovasi yang telah ditetapkan sebagai kebijakan pemerintah daerah, di mana pada Pasal 389 jika inovasi tersebut tidak berjalan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan maka pembuat kebijakan (aparatur sipil negara) tidak dapat dikenakan tindakan pidana. Hal ini yang membedakan periode sebelum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disahkan di mana aparatur sipil negara dapat dipidana apabila kebijakan yang telah dibuat dan tidak berjalan sesuai sasaran yang telah ditetapkan.

Perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bertujuan untuk mendorong daya guna dan meningkatkan daya saing daerah untuk kesejahteraan daerah itu sendiri. Selain itu perubahan tersebut juga bertujuan untuk membentuk sinergi atau keterpaduan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ada beberapa poin penting yang bersifat afirmatif dari kehadiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu:

1. Pemetaan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya yang bertujuan agar tercipta sinergi desentralisasi ke daerah dengan kementerian/ lembaga non kementerian yang urusan pemerintahannya.
2. Sinergi kelembagaan antar tingkat pusat, tingkat propinsi dan daerah, menjadi penting dalam keterkaitan program dan kegiatan agar dapat diidentifikasi oleh lembaga pemerintah pusat akan tahu siapa pihak terkait lembaga pemerintah pusat pada tingkat

provinsi dan daerah di seluruh Indonesia akan melahirkan sinergi urusan pemerintahan

3. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi dalam bidang perencanaan antar lembaga kementerian dan nonkementerian pusat dan daerah dalam mencapai target nasional.
4. Sehingga pada akhirnya akan tercipta sinergi perealisasi distribusi bantuan yang terarah dari lembaga kementerian, non kementerian kepada daerah.

Tercipta sinergi yang baik antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka setiap *stakeholder* yang berada didalamnya juga harus memiliki standar kompetensi yang memadai, terutama dari kecakapan pengetahuan dan jumlah personil yang memadai sehingga *stakeholder* yang ada di daerah mampu melakukan terobosan-terobosan baru dalam bentuk inovasi kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan daerah tidak hanya menunjukkan sinergi ke pemerintah pusat melalui kelembagaan yang ada namun yang lebih penting ialah setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah disinergikan kepada masyarakat daerah, atau setiap kebijakan yang ada di daerah disampaikan kepada masyarakat. Aktivitas tersebut adalah prinsip keterbukaan pemerintah daerah kepada masyarakat. Pemerintah daerah tidak hanya terbuka kepada pemerintah pusat tetapi terbuka juga kepada masyarakat daerah. Keterbukaan tersebut dapat dilakukan melalui maklumat pemerintah terhadap setiap bentuk pelayanan yang ada, bagaimana masyarakat dapat menerima pelayanan pemerintah terutama prosedur yang akan dilakukan oleh masyarakat, berapa biaya yang harus dikeluarkan, serta berapa lama waktu yang harus dibutuhkan untuk mendapatkan layanan tersebut. Bagian terpenting untuk memperkuat *stakeholder* yang ada pada pemerintahan daerah adalah proses pengawasan, pembinaan, pemberdayaan serta sanksi yang tegas. Pembinaan dan pengawasan tersebut dilakukan oleh kementerian dan lembaga nonkementerian umum dan teknis. Pembinaan tersebut dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang ada di daerah.

Perubahan yang begitu cepat yang hampir terjadi pada setiap sektor kehidupan pada abad ke-21 mendorong pemerintah untuk semakin mempersiapkan jalannya roda pemerintahan secara efektif

dan efisien serta cepat dan tanggap untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap setiap perubahan. Kiat inovasi pemerintah daerah sebenarnya merupakan sebuah upaya mereformasi pemerintahan daerah supaya dapat memberikan layanan terbaik kepada masyarakat. Istilah reformasi sendiri sebenarnya merupakan sebuah bentuk penyesuaian, proses mengubah sebuah sistem dengan mempertahankan substansinya tanpa harus merusak semua sistem yang telah ada dan berjalan. Istilah reformasi juga dapat dimaknai sebagai sebuah proses pembangunan karena di dalamnya terdapat muatan elemen kreativitas, membuat sesuatu yang baru, dan bukan sekedar mengganti atau menyesuaikan.

Merujuk uraian di atas, baik reformasi maupun pembangunan maka kata inovasi daerah baru dapat dimaknai sebagai sebuah pendekatan baru yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat mempersiapkan diri serta mandiri dalam menghadapi perubahan pada semua sektor kehidupan yang terjadi pada abad ke-21 ini. Posisi pemerintah dengan semua *stakeholder* yang ada didalamnya dalam semangat inovasi dengan demikian harus menjadi agen pembaharu, sekaligus tokoh kunci perubahan dengan melahirkan ide-ide kreatif dan baru. Hal ini karena keadaan masyarakat yang semakin berkembang yang harus diikuti dengan cara pelayanan pemerintah yang harus berkembang pula. Namun meskipun tuntutan pemerintah daerah dalam menghadapi perubahan yang terjadi di daerah sangat besar namun komitmen untuk tetap menjaga efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan harus tetap dipegang teguh sebagai pilar utama penyelenggaraan manajemen pemerintah daerah.

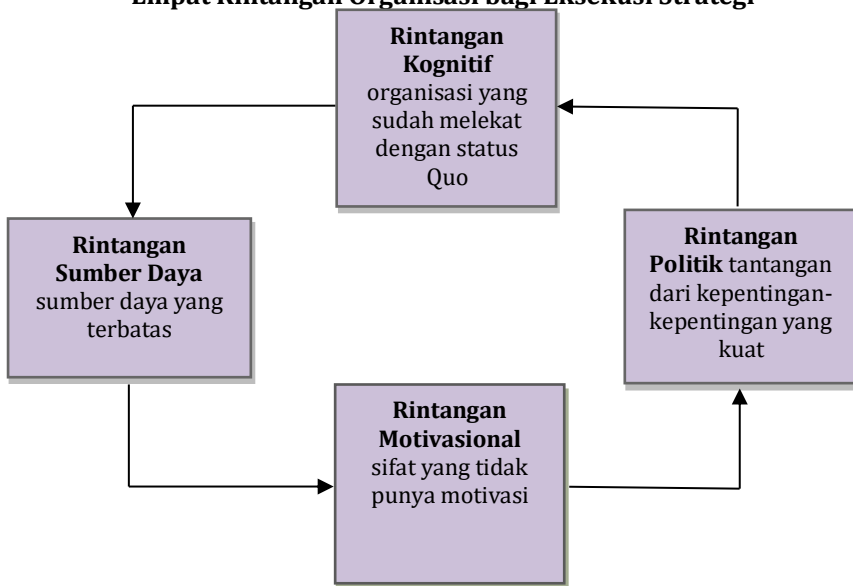
Inovasi pemerintah daerah adalah upaya untuk memperkenalkan sesuatu yang baru, baik berupa ide-ide, metode baru, maupun pendekatan baru serta upaya untuk mencari solusi kreatif dalam rangka untuk meningkatkan kinerja pemerintah. Inti dari semangat inovasi ialah bagaimana seni mengatur perubahan dari yang sebelumnya ada. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pada bagian penjelasan menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan inovasi ialah tindakan pembaharuan yang menghasilkan penerapan pengetahuan serta teknologi baru dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Inovasi berhubungan dengan teori perubahan yang didalamnya terdapat dua kekuatan antara lain: kekuatan yang mengikat sebagai pendorong perubahan dan kekuatan yang

menimbulkan pertentangan dari perubahan contoh dari kekuatan menentang perubahan ialah takut gagal, takut kehilangan status, mapan dan nyaman dengan situasi yang ada, kurangnya sumber daya.

Berdasarkan kedua kekuatan perubahan di atas bagaimana supaya perubahan (inovasi) dapat terjadi? prosesnya ialah apabila kekuatan perubahan mengalami keseimbangan atau kekuatan pendorong lebih besar dari kekuatan yang menentang sehingga terjadi perubahan, selanjutnya konsolidasi kondisi baru yang sudah berubah, konsolidasi pendorong perubahan harus terus diperkuat sedangkan penentang perubahan harus diperlemah. Perubahan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta pergantian kepemimpinan merupakan sebuah masa transisi dalam bingkai semangat pembaharuan di mana aspek penting dan positif pada era kepemimpinan yang sebelumnya harus dapat dipertahankan dan ditingkatkan dengan menggunakan cara pemikiran dan kreatifitas baru dengan menekankan semangat inovasi sebagai kunci perubahan. Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 tahun 2014.

Dalam menjalankan inovasi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah tersebut tidak berarti dapat berjalan mulus dikarenakan ada beberapa tantangan yang perlu dipertimbangkan dan disadari oleh setiap *stakeholder* yaitu:

**Gambar 7.8**  
**Empat Rintangan Organisasi bagi Eksekusi Strategi**



*Sumber: Kim dan Mauborgne (2005: 203)*

Rintangan kognitif berarti adanya hambatan kognitif yang dapat terjadi pada pemerintah daerah mendorong akan lahirnya sikap tidak mau berubah, mapan dengan situasi yang telah ada, takut kehilangan jabatan dan status. Yang dibutuhkan adalah melihat pentingnya perubahan radikal. Rintangan politik terkait dengan adanya perlawanan baik dari dalam maupun dari luar lingkungan pemerintah daerah; Rintangan motivasional tidak memiliki sifat inovatif, semangat dan moral pemerintah daerah yang rendah. Sedangkan rintangan sumberdaya didasarkan pada kenyataan Indonesia merupakan negara besar, kaya akan sumber daya baik Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM) namun penyebarannya tidak merata di setiap daerah. Dengan demikian untuk mengatasi hambatan sumber daya maka dibutuhkan kerjasama baik antar pemerintah daerah maupun dengan pemerintah pusat untuk saling belajar dan saling mencukupi. Indonesia tidak boleh ada kata kurang sumber daya.

Selanjutnya Siagian (dalam Supriyatna, 2014: 65), dalam birokrasi pemerintahan terdapat penyakit birokrasi dimana menurutnya dimana patologi birokrasi dapat dikategorikan pada lima kelompok yaitu:

1. Patologi birokrasi timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi seperti contohnya penyalahgunaan wewenang dan jabatan, prasangka menerima sogok, *status quo*, nepotisme, *paranoid*, *patronase*, enggan mendelegasikan, *xenophobia*, sikap bermewahan, tidak mau dan takut berubah dan menerima risiko, sombong, orientasi kekuasaan, intimidasi dan menyalahgunakan kekuasaan orang lain dan lain sebagainya.
2. Patologi birokrasi timbul karena kurang atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional seperti tidak mampu menjabarkan kebijakan pimpinan, tindakan *contra productive*, ketidak telitian, bertindak tanpa pikir, rasa puas diri, kebingungan, tidak mau berkembang, belajar cermat, teratur dan stagnasi dan sebagainya.
3. Patologi birokrasi timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti, penggemukan anggaran, tidak jujur, korupsi, kriminal, sabotase, pencurian dan sebagainya.
4. Patologi birokrasi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsional seperti bertindak kesewenangan, sok sibuk, paksaan, konspirasi atau dramatisasi, kerja yang legalistic, tidak disiplin, inersia, kaku, kepentingan sendiri, *sycophancy* (sikap memuaskan atasan), pemborosan, tidak transparansi, tidak sepenuh hati (*tokenisme*), kinerja rendah, *nepotism*, *red type* dan sebagainya.
5. Patologi birokrasi karena situasional internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintahan seperti sasaran dan tujuan tidak tepat, eksploitasi, kewajiban sebagai beban, ekstasi atau pemerasan, motivasi rendah, rendahnya kondisi kerja, tidak ada indikator kerja, miskomunikasi, pegawai berlebihan, pilih kasih, perubahan mendadak.

Disamping rintangan-rintangan diatas, masih terdapat rintangan yang menghambat berkembangnya inovasi termasuk dalam kaitannya dengan pengambilan keputusan diskresi. Inovasi dan diskresi sama-sama merupakan suatu perbuatan yang mengandung

risiko (*high risk*), sehingga pelaku inovasi dan disekresi harus memiliki kemampuan untuk itu (*capacity of venturous*) dan dapat disebut seorang yang berani mengambil risiko (*venturer*).

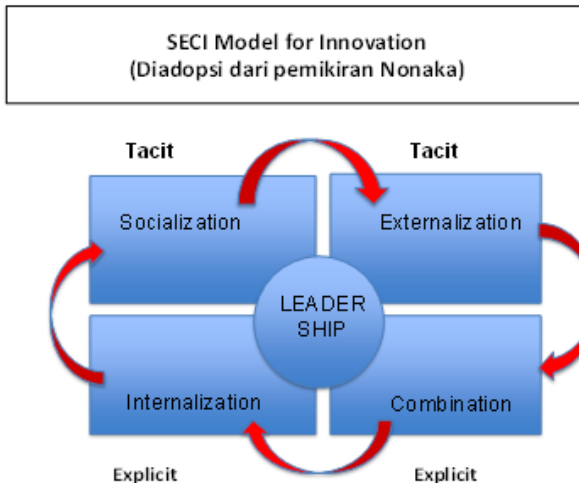
Inovasi pemerintahan merupakan suatu proses berpikir dan bekerja yang dimulai dengan adanya suatu inisiasi inovasi. Memulai inisiasi inovasi membutuhkan suatu sistem berpikir tentang manajemen pengetahuan para inisiator inovasi. Pengembangan inovasi sebagai suatu metode manajemen pengetahuan sudah dikembangkan Nonaka (1995) melalui model SECI. *Management knowledge Model* SECI mengajarkan bagaimana spiral proses inovasi. Model SECI terdiri dari 4 (empat) kuadran spiral yakni *Socialization, Externalization, Combination and Internalization*.

Nonaka (2008: 20) menjelaskan bahwa model SECI sebagai suatu proses model. Hal tersebut dikemukakan bahwa:

*"The SECI Model is a process model. It starts with socialization of individuals, moving to externalization within groups, combination in organizations, and then back to internalization in individuals. The importance point is that individuals, groups, and organization are themselves transforming in the knowledge-creating process since they themselves are collections of processes"*

(Model SECI adalah model proses. Ini dimulai dengan sosialisasi individu, pindah ke eksternalisasi dalam kelompok, kombinasi dalam organisasi, dan kembali ke internalisasi pada individu. Poin penting adalah bahwa individu, kelompok, dan organisasi sendiri bertransformasi dalam proses penciptaan pengetahuan karena mereka sendiri adalah kumpulan dari proses).

**Gambar 7.9**  
**Model Inovasi SECI Modifikasi Wasistiono**



Sumber: Wasistiono dalam Nonaka dkk. (2018:118)

Menurut Nonaka (2008: 19) proses inovasi dimulai dari adanya sosialisasi sebagai cara berbagi dan menciptakan pengetahuan *tacit* (tersembunyi) yang meliputi pengalaman langsung melalui pengamatan realitas, merasakan dan berempati dengan lainnya termasuk lingkungan dan mentransfer pengetahuan tacit. Eksternalisasi merupakan mengartikulasikan pengetahuan *tacit* melalui dialog dan refleksi yang meliputi mengartikulasikan pengetahuan *tacit* menggunakan bahasa simbol dan menerjemahkan pengetahuan *tacit* kedalam sebuah konsep atau *prototipe*. Kombinasi merupakan membuat sistem dan menerapkan pengetahuan eksplisit dan informasi yang meliputi mengumpulkan dan mengintegrasikan pengetahuan eksplisit, menjabarkan konsep dan menemukan hubungan antar konsep, dan *editing* dan sistemisasi pengetahuan *eksplisit*. Internalisasi merupakan proses belajar dan memperoleh pengetahuan *tacit* baru melalui aksi dan refleksi, dan menggunakan simulasi dan percobaan serta pada saat yang sama, merangsang munculnya pengetahuan baru dalam organisasi, pasar dan lingkungan, dan spiral hingga langkah sosialisasi.

Pandangan lain dari Nonaka dan Takeuchi (1995) tentang “penciptaan pengetahuan” adalah proses pembuatan pengetahuan *tacit* yang eksplisit. Pemikiran Nonaka tentang proses pengembangan



inovasi ini merupakan suatu proses manajemen pengetahuan (*knowledge management*). Secara ringkas, pemikiran menginisiasi adanya inovasi dapat dikemukakan sebagai berikut. **Pertama**, tahapan awal penciptaan pengetahuan sangat efektif didorong oleh komitmen secara langsung melalui proses kreatifitas yang berbentuk metafora. Metafora dan analogi sangat membantu penyediaan kerangka kerja berbentuk pemikiran tentang hal yang tidak mudah dijelaskan. **Kedua**, pengetahuan berpindah dari seseorang ke sebuah organisasi. Ambiguitas dan redundansi disiapkan oleh tim secara bersama-sama dengan beberapa sudut pandang yang sesuai dengan kerangka kerjanya. Redundansi menghadirkan kemungkinan dalam sebuah kelompok untuk menemukan sebanyak mungkin aspek sebagai arah sebelum pengambilan keputusan arah yang harus ditempuh. Ada dua dimensi kunci dalam teori penciptaan pengetahuan organisasi ini yakni dimensi epistemologis apakah pengetahuan itu diam-diam atau eksplisit dan dimensi ontologis entah diketahui di tingkat individu, kelompok, organisasi, atau antar organisasi. Konversi pengetahuan antara *eksplisit* dan *tacit* adalah bagian penting dari pekerjaan sosial untuk berbagi pengetahuan dalam organisasi.

**Tabel 7.2**  
**Ada Empat Mode Utama yang disebut SECI Model:**

<i>From - To</i>	<i>Tacit Knowledge</i>	<i>Explicit Knowledge</i>
<b><i>Tacit Knowledge</i></b>	<b>1. Socialization</b> "Pengetahuan bersimpati" Pengetahuan yang Bersimpati: Berbagi pengalaman untuk menciptakan pengetahuan <i>tacit</i> . Contoh: <i>on-the-job training</i> . berinteraksi dengan pelanggan.	<b>2. Externalization</b> "Pengetahuan konseptual": mengartikulasikan pengetahuan diam-diam secara <i>eksplisit</i> : metafora, konsep, hipotesis, model, tulisan.
<b><i>Explicit Knowledge</i></b>	<b>4. Internalization</b> "Pengetahuan Operasional": Belajar dengan melakukan, untuk	<b>3. Combination</b> "Pengetahuan sistemik": memanipulasi

<i>From - To</i>	<i>Tacit Knowledge</i>	<i>Explicit Knowledge</i>
	mengembangkan model mental bersama dan pengetahuan teknis.	pengetahuan eksplisit dengan menyortir, menambahkan, menggabungkan, Contoh: pendidikan formal.

Sumber: diolah penulis dari Nonaka & Takeuchi, 1995: 72

Proses yang dihasilkan berbentuk spiral pengetahuan yang didukung dengan mekanisme dialogis untuk mengalihkan proses sosialisasi menjadi eksternalisasi, sehingga menggabungkan pengetahuan menjadi *eksplisit* dari proses eksternalisasi menuju proses kombinasi. Proses pembelajaran selanjutnya mengalihkan pengetahuan dari proses kombinasi menjadi proses internalisasi sebagai pengetahuan baru yang selanjutnya menuju ke proses sosialisasi. pergerakan maju mundur antara *eksplisit* dan diam-diam, dan bagaimana hal itu dapat meningkatkan tingkat individu ke kelompok dan seterusnya. Model ini juga terdiri dari 4 (Empat) situasi proses yang berbeda antara unsur-unsur SECI yakni Sosialisasi, Eksternalisasi, Kombinasi dan Internalisasi. Secara ringkas, berprosesnya keempat unsur SECI pembentuk spiral manajemen pengetahuan inovasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

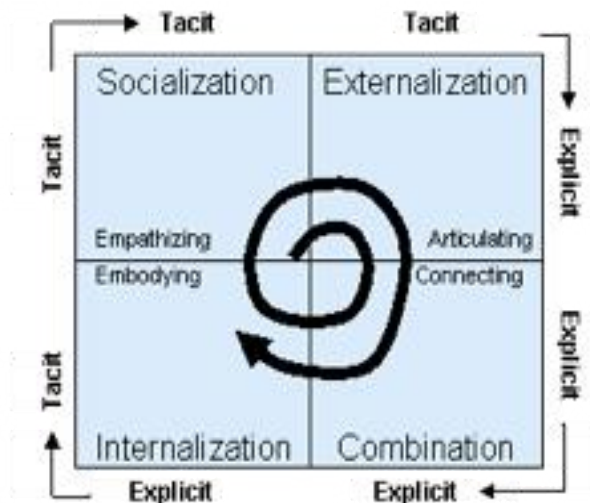
1. *Socialization (tacit to tacit)*. Proses ini berfokus pada transfer pengetahuan secara tacit ke tacit. Hal itu dilakukan saat pengetahuan dilalui melalui latihan, bimbingan, imitasi dan pengamatan. Inilah saat seseorang yang sedang belajar keterampilan baru bisa berinteraksi dengan orang yang lebih berpengalaman, mengajukan pertanyaan dan amati. Hal ini terjadi di lingkungan tradisional di mana seorang anak mempelajari teknik kerajinan kayu dari ayahnya dengan bekerja dengannya (bukan membaca buku atau manual tentang pekerjaan kayu).
2. *Externalization (tacit to explicit)*. Proses ini berfokus pada transfer pengetahuan *eksplisit*. Eksternalisasi adalah tentang membuat pemahaman internal lebih terukur seperti menulis dokumen dan manual, sehingga pengetahuan dapat menyebar lebih mudah melalui organisasi. Proses eksternalisasi sangat baik dalam mendistribusikan pengetahuan untuk pekerjaan atau proses yang berulang. Pakar menjelaskan bagian yang berbeda sehingga

pembaca bisa mengerti "jika ini terjadi lakukan hal berikut agar bisa sukses".

3. *Combination (explicit to explicit)*. Proses kombinasi adalah tentang mentransformasikan pengetahuan *eksplisit* ke pengetahuan *eksplisit* orang lain. Kasus yang khas adalah ketika sebuah departemen keuangan mengumpulkan semua informasi keuangan dari departemen dan mengkonsolidasikan informasi ini untuk memberikan keseluruhan profil perusahaan.
4. *Internalization (explicit to tacit)*. Proses internalisasi adalah tentang mentransformasikan pengetahuan *eksplisit* ke pengetahuan *tacit*. Melalui membaca buku, manual atau mencari di *web*, pengetahuan *eksplisit* bisa dipelajari.

Adapun gambaran dari keempat unsur SECI tersebut, sebagai berikut:

**Gambar 7.10**  
**SECI Model**  
**The SECI model (Nonaka and Takeuchi)**

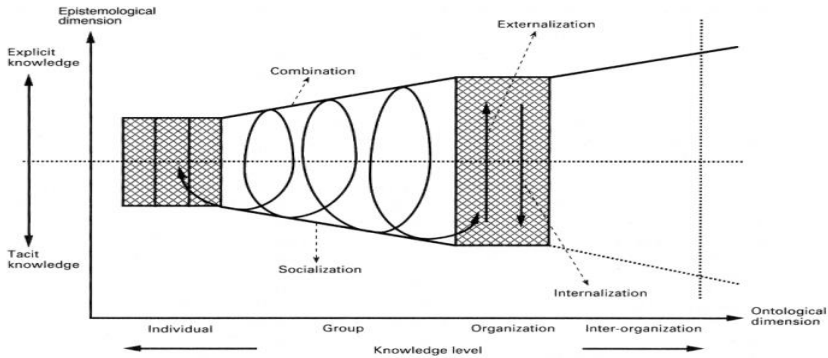


Sumber: Nonaka & Takeuchi, 1995: 71-72

Proses spiral dimulai pada sosialisasi dimana pengetahuan dapat dibagi dengan orang lain melalui dialog, observasi, imitasi atau bimbingan. Menurut penulis, kegiatan sosialisasi untuk sebuah perusahaan juga bisa melibatkan penelitian atau konsultasi pengguna. Hal tersebut berarti bahwa selain transfer pengetahuan, sosialisasi mendorong terciptanya pengetahuan melalui gabungan perspektif. Pengetahuan *eksplisit* muncul setelah sosialisasi adalah tahap eksternalisasi. Pada tahap tersebut di atas, dialog metafora yang mungkin kabur atau pengamatan non-konseptual berubah menjadi pengetahuan *eksplisit* yang menjadi eksternal subjek. Setelah pengetahuan *eksplisit* telah diciptakan, bisa disempurnakan lebih lanjut. Kombinasi adalah proses sistemisasi konsep menjadi sistem pengetahuan. Tahap terakhir dari pengolahan pengetahuan adalah internalisasi. Tahap tersebut adalah bagian dari sosialisasi dan mengacu pada keberhasilan transfer pengetahuan kepada seseorang dari buku atau database ke orang lain. Begitu orang tersebut memperoleh kemampuan untuk memanfaatkan pengetahuan baru, pengetahuan tersebut menjadi berhasil diinternalisasi. Proses tersebut menekankan bahwa internalisasi melampaui fakta, berbagi perasaan, pengalaman dan pengetahuan serta dengan cara tersebut mudah dihubungkan dengan berbagai pendekatan desain yang populer pada Interaksi dan pemikiran desain produk.

Nonaka & Takeuchi (1995: 73) juga menjelaskan bahwa keempat mode penciptaan pengetahuan ini melalui organisasi ideal. Meskipun pengetahuan diciptakan pada tingkat individu, hal tersebut harus diteruskan ke tingkat organisasi lain (*eksternalisasi*) agar bisa dimanfaatkan secara luas (*internalisasi* dan kombinasi). Proses ini digambarkan sebagai model spiral pengetahuan yang menciptakan organisasi yang ditunjukkan pada gambar berikut:

**Gambar 7.11**  
**Spiral Organization Knowledge Creation**



Sumber: Nonaka & Takeuchi, 1995: 73

Organisasi perlu mendukung proses spiral sebagaimana di atas. Nonaka & Takeuchi (1995: 73) memperkenalkan lima *enabler* pengarang penciptaan pengetahuan, yakni:

1. Niat dan komitmen dalam organisasi
2. Otonomi di semua tingkatan (*cross-functional, self-organization*)
3. Fluktuasi dan kekacauan kreatif (pemecahan pola dan standar, refleksi dalam tindakan)
4. Redundansi (tumpang tindih internal dan persaingan)
5. Variabel yang sesuai (pertemuan eksternal kompleksitas dengan keragaman internal, heterogenitas staf)

Bentuk spiral yang tergambar pada model di atas melukiskan hubungan interaksi antara eksplisit dan tacit secara berkesinambungan yang mengarah pada pembentukan pengetahuan baru. Inti dari model di atas bahwa pengetahuan dari setiap individu dapat disampaikan kepada orang lain untuk dapat dikaitkan dengan pengetahuan baru. Model pengetahuan berbentuk spiral tersebut di atas menjelaskan jumlah pertumbuhan pengetahuan sepanjang waktu sebagai dampak dari putaran spiral yang semakin banyak dalam model tersebut. Dasar dari semua perubahan adalah bahwa kebutuhan akan perubahan diketahui dan dikomunikasikan. Jika tidak ada dalam agenda itu mungkin tidak akan dihargai.

Berdasarkan pemikiran Nonaka di atas dan dukungan kebijakan desentralisasi kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan inovasi dalam kerangka pembaruan proses penyelenggaraan pemerintahan, maka menurut penulis, Model SECI sebagai model yang tepat untuk diterapkan pemerintah daerah dalam pengembangan kemampuan inovasi pemerintahan. Dengan melibatkan inisiator inovasi baik dari jajaran DPRD dan perangkat daerah maupun individu dan kelompok masyarakat. SECI dapat diterapkan sehingga bisa dihasilkan kebijakan inovasi daerah yang dilaksanakan oleh semua pihak terkait demi tercapainya perubahan pelayanan publik yang selanjutnya berimplikasi terhadap perbaikan kualitas kesejahteraan dan indeks kebahagiaan masyarakat sebagai tujuan utama eksistensial pemerintahan. Dengan demikian maka inovasi daerah adalah merupakan *agent of development*. Inovasi akan selalu dapat melahirkan inovasi baru karena sifatnya dapat disebut sebagai induk dan atau mata rantai inovasi selanjutnya (*sustainable*) bahkan dapat merubah suatu peradaban (*transform civilization*).

Lahirnya inovasi menjadi sebuah tuntutan untuk mewujudkan kehidupan bernegara dan berbangsa yang berkeadilan. merupakan kunci mewujudkan kestabilan pemerintahan sebuah Negara. Menurut Rawls (2011: 10) bahwa keadilan dipandang dari 2 (dua) spektrum; kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principles of greatest equal liberty*) sedangkan spektrum kedua terdiri dari 2 (dua) bagian, yaitu: prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*). Keadilan secara umum adalah sebagai stabilitas hidup manusia dan keseimbangan antara kehidupan pribadi dan kehidupan bersama.

Dilihat dari konteks sistem keuangan negara dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah, maka melahirkan regulasi mengenai hubungan keuangan pusat dan daerah dalam satu rangkaian kebijakan desentralisasi. Menurut Devas, dkk., (dalam Wasistiono dan Polyando 2017: 355) hubungan dimaksud erat kaitannya dengan pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan tertentu dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pembiayaan kegiatan tersebut. Tujuan utamanya adalah mencapai perimbangan dari pembagian yang dilakukan agar ada kesesuaian antara potensi dan sumber daya yang ada dimasing-masing daerah.

Lebih lanjut Wasistiono dan Polyando (2017: 356) menyatakan bahwa:

Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) kepada daerah di satu sisi merupakan upaya menegakkan keadilan bagi daerah yang berpendapatan rendah yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pandangan di atas, secara rinci telah diamanatkan dalam Pasal 6 bahwa sebagai bentuk penyelenggaraan otonomi daerah maka sumber daya nasional dilakukan pembagian dan pemanfaatan secara berkeadilan melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah untuk menjadi symbol yang mengokohkan Kesatuan Negara Republik Indonesia yang dijalankan atas asas berkesinambungan dan kerakyatan dengan pengawasan SPRD dan Masyarakat secara kuat.

Bahwa pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) kepada daerah di satu sisi merupakan upaya menegakkan keadilan bagi daerah yang berpendapatan rendah sejalan dengan prinsip perbedaan (*the difference principle*) dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Republik Indonesia. Yang pada sisi lain ini mengakibatkan daerah yang memiliki persamaan karakteristik dan sumberdaya tidak melakukan terobosan dan inovasi dalam mengelola sumberdaya daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang bersangkutan karena beranggapan akan mendapat Dana Alokasi Umum (DAU) yang sama. Karena itu prinsip persamaan kesempatan yang adil (*the principle of fair equality of opportunity*) dari Rawls harus pula diterapkan bagi daerah yang melakukan terobosan dan inovasi dalam mengelola sumberdaya yang dimilikinya. Dalam arti, daerah yang melakukan inovasi untuk meningkatkan pendapatan daerahnya sudah selayaknya mendapat *rewards* dari Pemerintah seperti yang telah diamanatkan pada pasal 388 ayat 11 Undang-Undang pemerintahan Daerah dan PP nomor 38 tentang Inovasi Daerah, sementara bagi daerah yang tidak melakukan terobosan dan inovasi sepantasnya mendapat hukuman (*punishment*) dalam bentuk pengurangan Dana Alokasi Umum (DAU).

Untuk merangsang daerah dalam mengembangkan inovasi, Menpan dan RB pernah menerbitkan peraturan Menpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Kompetisi

Inovasi Pelayanan Publik di lingkungan Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah tahun 2016. Dengan demikian *rewards and punishment* sangat dimungkinkan untuk memacu pembangunan daerah dengan melakukan terobosan dalam bentuk pencapaian pengembangan inovasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.





## BAB 8

# Gambaran Umum Kabupaten Tapanuli Utara

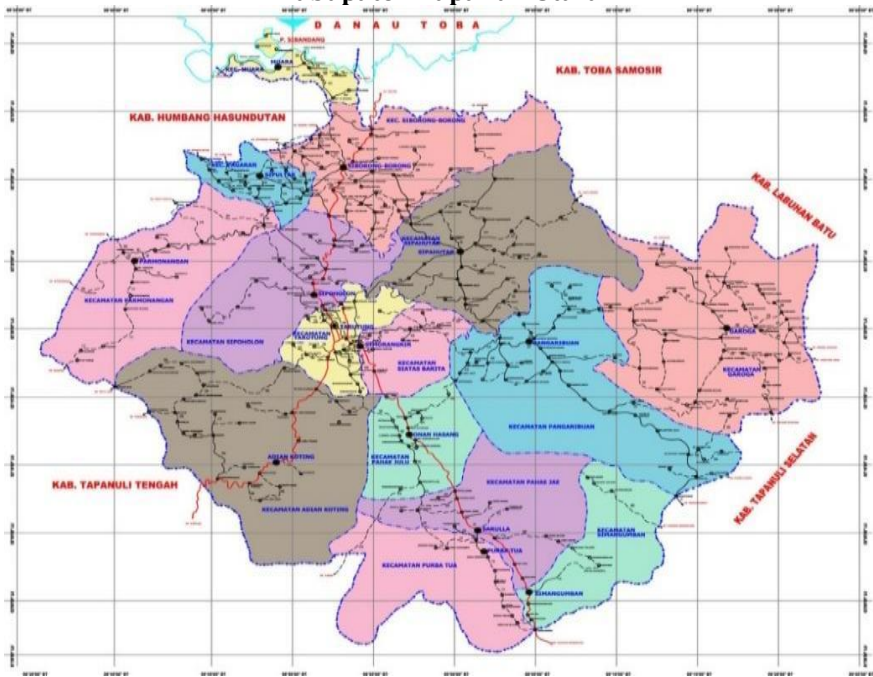
Dalam Sub bab ini akan dibahas terkait dengan gambaran umum terkait dengan karakteristik wilayah, kependudukan, ekonomi, kesehatan dan pemerintahan Kabupaten Tapanuli Utara.

### A. Kondisi Geografis

Tapanuli Utara sebagai sebuah kabupaten di Sumatera Utara *secara* geografis terletak pada posisi  $98^{\circ} 5' - 99^{\circ} 16' BT$  dan  $1^{\circ} 20' - 2^{\circ} 41' Lintang$  Utara serta memiliki Luas  $3.793,71 \text{ Km}^2$  persegi daratan dan  $6,60 \text{ Km}^2$  Perairan Danau Toba, berbatasan dengan:

1. Bagian Selatan dengan Kabupaten Tapanuli Selatan.
2. Bagian Utara dengan Kabupaten Toba Samosir.
3. Bagian Timur dengan Kabupaten Labuhan Batu Utara.
4. Bagian Barat dengan Kabupaten Humbang Hasundutan dan Kabupaten Tapanuli Tengah.

**Gambar 8.12**  
**Kabupaten Tapanuli Utara**



Kabupaten Tapanuli Utara berdasarkan pembagian administratif wilayah Pemerintahan terdiri atas: 241 Desa dan 11 Kelurahan, 15 Kecamatan dengan perincian sebagai berikut:

**Tabel 8.3**  
**Daftar Kecamatan, Desa dan Kelurahan Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

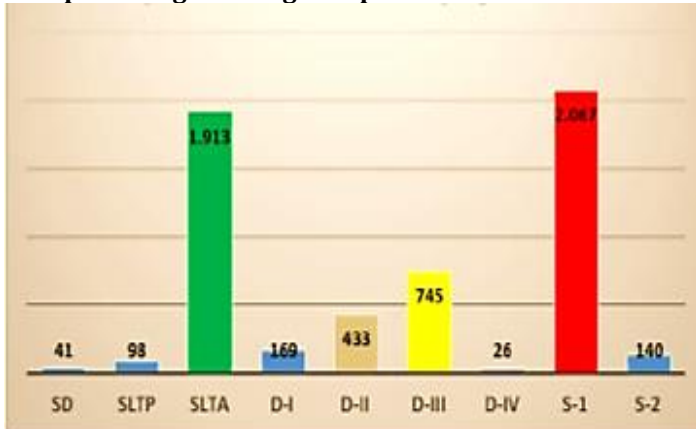
No	Kecamatan	Desa	Kelurahan
1	Tarutung	24	7
2	Sipoholon	13	1
3	Siatas Barita	12	-
4	Adiankoting	16	-
5	Pahae Julu	18	1
6	Pahae Jae	12	1
7	Simangumban	8	-
8	Purbatua	11	-
9	Siborongborong	20	1

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan
10	Pagaran	14	-
11	Parmonangan	14	-
12	Sipahutar	25	-
13	Pangaribuan	26	-
14	Garoga	13	-
15	Muara	15	-
<b>Jumlah</b>		<b>241</b>	<b>11</b>

Sumber: Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Tapanuli Utara

Data komposisi PNS berdasarkan jenjang pendidikan diatas menunjukkan bahwa sebagian besar PNS di Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara sudah bergelar sarjana (S-1) yaitu 2.067 orang (36,70 %). Selanjutnya PNS dengan lulusan SLTA sebanyak 1.913 orang (33,97%). Jumlah lulusan SLTA yang masih tinggi tersebut harus mulai dipikirkan untuk diberikan waktu dan kesempatan melanjutkan studi pada jenjang yang lebih tinggi. Guna mendukung kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yang optimal sebaiknya jenjang pendidikan minimal Diploma III, sehingga memiliki kesempatan yang lebih besar untuk dapat berkembang dan melakukan inovasi dalam pemerintahan. Secara rinci dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 8.13**  
**Komposisi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pendidikan**



Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kab. Tapanuli Utara

## B. Gambaran Umum Demografis

### 1. Kondisi Jumlah Penduduk

Penduduk merupakan sumber daya yang penting dalam menggerakkan pembangunan suatu daerah. Penduduk dalam jumlah yang besar dan memiliki kualitas yang baik lebih berguna untuk meningkatkan mutu kehidupan dan kesejahteraan secara umum. Data jumlah penduduk dan laju pertumbuhan penduduk dapat membantu pemerintah daerah merumuskan kebijakan dan program pembangunan, khususnya mengenai penyediaan perumahan, pendidikan dan fasilitas sosial lainnya yang secara keseluruhan mempengaruhi pola pemukiman penduduk dan struktur ruang daerah. Jumlah penduduk Kabupaten Tapanuli Utara pada Tahun 2017 adalah sebanyak 336.031 jiwa. Komposisi penduduk menurut jenis kelamin pada tahun 2017 dijelaskan pada tabel berikut:

**Tabel 8.4**  
**Jumlah Penduduk Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2014 s.d. Tahun 2017 (dalam jiwa)**

Nama Kecamatan	Tahun			
	2014	2015	2016	2017
Tarutung	43.385	42.703	43.034	43.735
Siatas Barita	14.526	14.533	14.783	14.745
Adiankoting	16.356	16.138	16.274	16.521
Sipoholon	25.771	25.530	25.585	26.129
Pahae Julu	14.264	14.189	14.527	14.604
Pahae Jae	12.617	12.594	12.618	12.997
Simangumban	8.476	8.584	9.063	9.244
Purbatua	8.818	8.787	8.942	9.195
Siborongborong	51.699	51.611	52.925	54.583
Pagaran	19.880	19.685	20.266	20.801
Parmonangan	16.397	16.273	16.366	16.493

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kab. Tap. Utara, Tahun 2017

Selanjutnya untuk komposisi penduduk berdasarkan struktur usia di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2017 disajikan sebagai berikut:

**Tabel 8.5**  
**Komposisi Penduduk Berdasarkan Struktur Usia Tahun 2017**

<b>NO</b>	<b>Struktur Usia (Tahun)</b>	<b>Jumlah</b>
1	0-4	20.147
2	5-9	34.169
3	10-14	37.813
4	15-19	35.697
5	20-24	28.387
6	25-29	27.359
7	30-34	27.578
8	35-39	23.179
9	40-44	18.844
10	45-49	17.281
11	50-54	15.212
12	55-59	14.336
13	60-64	11.996
14	65-69	8.682
15	70-74	5.776
16	75+	9.575
<b>Jumlah</b>		<b>336.031</b>

*Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Tahun 2017*

Besaran jumlah penduduk tersebut mendiami wilayah seluas 3.793,71 Km<sup>2</sup>, sehingga rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2017 adalah 89 jiwa per Km<sup>2</sup>. Undang-undang Nomor 56/PRP/1960 membagi 4 klasifikasi kepadatan penduduk, yaitu;

- a. Tidak padat, dengan tingkat kepadatan 1 - 50 jiwa per Km<sup>2</sup>
- b. Kurang padat, antara 51 - 250 jiwa per Km<sup>2</sup>
- c. Cukup padat, antara 251 - 400 jiwa Km<sup>2</sup>
- d. Sangat padat, dengan tingkat kepadatan lebih besar dari 401 jiwa per Km<sup>2</sup>

Kecamatan Tarutung sebagai pusat pemerintahan merupakan wilayah dengan tingkat kepadatan penduduk yang sangat padat dan Kecamatan Purbatua merupakan wilayah dengan tingkat kepadatan rendah atau tidak padat. Kondisi rumah tempat tinggal menurut kecamatan di Kabupaten Tapanuli Utara dapat disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 8.6**  
**Jumlah Tempat Tinggal Menurut Kecamatan Tahun 2017**

<b>NO</b>	<b>KECAMATAN</b>	<b>JUMLAH BANGUNAN RUMAH (UNIT)</b>
1	Parmonangan	3.269
2	Adiankoting	3.410
3	Sipoholon	5.589
4	Tarutung	9.538
5	Siatas Barita	3.089
6	Pahae Julu	2.910
7	Pahae Jae	2.709
8	Purbatua	1.710
9	Simangumban	1.769
10	Pangaribuan	6.397
11	Garoga	3.759
12	Sipahutar	5.817
13	Siborongborong	10.287
14	Pagaran	3.936
15	Muara	3.250
	<b>TOTAL RUMAH</b>	<b>67.439</b>

*Sumber: Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Tahun 2017*

Penduduk Tapanuli Utara sangat homogen, di mana jumlah penduduk terbesar adalah suku Batak dengan mata pencaharian utama bertani. Selain bertani mata pencaharian lainnya adalah: Pegawai Negeri Sipil, Militer, Polri, pedagang, usaha jasa dan lain-lain. Selanjutnya data komposisi penduduk berdasarkan pendidikan tahun 2017 dan data kepala keluarga di Kabupaten Tapanuli Utara disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 8.7**  
**Komposisi Penduduk Berdasarkan Pendidikan Tahun 2017**

<b>No</b>	<b>Pendidikan</b>	<b>Total</b>
1.	Belum Sekolah	60.944
2.	Tidak Tamat SD	58.030
3.	Tamat SD	48.559
4.	SLTP	60.768
5.	SLTA	93.241
6.	DIPLOMA II	1.641
7.	DIPLOMA III	4.052
8.	STRATA I	8.555
9.	STRATA II	229
10.	STRATA III	12
<b>JUMLAH</b>		<b>336.031</b>

*Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Tahun 2017*

**Tabel 8.8**  
**Komposisi Penduduk Berdasarkan Rumah Tangga/Kepala Keluarga Tahun 2017**

<b>No</b>	<b>Kode Kecamatan</b>	<b>Nama Kecamatan</b>	<b>Jumlah KK</b>
1.	120201	Tarutung	11.622
2.	120202	Siatas Barita	3.812
3.	120203	Adiankoting	3.985
4.	120204	Sipoholon	6.604
5.	120205	Pahae Julu	3.654
6.	120206	Pahae Jae	3.411
7.	120207	Simangumban	2.245
8.	120208	Purbatua	2.257
9.	120209	Siborongborong	13.129
10.	120210	Pagaran	5.003
11.	120211	Parmonangan	8.244
12.	120212	Sipahutar	14.901
13.	120213	Pangaribuan	15.967
14.	120214	Garoga	9.702
15.	120215	Muara	7.745
<b>JUMLAH</b>			<b>167.687</b>

*Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Tahun 2017*

## 2. Kondisi Pendidikan

Kondisi pendidikan di Tapanuli Utara tahun 2017 adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.9**

**Data Bidang Pendidikan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
a.	<b>SD / SDLB / MI</b>	
	Jumlah Unit	370 Unit
	Jumlah Murid	22.100 Orang
	Jumlah Guru	3.565 Orang
b.	<b>SMP / MTs</b>	
	Jumlah Unit	83 Unit
	Jumlah Murid	22.139 Orang
	Jumlah Guru	1.781 Orang

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017

Selanjutnya data jumlah guru yang memperoleh sertifikasi sampai dengan tahun 2017 adalah sebanyak 1.316 orang. Jumlah ini senantiasa diupayakan meningkat setiap tahunnya dengan tujuan yang ingin dicapai pemerintah melalui proses sertifikasi guru adalah bahwa dengan adanya peningkatan kesejahteraan guru diharapkan akan terjadi peningkatan mutu pendidikan baik berupa layanan dan juga hasil lulusan didikannya.

## 3. Kondisi Kesehatan

Jumlah rumah sakit umum di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2017 sebanyak 1 (satu) unit yang berada di Tarutung. Sementara untuk sarana kesehatan lainnya yang terdapat di Kecamatan dan Desa adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.10**

**Data Sarana Kesehatan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

No	Jenis Sarana Kesehatan	Jumlah
1	Puskesmas	20 Unit
2	Pustu	60 Unit
3	Pondok Bersalin Desa	204 Unit
4	Pos Kesehatan Desa	93 Unit
5	Gudang Farmasi	1 Unit
6	Laboratorium Air	1 Unit
7	Toko Obat	44 Unit



No	Jenis Sarana Kesehatan	Jumlah
8	Klinik Bersalin	2 Unit
9	Apotik	8 Unit

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017

Jumlah tenaga medis di Kabupaten Tapanuli Utara bekerja di rumah sakit/puskesmas/pustu/poliklinik/posyandu pada Tahun 2017 sebanyak 1.134 orang terdiri dari dokter dan tenaga medis lainnya, dengan perincian sebagai berikut:

**Tabel 8.11**  
**Data Paramedis di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

Dokter dan Tenaga Medis Lainnya	Jumlah
Dokter Umum	37 Orang
Dokter Gigi	12 Orang
Bidan	38 Orang
Akademi Perawat	164 Orang
Akademi Kebidanan	752 Orang
Perawat	45 Orang
SPRG	6 Orang
PKC/PKU/PKE/LPCK	2 Orang
Gizi	21 Orang
SKM	23 Orang
Farmasi	9 Orang
Analisis Farmasi	11 orang
Analisis Kesehatan	5 Orang
Penata Rontgen	9 Orang

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun 2017

Di bidang keluarga berencana pada tahun 2017 tercatat akseptor aktif 25.201 orang dengan persentase 71.26% dari 25.363 orang pasangan usia subur (PUS) dengan jumlah pemakai sesuai dengan metode kontrasepsi yang dipakai sebagai berikut: IUD: 1.411 orang, MOW: 7.785 orang, MOP: 76 orang, kondom: 2.059 orang, implant: 6.098 orang, suntik: 6.421 orang dan pil: 5.351 orang.

## **C. Kondisi Ekonomi**

### **1. Potensi Unggulan Daerah**

Kabupaten Tapanuli Utara merupakan daerah yang cukup handal di kawasan Sumatera, terutama karena potensi alam dan sumber daya manusianya. Kabupaten Tapanuli Utara memiliki posisi yang sangat menguntungkan secara astronomis dan geografis karena menjadi jalur lintas beberapa Kabupaten di Sumatera Utara. Disamping sudah beroperasinya bandar udara Silangit. Selama periode tahun 2012-2016, nilai PDRB Kabupaten Tapanuli Utara terus mengalami peningkatan, baik ADHB maupun ADHK. Dalam rentang waktu tersebut, penambahan PDRB ADHB Kabupaten Tapanuli Utara rata-rata berkisar 5,4 milyar rupiah per tahun. Angka ini masih kasar dan belum dapat digunakan sebagai indikator perkembangan ekonomi karena di dalamnya mengandung pengaruh perubahan/kenaikan harga (inflasi). Artinya bisa saja penambahan tersebut mayoritas justru disumbang oleh perubahan harga, bukan kuantitas. Perkembangan ekonomi secara riil bisa dilihat dari perubahan PDRB ADHK yang kemudian lazim disebut dengan istilah pertumbuhan ekonomi.

Sebagai daerah yang bertumpu pada hasil-hasil pertanian, maka sektor pertanian masih memberikan kontribusi terbesar terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Tapanuli Utara. Pada tahun 2016, kontribusi Sektor Pertanian Kehutanan dan Perikanan terhadap PDRB Kabupaten Tapanuli Utara mencapai Rp. 2.597.786.510.000, meskipun sepanjang tahun 2012-2016 peran sektor ini menunjukkan kecenderungan yang semakin menurun. Lahan kering yang dimiliki menjadi potensi alam untuk dikembangkan menjadi kebun kopi yang profitnya menjanjikan bagi masyarakat. Kabupaten Tapanuli Utara memiliki potensi sumberdaya alam maupun buatan yang dapat dikembangkan dan tersebar di seluruh kecamatan, yaitu:

#### **a. Sektor Pertanian**

Pertanian menjadi tulang Punggung pergerakan ekonomi di Kabupaten Tapanuli Utara yang diandalkan sebagai sumber penghasilan masyarakat. Pertanian daerah ini dapat dikelompokkan berdasarkan sub sektor antara lain: hortikulturam perikanan, peternakan, kehutanan dan tanaman pangan. Data perkembangan sektor pertanian di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2016 – 2017 disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 8.12**  
**Data Tanaman Hortikultura dan Tanaman Pangan**  
**di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2016 – 2017**

No	Jenis Komoditi	2016			2017		
		Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Produkti Vitas (Kw/Ha)	Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Produkti Vitas (Kw/Ha)
<b>I Tanaman Pangan</b>							
1	Padi Sawah	26.778,00	157.775,08	58,82	25.928,00	152.787,78	58,92
2	Padi gogo	10.978,00	42.210,41	38,46	6.270,00	28.917,24	46,12
3	Jagung	7.036,00	35.574,02	50,56	8.920,00	46.400	53,13
4	Kacang tanah	1.430,00	2.668,38	18,66	1.286,00	2.548,85	19,82
5	Ubi kayu	1.514,00	27.209,61	179,72	1.123,00	21.148,34	188,32
6	Ubi jalar	1.022,00	10.835,24	106,02	670,00	10.431,90	155,70
<b>II Tanaman Hortikultura Sayuran</b>							
1	Cabe	2.081,00	11.657,70	56,02	2.081,00	11.657,76	56,02
2	Bawang merah	72,00	517,54	71,88	80,00	592,96	74,12
3	Kentang	265,00	3.274,34	123,56	265,00	3.274,34	123,56
4	Kubis	289,00	6.197,32	214,44	289,00	6.197,32	214,44
5	Petai sawi	356,00	4.188,70	117,66	358,00	4.188,70	117,66
6	Tomat	259,00	1.801,60	69,56	259,00	1.801,80	69,56
7	Kacang Panjang	210,00	458,62	21,64	212,00	463,86	21,88
8	Bawang Daun	308,00	1.836,14	59,61	323,00	1.928,96	59,72
9	Buncis	148	998,12	67,44	149	1.005,005	67,45
10	Terung	173	1.039,53	60,09	178	1.069,78	60,1
11	Bayam	100	306,38	30,64	102	312,63	30,65
<b>III Hortikultura Buah-buahan</b>							
1	Alpukat	112,00	836,86	72,72	112,00	836,86	74,72
2	Mangga	159,00	1.217,30	76,56	159,00	1.220,64	76,77
3	Duku	69,00	310,49	45,00	69,00	310,64	45,02
4	Jeruk	216,00	3.132,19	145,91	224,00	3.260,54	145,56
5	Salak	95,00	481,37	50,67	95,00	481,37	50,67
6	Durian	608,00	5.881,18	96,73	608,00	5.881,18	96,73
7	Jambu Air	144,00	226,92	15,76	144,00	227,09	15,77
8	Pepaya	307,00	18,08	58,89	307,00	1.839,54	59,92
9	Pisang	268,00	2.113,72	78,87	268,00	2.113,72	78,87
10	Nenas	935,00	34.639,91	178,92	1.949,00	34.916,34	179,15

Sumber: Dinas Pertanian Kab. Tap. Utara Tahun 2017

Penyebaran jenis tanaman perkebunan rakyat menurut produksi, luas tanaman dan rata-rata produksi juga dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 8.13**  
**Data Pertumbuhan Perkebunan Rakyat**  
**Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2016 – 2017**

No	Jenis Komoditi	Tahun 2016			Tahun 2017		
		Panen	Produksi	Produktivitas	Panen	Produksi	Produktivitas
		(Ha)	(Ton)	(Kg/Ha)	(Ha)	(Ton)	(Kg/Ha)
1.	Karet	8.150,75	5.437,65	667,13	8.236,00	5.494,73	667,16
2.	Kemenyan	13.947,25	3.661,10	262,5	13.948,00	3.662,33	262,57
3.	Kopi Robusta	1.056,49	546,93	517,69	1.068,00	553,1	517,88
4.	Kopi Arabika	10.131,50	10.932,00	1.079,02	1.047,88	541,98	517,22
5.	Kelapa	225,85	253,17	1.120,97	225,85	253,1	1.120,66
6.	Kakao	1.955,00	1.404,20	718,28	1.971,10	1.417,62	719,2
7.	Cengkeh	63,75	9,11	142,9	63,75	9,13	143,21
8.	Kulit manis	197,2	1.126,15	5.710,70	197,25	1.126,37	5.710,35
9.	Kemiri	276,75	216,65	782,84	276,75	216,55	782,49
10.	Kelapa sawit	11	37,55	3.413,64	11	37,55	3.413,66
11.	Aren	270,28	174,28	643,69	285,6	184,1	644,6
12.	Pinang	128,5	72,9	575,1	129,12	75	580,88
13.	Vanilla	2,75	0,5	181,82	2,75	0,5	181,85

Sumber: Dinas Pertanian Kab. Tap. Utara, Tahun 2017

**b. Kondisi Perikanan dan Peternakan**

Dalam usaha mendukung pengembangan peternakan di daerah ini terdapat potensi lahan padang penggembalaan yang tersebar di seluruh kecamatan. Perkembangan peternakan di daerah ini dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 8.14**  
**Data Perkembangan Peternakan**  
**di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2016 – 2017**

No	Jenis Ternak	Tahun	
		2016	2017
<b>I. Populasi Ternak (Ekor)</b>			
1	Sapi Potong	444,00	471
2	Kerbau	9.527,00	9.662
3	Kuda	115,00	116
4	Kambing	1.919,00	1.569

5	Domba	70,00	70
6	Babi	61.679,00	64,454
7	Ayam	427.822,00	431,031
8	Itik	32.456,17	32,542
<b>II. Produksi</b>			
1	Daging (Kg)	1.420.391,03	1.502.112,74
2	Susu (Liter)	238.354,00	239.451,00
3	Telur (Butir)	7.471.504	7.471.603,00
<b>III. Konsumsi</b>			
1	Daging (Kg)	1.967.367,51	1.968.451,44
2	Susu (Liter)	34.603.564,27	34.673.521,22
3	Telur (Butir)	236.007,00	236.112,00

Sumber: Dinas Pertanian Kab. Tap. Utara, Tahun 2017

Pada sub sektor perikanan tercatat sebanyak 3.792 rumah tangga yang melakukan kegiatan budidaya ikan dan untuk melihat potensi perikanan air tawar di Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2017, disajikan melalui tabel perkembangan perikanan yaitu sebagai berikut:

**Tabel 8.15**  
**Data Perkembangan Perikanan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2016 - 2017**

No	Uraian	Tahun 2016			Tahun 2017		
		Luas Areal	Petani Ikan	Produksi	Luas Areal	Petani Ikan	Produksi
1	Perikanan Danau Toba	660 Ha	334 KK	10.8 Ton	660 Ha	304	9,0
2	Kolam Air Tenang	239 Ha	1.150 KK	668 Ton	259 Ha	1.350	711.2
	Jaring Apung	64 Unit	43 KK	24 Ton	-	-	-
	Kolam Air Deras	-	-	-	1,2 Ha	35	0,8
	Kolam sawah	897 Ha	1.985 KK	684 Ton	860 Ha	1.825	680
3	Perairan Umum						
	Sungai	539 Ha	108 KK	8,4 Ton	539 Ha	95	5.9
	Rawa	984 Ha	87 KK	7,2 Ton	984 Ha	68	4.0
4	Jumlah Produksi Ikan	1.402.4 Ton			1.410,9 Ton		
5	Konsumsi/ Kapita/Tahun	20,9 Kg/Kapita/Tahun			21,2 Kg/kapita/tahun		

Sumber: Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kab. Tap. Utara, Tahun 2017

### c. Potensi Pariwisata

Untuk objek wisata dan jenis wisata yang terdapat di Kabupaten Tapanuli Utara diuraikan pada tabel berikut:

**Tabel 8.16**

**Objek Wisata di Kabupaten Tapanuli Utara**

No	Nama Objek Wisata	Jenis Objek Wisata
1	Salib Kasih Siatas Barita	Rohani
2	Pemandian Air Soda	Alam/ Rekreasi
3	Panorama Alam Hutaginjang	Alam/ Rekreasi
4	Pantai Muara – Pulo Sibandang	Alam/ Rekreasi
5	Pemandian Air Panas Sipoholon	Alam/ Rekreasi
6	Gua Boru Situmandi	Alam/ Rekreasi
7	Gereja Dame	Alam/ Rekreasi
8	Sopo Partungkoan	Sejarah
9	Kantor Pusat HKBP	Rohani
10	Seminarium HKBP Sipoholon	Rohani
11	Sirkuit Motocross–Bahal Batu Siborongborong	Olahraga
12	Pacuan Kuda Siborongborong	Olahraga
13	Vanana Garden – Siarangarang	Wisata Agro
14	Makam Munson Lyman	Rohani
15	Situs Hindu Hopong	Sejarah
16	Tugu IL Nommensen Saitnihuta	Sejarah
17	Onan Sitahuru – Saitnihuta	Rohani
18	Tugu Nommensen	Rohani
19	Kacang Sihobuk Sipoholon	Wisata Home Industri
20	Rumah Kapal Siatas Barita	Rohani

Sumber: Dinas Pariwisata Kab. Tap. Utara, Tahun 2017

Jumlah wisatawan asing dan domestik yang datang ke Tapanuli Utara pada tahun 2017 sejumlah 147.635 orang dengan rincian wisatawan asing 2.853 orang dan wisatawan domestik 144.782 orang. Sedangkan jumlah hotel yang terdapat di Kabupaten Tapanuli Utara berjumlah 15 unit. Berikut tabel sarana hotel/penginapan di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2017:

**Tabel 8.17**  
**Sarana Hotel/ Penginapan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

No	Nama Hotel/ Penginapan	Alamat	Kelas
1.	Hotel Sentosa Resort	Muara	Bintang III
2.	Hotel Safari	Tarutung	Standart
3.	Hotel Glory	Tarutung	Standart
4.	Hotel Kenary	Tarutung	Standart
5.	Hotel Bali	Tarutung	Standart
6.	Hotel Hineni	Tarutung	Standart
7.	Hotel Diaji	Tarutung	Standart
8.	Hotel Perdana	Tarutung	Standart
9.	Hotel Roma Anugerah	Siborongborong	Standart
10.	Wisma Bahagia	Tarutung	Melati
11.	Hotel Palapa	Tarutung	Standart
12.	Hotel Muara Nauli	Muara	Melati
13.	Hotel Parrona Indah	Siborongborong	Standart
14.	Penginapan Boli-Boli Café	Sipoholon	Melati
15.	Hotel Parrona	Siborongborong	Standart

*Sumber: Dinas Pariwisata Kab. Tap. Utara, Tahun 2017*

## **2. Pertumbuhan Ekonomi/PDRB**

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Tapanuli Utara yang diukur berdasarkan kenaikan produk domestik regional bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2010 pada tahun 2016 mengalami pertumbuhan sebesar 4,12 persen sedangkan pada tahun 2015 bertumbuh sebesar 4,88 persen. Pertumbuhan tertinggi pada tahun 2016 dicapai oleh kategori konstruksi (9,93 persen), disusul oleh sektor pertambangan dan penggalian (6,29 persen), sektor industri pengolahan (6,28 persen), sektor transportasi dan pergudangan (5,56 persen) dan sedangkan sektor perekonomian yang lain mengalami pertumbuhan di bawah empat koma tujuh puluh sembilan persen. Besaran PDRB Tapanuli Utara pada tahun 2016 atas harga berlaku mencapai 5.070.194,85 jutaan rupiah, sedangkan atas dasar konstan 2010 sebesar 4.868.95 milyar.

**Tabel 8.18**  
**Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Tapanuli Utara Atas**  
**Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (juta rupiah), 2012-**  
**2016**

No	Lapangan Usaha/Industry	2012	2013	2014	2015*	2016**
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan/Agriculture, Forestry and Fishing	2,296,300.33	2,471,496.32	2,618,153.38	2,774,279.46	2,936,774.98
2	Pertambangan dan Pengalihan/Mining and Quarrying	3,010.03	3,351.71	3,675.49	4,051.46	4,365.43
3	Industri Pengolahan/Manufacturing	78,084.99	89,155.39	102,191.34	114,232.22	126,751.47
4	Pengadaan Listrik dan Gas/Electricity and Gas	4,362.21	4,450.02	4,461.92	4,549.86	4,401.56
5	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang/Water supply, Sewerage, Waste Management and Remediation Activities	5,100.27	5,479.27	5,876.27	6,282.27	6,858.83
6	Konstruksi/Construction	520,088.00	569,638.68	661,417.91	718,611.09	855,147.20
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor/Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles	562,082.77	605,760.61	678,848.78	767,177.59	807,214.29
8	Transportasi dan Pergudangan/Transportation and Storage	206,282.94	228,067.15	253,457.76	280,720.19	309,798.14
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum/Accommodation and Food Service Activities	103,596.13	117,916.54	132,403.44	148,739.36	161,730.12
10	Informasi dan Komunikasi/Information and Communication	46,106.00	46,536.00	46,952.00	47,425.00	47,456.83
11	Jasa Keuangan dan Asuransi/Financial and Insurance Activities	71,460.35	79,411.43	87,483.14	98,695.14	107,132.65
12	Real Estat/Real Estate Activities	100,736.28	113,236.28	127,748.28	143,920.28	156,053.49
13	Jasa Perusahaan/Business Activities	13,454.89	14,261.55	15,443.85	16,774.39	18,259.40
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib/Public Administration and	457,859.60	490,445.28	542,595.60	576,469.14	600,926.20
15	Jasa Pendidikan/Education	95,132.90	96,917.07	98,626.80	100,963.23	102,645.98
16	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial/Health and Social Work Activities	37,106.43	41,640.99	43,294.32	45,260.69	46,455.64
17	Jasa lainnya/Other Services Activities	5,549.31	6,246.38	6,697.55	7,460.08	8,317.87
	<b>Produk Domestik Regional Bruto/Gross Regional Domestic</b>	<b>4,606,313.43</b>	<b>4,984,010.65</b>	<b>5,429,327.83</b>	<b>5,855,611.46</b>	<b>6,300,290.07</b>

Sumber: BPS Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun 2017



**Tabel 8.19**  
**PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Kabupaten Tapanuli Utara**  
**Menurut Lapangan Usaha (juta rupiah), 2012-2016**

No	Lapangan Usaha/Industry	2012	2013	2014	2015*	2016**
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan/ Agriculture, Forestry and Fishing	2,101,622.49	2,192,509.40	2,271,325.77	2,351,115.87	2,431,668.98
2	Pertambangan dan Penggalian/Mining and Quarrying	2,684.99	2,935.52	3,216.66	3,540.36	3,762.95
3	Industri Pengolahan/Manufacturing	69,096.05	78,381.22	87,843.23	95,716.68	101,727.74
4	Pengadaan Listrik dan Gas/Electricity and Gas	4,477.46	4,756.84	4,995.72	5,435.34	5,583.12
5	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang/Water supply, Sewerage, Waste Management and Remediation Activities	4,669.56	4,839.34	5,052.42	5,269.98	5,364.68
6	Konstruksi/Construction	457,804.37	487,400.63	531,675.08	578,504.96	635,966.05
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor/Wholesale and Retail Trade; Repair of Motor Vehicles and Motorcycles	516,062.44	544,969.68	573,635.73	605,911.13	624,827.69
8	Transportasi dan Pergudangan/Transportation and Storage	182,511.62	196,023.44	210,027.65	224,708.90	237,197.57
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum/Accommodation and Food Service Activities	87,797.62	95,127.22	101,305.15	107,773.05	112,940.47
10	Informasi dan Komunikasi/Information and Communication	44,981.69	45,708.48	46,415.22	46,853.29	47,653.29
11	Jasa Keuangan dan Asuransi/Financial and Insurance Activities	61,826.05	66,390.25	70,273.36	76,443.56	79,909.16
12	Real Estat/Real Estate Activities	87,369.18	92,452.51	98,525.04	105,686.76	109,492.78
13	Jasa Perusahaan/Business Activities	12,508.43	12,927.76	13,396.74	13,868.44	14,254.06
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib/Public Administration and	434,971.08	461,009.58	488,682.72	511,498.30	522,284.68
15	Jasa Pendidikan/Education	88,973.47	89,651.46	90,370.22	90,874.16	90,934.77
16	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial/Human Health and Social Work Activities	35,856.04	38,763.63	39,354.40	39,734.10	39,919.53
17	Jasa lainnya/Other Services Activities	5,420.91	5,927.41	6,230.68	6,543.34	6,707.34

Sumber: BPS Kab Tapanuli Utara 2018

Apabila dibandingkan perhimpunan dana (tabungan, simpanan berjangka, dan giro) di Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2016 dan tahun 2017, ada kenaikan dari unsur tabungan, unsur simpanan berjangka dan giro, dapat diuraikan pada tabel berikut:

**Tabel 8.20**  
**Data Perhimpunan Dana**  
**di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

No.	Jenis Simpanan	Akhir Tahun	
		2016 (Rp. Juta)	2017 (Rp. Juta)
1.	Giro (Rp. Juta)	150,416	116,940
2.	Simpanan Berjangka (Rp. Juta)	852,813	249,010
3.	Tabungan (Rp. Juta)	199,925	978,220
<b>Total (Rp. Juta)</b>		<b>1,203,154</b>	<b>1,344,170</b>

*Sumber: Bagian Perekonomian Setdakab Tap. Utara Tahun 2017*

Dapat kami jelaskan bahwa fluktuasi perhimpunan dana ini sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, politik dan ekonomi makro secara nasional. Dari sisi kredit, jumlah penyaluran dana dan valuta asing pada tahun 2016 dan tahun 2017, menurut sektor penyaluran di Kabupaten Tapanuli Utara:

**Tabel 8.21**  
**Penyaluran Dana menurut Sektor Penyalurannya**  
**di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2017**

No	Sektor	2017 (Rp. Juta)
1.	Pertanian	151,959
2.	Pertambangan	5,550
3.	Perindustrian	22,249
4.	Perdagangan	505,429
5.	Jasa Listrik, Gas dan Air	747
6.	Jasa Konstruksi	13,698
7.	Keuangan, Real Estate	6,240
8.	Jasa Pengangkutan	12,391
9.	Jasa Jasa	626,529
10.	Lain-lain (bukan lapangan kerja)	75,097
<b>Total</b>		<b>1,419,899</b>

*Sumber: Bagian Perekonomian Setdakab Tap. Utara, Tahun 2017*

Selanjutnya untuk jumlah penyaluran dana kredit dan valuta asing bank umum dan BPR menurut jenis penggunaan penyaluran di Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2016 dan 2017 dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 8.22**  
**Jumlah Penyaluran Dana Kredit dan Valuta Asing**  
**Bank Umum dan BPR menurut Jenis Penggunaan Penyaluran**  
**di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2016 dan 2017**

No	Sektor	2016 (Rp. Juta)	2017 (Rp. Juta)
1	Modal Kerja	639,688	639,040
2	Investasi	223,328	133,459
3	Konsumsi	608,924	647,400
<b>Total</b>		<b>1,471,940</b>	<b>1,419,889</b>

*Sumber: Bagian Perekonomian Setdakab Tap. Utara, Tahun 2017*

Disadari bersama bahwa selama tahun 2017, kita diperhadapkan pada masalah umum dengan kondisi objektif karakteristik daerah yang sampai saat ini masih menjadi sumber kendala, antara lain:

1. Keadaan topografi daerah yang relatif sulit.
2. Tingkat kesuburan tanah yang variatif.
3. Terpencarnya pemukiman penduduk.
4. Terbatasnya dana pembangunan, dan
5. Berbagai situasi yang terjadi di negara kita yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi daerah Kabupaten Tapanuli Utara.

#### **D. Kondisi Sosial Politik**

Kondisi sosial politik terjaga dengan baik. Hal ini tergambar dalam kinerja pemerintah sebagai lembaga eksekutif dan DPRD Kabupaten Tapanuli Utara sebagai lembaga legislatif, maupun sebagai mitra sejajar pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara dalam memberhasilkan program pembangunan, bagi kesejahteraan masyarakat. Anggota DPRD Kabupaten Tapanuli Utara periode 2014 - 2019 mempunyai anggota sebanyak 35 orang dengan rincian:

1. PDI P : 6 orang
2. Golkar : 5 orang
3. Nasdem : 5 orang

4. PKB : 3 orang
5. PAN : 4 orang
6. Demokrat : 3 orang
7. Hanura : 3 orang
8. Gerindra : 4 orang
9. PKPI : 2 orang

Kegiatan rapat-rapat DPRD Kabupaten Tapanuli Utara sepanjang tahun 2017 sebanyak 207 kali, yang terdiri dari rapat paripurna sebanyak 2 kali, rapat paripurna khusus sebanyak 2 kali, rapat paripurna sebanyak 8 kali, rapat pimpinan sebanyak 12 kali, rapat fraksi sebanyak 10 kali, rapat konsultasi sebanyak 72 kali, rapat komisi sebanyak 48 kali, rapat internal DPRD sebanyak 4 kali, rapat Banggar sebanyak 5 kali, rapat Bamus sebanyak 19 kali, rapat dengar pendapat sebanyak 5 kali, rapat gabungan komisi sebanyak 4 kali, rapat Baleg sebanyak 5 kali, ada juga rapat badan kehormatan sebanyak 2 kali dan rapat Pansus sebanyak 8 kali, dan rapat kerja hanya 1 kali. Berdasarkan rapat tersebut di atas banyaknya keputusan DPRD Kabupaten Tapanuli Utara menurut jenis keputusannya selama tahun 2017 adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.23**  
**Keputusan DPRD Kabupaten Tapanuli Utara**  
**Menurut Jenis Keputusan**

No	Keputusan/ Ketetapan/ Constancy	Jumlah
1.	Keputusan DPRD	15
2.	Pernyataan Pendapat (Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi	64
3.	Kesimpulan Pendapat (Pendapat Akhir Fraksi-Fraksi	64
4.	Keputusan Pimpinan DPRD	6
5.	Pendapat Badan Anggaran	2
6.	Keputusan Badan Musyawarah	9

*Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Tapanuli Utara, Tahun 2017*

#### **E. Visi dan Misi**

Pemerintahan hadir sebagai sebuah kebutuhan untuk menghadirkan kenyamanan bagi masyarakat, hal tersebut sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan

dijabarkan secara operasional dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah yang menjadi dasar untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan dengan masyarakat, sesuai fakta yang terlihat pada pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara yang merealisasikan cita-cita menghadirkan kenyamanan bagi masyarakat melalui pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang tergambar dalam Visi Bupati Tapanuli Utara yakni: ***“Tapanuli Utara sebagai Lumbung Pangan dan Lumbung Sumber Daya Manusia yang berkualitas serta Daerah Wisata”***.

Mempedomani kebijakan nasional maupun regional kemudian aktualisasi visi serta misi kepala daerah dijabarkan menjadi sasaran penyelenggaraan pemerintahan melalui pertimbangan bermacam isu yang berkembang dan isu strategis. Visi yang tertuang di dalam RPJMD ini merupakan visi misi Bupati terpilih, Drs. Nikson Nababan, M.Si. dan Wakil Bupati, Dr. Mauliate Simorangkir, M.Si., periode 2014-2019, yang merupakan visi dan misi jangka menengah Kabupaten Tapanuli Utara yang menjadi tujuan utama pelaksanaan pemerintahan antara pemerintah daerah dan DPRD serta melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan seperti pihak swasta dan masyarakat pada umumnya. Penjabaran Visi Bupati Tapanuli Utara sebagai berikut:

1. Tapanuli Utara merupakan semua komponen masyarakat yang berdiam dalam wilayah Tapanuli Utara yang memiliki asal dari beragam golongan, agama etnis serta kebudayaannya yang wajib berpartisipasi untuk menikmati hasil pembangunan sebagai bentuk hak dan kesempatan yang sama;
2. Lumbung pangan bermakna bahwa di Kabupaten Tapanuli Utara dilaksanakan serangkaian aktivitas pertanian, perikanan, perkebunan dan kehutanan secara terkait dan berkesinambungan dalam sebuah kerangka sistem agribisnis yang mendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi dalam sektor pangan dan kehutanan untuk membuka peluang kesempatan kerja serta penanggulangan kemiskinan serta masyarakat memperoleh pendapatan untuk menciptakan ketahanan pangan dan revitalisasi pedesaan.
3. Lumbung sumber daya manusia bermakna bahwa di Kabupaten Tapanuli Utara dilaksanakan serangkaian kegiatan secara terpusat dan berkesinambungan untuk mengembangkan potensi sumber daya manusia yang ditujukan untuk menjadikan masyarakat Tapanuli Utara unggul serta mampu bersaing dalam pemanfaatan

dan pemahaman ilmu pengetahuan dan teknologi berbasis pada wawasan global didasarkan kearifan lokal (budi pekerti luhur).

4. Berkualitas bermakna perwujudan sumber daya manusia masyarakat Kabupaten Tapanuli Utara yang sehat, cerdas dan berbudaya sebagai pelaku utama pembangunan yang mampu mengelola potensi sumber daya lokal secara optimal dalam mengembangkan dan meningkatkan produktivitas perekonomian daerah.
5. Daerah Wisata bermakna bahwa pembangunan di Kabupaten Tapanuli Utara diarahkan dengan mendayagunakan serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber ilmu pengetahuan dan budaya secara berkelanjutan. daya alam dan sosial budaya sebagai aset wisata yang bernilai tambah ekonomi.

Misi adalah pernyataan tentang apa yang harus dilakukan untuk mewujudkan visi serta dapat memberikan arah dan petunjuk garis-garis besar cara pencapaian visi. Secara teknokratis, pernyataan misi akan dapat menjelaskan alasan mengapa organisasi ada serta makna apa yang akan diberikan pada masa depan. Perumusan misi dalam dokumen RPJMD dikembangkan dengan memperhatikan faktor-faktor lingkungan strategis baik eksternal maupun internal yang mempengaruhi serta kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada pada pembangunan daerah dan sebaiknya pernyataan misi penggunaan bahasa yang sederhana, ringkas dan mudah dipahami tanpa mengurangi maksud yang ingin dijelaskan. Adapun misi pembangunan jangka menengah Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2014-2019 dan makna yang terkandung didalamnya dijabarkan sebagai berikut:

1. *"Meningkatkan akses pendidikan dan menyiapkan pendidikan yang berkualitas"*. Mewujudkan pelayanan pendidikan di Kabupaten Tapanuli Utara pada semua jenjang pendidikan yang terjangkau, berkualitas dan relevan guna meningkatkan pengetahuan, kemandirian, keluhuran budi pekerti dan kesejahteraan hidup masyarakat.
2. *"Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan gratis khususnya di puskesmas"*. Meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya derajat kesehatan melalui pemberian pelayanan kesehatan dasar gratis dan berkualitas bagi

seluruh masyarakat di puskesmas dan pelayanan rujukan di rumah sakit.

3. "*Menjadikan Tapanuli Utara sebagai industri pertanian*". Kabupaten Tapanuli Utara merupakan wilayah yang memiliki potensi pengembangan sektor pertanian dalam arti luas guna menghasilkan berbagai jenis barang hasil pertanian, sehingga memiliki peluang untuk menjadi lokasi pengembangan industri hasil pertanian.
4. "*Menjamin ketersediaan bibit unggul dan pupuk bersubsidi dengan sistem bayar pasca panen*". Dalam mendukung pembangunan sektor pertanian dalam arti luas dan peningkatan kesejahteraan petani, dijamin ketersediaan bibit unggul dan pupuk bersubsidi dengan sistem bayar pasca panen.
5. "*Meningkatkan kuantitas dan kualitas jalan untuk memperluas pertumbuhan ekonomi, penguatan integrasi wilayah dan interkoneksi dengan kawasan pembangunan di sekitarnya*". Untuk menciptakan kenyamanan bagi masyarakat diperlukan infrastruktur jalan yang berkualitas sehingga pertumbuhan ekonomi dan sosial dapat memiliki daya gerak dan daya dukung yang keadilan agar mampu meningkatkan konektivitas kawasan pembangunan di sekitarnya serta integrasi wilayah.
6. "*Menjadikan desa sebagai pusat percepatan pembangunan*". Perencanaan pembangunan Kabupaten Tapanuli Utara tidak terlepas dari pembangunan desa sebagai konteks sosial dan ekonomi. Dalam perencanaan pembangunan, harus dilihat dari keterkaitan antar desa, desa dengan kecamatan, antar kecamatan dan kabupaten yang merupakan perwujudan dari desa sebagai pusat percepatan pembangunan.







## BAB 9

# **Kepemimpinan Pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara**

Kepemimpinan sebagai sebuah komponen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan sebagai sebuah organisasi sangat membutuhkan hadirnya kepemimpinan untuk membangun interaksi yang stabil dalam mewujudkan tujuan pemerintahan. Pemimpin dalam pemerintahan selalu memiliki cara, pendekatan dan peranan yang beragam dalam menjalankan fungsi dalam pemerintahan sekarang yang sangat dinamis, dikarenakan perubahan yang semakin cepat sehingga harus diimbangi dalam pengambilan keputusan. Kepala daerah sebagai pemimpin organisasi dituntut harus dapat selalu menghadirkan pembaharuan yang cepat dan dinamis dalam cara kerja pada pemerintahan melalui pemikiran dan tindakan yang inovatif. Disamping itu pemimpin pemerintahan juga memiliki tanggungjawab terhadap pengikutnya secara sosial untuk memenuhi kebutuhan utama yakni menghadirkan kenyamanan masyarakat.

Sejalan dengan itu, pada pembahasan ini akan disampaikan secara konkrit kepemimpinan Bupati Tapanuli Utara dalam menjalankan pemerintahannya sesuai dengan visi misinya melalui tindakan-tindakan inovatif dalam pembangunan Kabupaten Tapanuli Utara, baik dalam pengelolaan organisasi pemerintahan, sumber daya maupun terkait dengan partisipasi masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pembahasan ini juga akan membahas model terkait dengan kepemimpinan pemerintahan dalam pengembangan Inovasi yang didasarkan kondisi faktual di Kabupaten Tapanuli Utara.

## A. Peranan Kepemimpinan Pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara

Pemerintahan sangat bertanggungjawab untuk tercapainya kesejahteraan dalam masyarakat yang dijalankan melalui kewenangan yang dimiliki dan ditetapkan dalam organisasi pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Dalam perspektif hukum tata pemerintahan, kepentingan umum yang menjadi bingkai penyelenggaraan pemerintahan secara konkrit telah diamanatkan oleh konstitusi negara dalam kerangka mencapai kesejahteraan umum. Meluasnya aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin meluas tersebut, secara langsung juga merubah wawasan dan peranan pejabat pemerintahan semakin luas untuk dapat memberikan pelayanan publik bagi masyarakatnya. Peran pemimpin pemerintahan dalam konteks kepemimpinan sosial Bertrand (1972: 37) mengemukakan bahwa: "*The Importance of Structure elements to the organization and process of social system cannot fully grasped until the nature of role relationship is understood*" (Pentingnya struktur elemen-elemen pada organisasi dan proses sistem sosial tidak dapat sepenuhnya dipahami sampai sifat hubungan peran dipahami). Pandangan Bertrand tersebut menjelaskan pentingnya memahami peran terlebih dahulu sebelum memahami struktur dalam sebuah organisasi maupun *system social* yang diakui.

Hal tersebut secara otomatis menuntut peran dan proses kepemimpinan pemerintahan untuk melakukan transformasi sosial ditengah masyarakat secara cepat dan tepat. Pernyataan tersebut mengartikan pengaruh terhadap perubahan-perubahan pengikut memiliki hubungan saling mempengaruhi dengan konsep dan dimensi perilaku kepemimpinan transformasi, sebagaimana yang diungkapkan oleh Soerjono Soekanto (1990) memberikan pengertian peran sebagai "aspek yang bergerak dinamis menyangkut status, posisi atau kedudukan, apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan".

Pada setiap tahapan kehidupan manusia sebagai makhluk organisasi, diperlukan jenis-jenis pemimpin dengan kepemimpinan tertentu yang sesuai dengan lingkungannya. Pada organisasi tradisional, orientasi anggotanya masih mengarah pada sang pemimpin (*leader orientation*). Pada masa lalu, raja, kepala suku, kepala desa berkedudukan sebagai *PRIMUS INTERPARES - artinya* "yang terutama dari yang utama", karena yang bersangkutan

memegang semua posisi penting dalam kehidupan kelompoknya. Posisi kepala pemerintahan, hakim perdamaian, ketua adat, dukun, dan jabatan penting lainnya dipegang dalam satu tangan. Dia merupakan “*super-elit*” yakni elit di antara para elit dalam suatu kelompok masyarakat tertentu.

## **B. Kepemimpinan Organisasi Pemerintahan Bupati Tapanuli Utara**

Bupati selaku kepala daerah secara strategis mempunyai kedudukan, tugas fungsi dan tanggung jawab yang sangat luas dan kompleks. Untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tersebut, Bupati dituntut untuk mempunyai kemampuan yang lebih baik (cerdas) dalam mengetahui dan mengatasi berbagai permasalahan pemerintahan di Kabupaten maupun dalam mempengaruhi dan menggerakkan bawahannya untuk pencapaian tujuan organisasi. Bupati selaku kepala pemerintahan adalah merupakan kunci utama berhasilnya (merupakan faktor kunci) pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara. Selaku pimpinan di Kabupaten tersebut, Bupati mempunyai tanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan.

Peranan dan tanggung jawab Bupati sebagaimana penjelasan diatas sejalan dengan pandangan Bruce J. Cohen (1992: 25) bahwa peran memiliki beberapa bagian, yaitu: Peranan nyata yang secara langsung dilaksanakan oleh seseorang sebagai bentuk tanggung jawabnya atas peran yang diemban; ada juga peranan yang dianjurkan yang dilaksanakan atas anjuran orang lain; selain itu juga adanya konflik peran yang menggambarkan kondisi yang dihadapi seseorang karena menduduki/mengemban status tertentu atau lebih yang harus melaksanakan harapan yang saling bertentangan satu dengan yang lain; ada juga kesenjangan peranan yang menjalankan peran berdasarkan kondisi emosi seseorang; kegagalan peran juga bisa terjadi bagi seseorang yang gagal menjalankan peranannya; bisa juga peran kita sebagai model yang ditiru, contohi oleh orang lain; atau peranan juga sering terkait dengan lingkup yang menggambarkan keterkaitan antara peran seseorang dengan orang lain; serta yang terakhir adalah ketegangan peranan merupakan sebuah situasi yang menimbulkan ketegangan pada seseorang yang mengalami kesulitan untuk

memenuhi keinginan serta harapan atau mewujudkan tujuan karena adanya pertentangan atau ketidakserasian antara satu sama lain.

Berdasarkan pemahaman di atas, peranan dapat dirumuskan sebagai suatu perilaku atau tingkah laku seseorang yang terdiri dari norma serta nilai yang diungkapkan melalui status/posisi di tengah masyarakat. Sejalan dengan pandangan di atas Bertrand mencoba menyusun struktur elemen *system social* yang menempatkan norma sebagai struktur terkecil, yang struktur selanjutnya adalah peranan sebagai lapisan struktur kedua yang terdiri dari seperangkat norma yang saling berinteraksi. Atau secara lengkap Bertrand (1972: 35) mengartikan peranan sebagai: "*Role is made up of several related norms, all of which are dedicated to the same function. Roles are thus supportive of social institutions, such as religion, education, of the family*", dengan demikian peran bersifat suportif terhadap institusi sosial, seperti agama, pendidikan, keluarga. Pada lapisan terakhir yang paling luas ada *Status Position*, menurut Bertrand (1972: 35) bahwa: "*these unit represent the location of actors in social system, although they are not synonymous with the individual occupying the status position for the moment.*" Unit ini mewakili lokasi aktor dalam sistem sosial, meskipun mereka tidak identik dengan individu yang mengakses status positif untuk saat ini.

Dalam usaha mencapai tujuan organisasi, maka peranan kepemimpinan pemerintahan sangat penting sehingga untuk menjalankan tugas tersebut, maka Bupati dibantu oleh perangkat daerah, karena Perangkat Daerah sangat penting dan merupakan aspek utama pendukung dari keberhasilan tugas dan tanggung jawabnya. Sukses atau tidaknya organisasi pemerintahan dalam mencapai tujuan organisasi tergantung pada kemampuan pemimpin untuk memberikan motivasi kepada bawahannya, dengan demikian bawahan dapat mengerjakan dan menjalankan tugas-tugasnya dengan semangat tinggi dengan penuh tanggung jawab. Dinamika organisasi pemerintahan yang digambarkan disebut di atas memperlihatkan bahwa peranan dalam organisasi pemerintahan yang dinamis dapat berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh orang atau badan atau lembaga yang menempati atau memangku suatu posisi dalam sistem sosial. proses terjadinya peran yang bermula dari adanya interaksi sosial. Bertrand menjelaskan hubungan peranan (*Role Relationship*) menjadi *Role Reciprocality* (peranan timbal balik) dan *Role Conjunctivality* (Peranan Penghubung).

Ketiga peranan pemerintahan yang disebutkan di atas, merupakan prasyarat pokok dalam membangkitkan kinerja untuk memastikan bahwa bawahan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik dan profesional. Memotivasi bawahan berarti memahami bagaimana seorang pemimpin mendorong dan merangsang bawahan untuk bekerja dengan baik. Kegiatan akan dapat dicapai melalui suatu kombinasi antara memahami kebutuhan individu mereka dan menciptakan kesempatan bagi bawahan untuk bekerja dengan baik dan dapat memberikan kesempatan untuk meningkatkan kariernya.

Kepala daerah sebagai seorang pemimpin pemerintahan yang diperoleh melalui proses demokrasi (PILKADA) yang dalam hal ini Bupati Tapanuli Utara sangat memerlukan dukungan dari masyarakat sebagai subjek dan objek pelayanan pemerintahan melalui perangkat daerah, untuk itu Bupati dalam konteks pemimpin sosial harus bisa menjaga stabilitas hubungan pemerintah dengan masyarakat. Hal tersebut lebih lanjut dijelaskan Bertrand (1972: 38) terkait dengan *Conjunctive role* bahwa: *"We can readily see that the conceptual problem, becomes one of determining how various group and organization, each with separate function or objectives, can be linked effectively to form these larger structures. This is accomplished through what has been called conjunctive role."* (Kita dapat dengan mudah melihat bahwa masalah konseptual, menjadi salah satu penentu bagaimana berbagai kelompok dan organisasi, masing-masing dengan fungsi atau tujuan yang terpisah, dapat dihubungkan secara efektif untuk membentuk struktur yang lebih besar ini. Ini dicapai melalui apa yang disebut peran penghubung).

Pandangan tersebut mengartikan bahwa melalui peranan secara konseptual menjadi kunci bagi kelompok atau organisasi yang memiliki fungsi atau tujuan berbeda secara efektif dapat menjadi struktur yang lebih besar lagi. Peranan seorang pemimpin dalam konteks sosial sangat diharapkan mampu melakukan transformasi pada pengikutnya melalui besarnya inspirasi dalam menghadapi permasalahan dengan menggunakan cara-cara baru dan meningkatkan kapabilitas pengikut untuk mewujudkan tujuan bersama. Dengan menggunakan inspirasi, kharismatik, perhatian individual atau rangsangan intelektual, yang dimiliki pemimpin sosial yang transformasional tersebut dapat membantu pengikut menjadi lebih percaya dan turut serta untuk mencapai sasaran-sasaran yang akan

dicapai dan dapat bekerja sesuai perubahan yang dihadapi dan pencapaian sasaran yang lebih tinggi di masa yang akan datang.

Kesempatan yang diperoleh Bupati melalui kesempatan sosial dan politik membawa beliau menjadi pemimpin di Kabupaten Tapanuli Utara. Pada masa sekarang, kesempatan untuk menjadi pemimpin pada semua tingkatan dan jenis organisasi terbuka sangat luas dan setara, sehingga dimungkinkan adanya mobilitas vertikal secara cepat, artinya: seseorang yang bukan siapa-siapa kemudian memenangkan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) akan mengalami mobilitas vertikal dalam kedudukan sosialnya (*From Zero to Hero*), yang apabila tidak diwaspadai akan mengalami gegar budaya (*cultural shock*).

Kepemimpinan menyiratkan keterlibatan penggunaan pengaruh, bahwa semua hubungan dapat melibatkan kepemimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana kepemimpinan dalam definisi tersebut melibatkan pentingnya seorang pemimpin menjadi agen bagi perubahan yang mampu mempengaruhi perilaku dan kinerja bawahannya. Kepemimpinan juga memusatkan pada pencapaian tujuan yang efektif melalui pemusatan pada tujuan-tujuan individu, kelompok dan organisasi. Drs. Nikson Nababan, M.Si yang sekarang menjabat sebagai Bupati Tapanuli Utara yang ke-21 masa jabatan 2014-2019. Beliau berpendidikan terakhir Magister Sain dengan latar belakang pernah bergelut pada dunia jurnalistik yang membawanya menjabat Komisaris Koran Harian Palapa Pos dan berbekal pengalaman dalam aktivitas jurnalistik yang pernah digelutinya beliau memiliki cukup pengetahuan dan pengalaman untuk berpikir kritis dan analitis untuk menjalankan pemerintahan dan masyarakat.

Kerangka pengalaman tersebut juga menjadi kekuatan Bupati dalam mengembangkan kepemimpinannya untuk mengelola pemerintahan dan masyarakat karena dengan latar belakang yang dimiliki oleh Nikson Nababan sejalan dengan pandangan teoritik kepemimpinan yang memandang adanya rangsangan intelektual (*intellectual stimulation*), yakni kemampuan pemimpin untuk memberikan stimulant dengan intelektualitasnya kepada anggota organisasi untuk menggunakan rasionalitas berpikir didasarkan pada fakta dan data untuk menghadapi permasalahan organisasi serta melengkapi kekurangan mereka.

Kondisi demikian menjadikan bawahan merasa terdorong dan termotivasi dalam memikirkan pertimbangan menghadapi tantangan dengan cara mereka sendiri dengan pola pikir secara kreatif dalam mengembangkan diri mereka sendiri. Pemimpin muncul karena diberi kesempatan oleh lingkungan sosial dan teori ini menolak bahwa yang dapat menjadi pemimpin hanyalah orang-orang dari keturunan tertentu yang sudah berkuasa (darah biru). Teori ini menyatakan bahwa "*leader is made not born*" di mana teori ini telah berkembang seiring dengan pergeseran dari paham kedaulatan raja ke paham kedaulatan rakyat. Pada paham kedaulatan rakyat, semua orang memiliki kesempatan, peluang yang sama untuk menjadi seorang pemimpin.

Kemampuan dan keefektifan kinerja pemimpin secara individu maupun satu atau kombinasi tujuan bersama secara khusus dapat diukur pencapaiannya. Pengukungan efektif atau tidaknya seorang pemimpin dapat diukur dari tingkat kepuasan yang diperoleh dari keseluruhan pengalaman kerja. Karena tuntutan dari masyarakat sebagai pengikut kepada pemimpin pemerintahan merupakan arahan yang diteruskan kepada bawahan sebagai respon atas hasil kerja dalam mewujudkan tujuan bersama.

Sebagai sebuah proses interaksi kepemimpinan yang dilatarbelakangi melalui profesi di bidang jurnalistik menuntut beliau terbiasa untuk melakukan interaksi yang menjadikan banyak hal yang diperoleh melalui proses interaksi. Dalam hal lain kepemimpinan juga menuntut adanya kepercayaan yang terbangun dari hasil interaksi dengan pihak lain, terbukti bahwa kepercayaan yang dimiliki oleh Bapak Nikson Nababan ditunjukkan dengan terpilihnya beliau sebagai Bupati Tapanuli Utara pada tahun 2014-2019. Hal tersebut menunjukkan bahwa secara kepemimpinan sosial beliau memiliki pengikut yang jelas dalam memberikan dukungan kepadanya.

Sebagai seorang yang berpengalaman, bupati juga memiliki kemampuan memimpin yang dapat merespon kondisi lingkungan baik pada organisasi pemerintahan maupun pada lingkungan sosialnya dan mampu memperbaiki secara berkelanjutan program-program dan dinamika masyarakat sesuai dengan tuntutan perubahan. Hal tersebut sejalan dengan pandangan informan penelitian bahwa:

Sebenarnya terlampau dekat, menurut saya kalau pak bupati ini terlampau dekat dengan masyarakat semua masyarakat diterima di rumah sehingga apa permintaan masyarakat seolah-olah diterima tetapi kita kan terbatas, jadi tindak lanjut ke kita disinilah kelemahannya. Kekurangannya, saya lihat maunya pimpinan itu dipanggil dulu OPD nya bisa ditanggapi atau tidak, kalau diterima semua berarti kita kewalahan dalam pendanaan.

Langkah yang diambil oleh Bupati sebagaimana pernyataan di atas, menggambarkan kepedulian Bupati sebagai seorang pemimpin sosial untuk mengetahui dan mengakomodir harapan-harapan yang berkembang di tengah masyarakat, sehingga dalam penyusunan kebijakan pemerintahan berdasarkan data yang digunakan sebagai *input* kebijakan merupakan data-data yang valid dan sesuai dengan kondisi yang dihadapi masyarakat. Fakta tersebut menggambarkan pemimpin masa depan yang ingin mengetahui kondisi aktual yang terjadi pada pengikutnya yang diharapkan dapat berjalan harmonis dan tetap bersatu. Hal berbeda dalam penerapan kepemimpinan organisasional pemerintahan yang lebih mengedepankan kepemimpinan *entrepreneurship* yang mendorong setiap perangkat daerah, sebagaimana pernyataan informan penelitian bahwa: “Para pejabat dapat bertindak sebagai *entrepreneur* dan dekat dengan rakyat sehingga dapat menampung aspirasi rakyat”.

Gaya kepemimpinan sesuai dengan pernyataan tersebut menggambarkan kepemimpinan transformasional cenderung memperhatikan bawahan secara individual, berbagi rasa dan memperlakukan masing-masing sebagai individu. Bupati selalu berusaha memberi rangsangan intelektual mengubah cara pandang (*mindset*) pemimpin perangkat daerah dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang ada dengan membantu mereka memandang permasalahan-permasalahan lama dengan cara kreatif dan profesional. Bupati selalu berusaha mengidentifikasi dan menganalisis proses-proses yang khas yang terjadi bilamana para pemimpin ingin mengubah dan menghidupkan kembali organisasi dengan baik dengan perilaku-perilaku yang memudahkan proses tersebut dapat dicapai yang secara karakteristik-karakteristik dari ciri-ciri dan ketrampilan-ketrampilan yang dimiliki para perangkat daerah.

Dalam usaha mencapai tujuan pemerintahan daerah yang tertuang dalam Visi dan Misi Bupati pemerintah atau administrasi



pemerintahan memiliki kedudukan yang istimewa di mana visi, misi yang dijabarkan menjadi tujuan dan sasaran tersebut dapat dilakukan sebagai instrumen tindakan yang menghubungkan dengan kehidupan bersama anggota masyarakat. Tindakan pemerintahan dalam perubahan yang semakin cepat dan tidak dapat diprediksi, hukum tata negara (pemerintahan) membuka ruang adanya kewenangan *freies ermessen* (diskresi) menjadi jalan keluar bagi pemimpin pemerintahan untuk bertindak sesuai dengan kebutuhan yang dipandang perlu dan penting, sehingga kewenangan penerapan diskresi bagi pemimpin pemerintahan merupakan jalan keluar yang membantu pengambilan keputusan yang bersifat penting (*urgent*) dan mendesak dalam mewujudkan tujuan hidup bersama.

Pembangunan daerah wisata merupakan salah satu Visi atau Misi yang memerlukan pengambilan keputusan yang bersifat berkelanjutan, mengingat wisata yang menjadi salah satu tujuan pembangunan daerah Kabupaten Tapanuli Utara memerlukan dukungan penguatan pengambilan keputusan secara cepat dan berubah-ubah karena pengaruh terhadap pembangunan pariwisata daerah sangat tergantung dari perkembangan selera wisatawan sebagai individu. Hal tersebut mendorong Bupati mengambil keputusan untuk mewujudkan kepentingan umum. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan informan penelitian yang mengatakan bahwa:

Pernah terjadi langkah diskresi yang dilakukan oleh Pak Nikson Nababan, hal tersebut terkait dengan mau *landing*-nya pesawat garuda namun kondisi bandara belum sesuai dengan standar keamanan yang ditentukan manajemen garuda. Dimana manajemen garuda meminta tanah samping *runway* bandara yang lebarnya belum sesuai dengan standar keamanan pendaratan pesawat garuda. Menanggapi problematika tersebut, Bupati menggerakkan semua OPD dengan swadaya mereka untuk membantu membuang tanah pelebaran samping *runway* bandara Silangit.

Pengambilan keputusan tersebut dapat dikategorikan sebagai diskresi, mengingat pengelolaan bandara bukanlah kewenangan Kabupaten Tapanuli Utara karena merupakan kewenangan kementerian perhubungan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Udara, oleh karena itu dalam rangka pembersihan

*runway* pendaratan pesawat terbang berbadan besar milik Garuda Indonesia adalah kewenangan merupakan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Disamping langkah tersebut berkenaan dengan kepentingan umum masyarakat juga terkait dengan aksesibilitas dan reputasi dan prestise Kabupaten Tapanuli Utara, maka Bupati mengambil langkah Diskresi untuk mengatasi permasalahan pendaratan pesawat Garuda tersebut.

Langkah diskresi ini juga menggambarkan responsivitas yang dipahami sebagai pertanggungjawaban pemerintah dan dari sisi pelayanan kepada masyarakat serta sejauh mana masyarakat melihat bahwa pemerintah bersikap tanggap terhadap apa yang dianggap bermasalah atau dibutuhkan dalam penerimaan penerbangan dan pendaratan perdana di Bandara Silangit setelah ditetapkan sebagai bandara yang dapat mendaratkan pesawat terbang berbadan besar. Kebijakan Garuda Indonesia lebih mengutamakan keselamatan (*safety*) yang optimal, sehingga jika kondisi bandara tidak kondusif dan aman untuk mendaratkan pesawat berbadan lebar, Garuda Indonesia tidak akan melakukan pendaratan pesawatnya. Keputusan diskresi yang diambil oleh Bupati tentunya tidak terlepas dari pendanaan dan waktu yang harus segera dilakukan (*momentum*). Sumber dana pembiayaan menjadi masalah tersendiri mengingat untuk mengatasi suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang belum dianggarkan, Bupati harus mengambil keputusan untuk mengatasi pendanaan apakah dengan cara relokasi dana anggaran dan/atau split alokasi anggaran. Mengingat keputusan itu sulit dilaksanakan dan terkait waktu yang harus segera dan mendesak untuk dilaksanakan, Bupati Nikson Nababan mencari jalan keluar mengenai pendanaan dengan cara bersama dengan seluruh OPD mengumpulkan dana patungan secara pribadi bupati dan masing-masing OPD untuk biaya operasional dan dibantu oleh pihak swasta untuk menyediakan alat-alat berat untuk membersihkan tumpukan tanah disekitar pendaratan (*runway*) agar pesawat Garuda berbadan besar dapat mendarat dengan baik dan aman.

Langkah diskresi dan pengadaan dana operasional yang dipungut dari bupati sendiri dan pribadi-pribadi OPD dengan sumbangan pengadaan dan penggunaan alat berat milik swasta dibantu dengan peralatan yang dimiliki Pemda Tapanuli Utara adalah merupakan perpaduan melaksanakan kewajiban pemerintah untuk mempercepat pembangunan dan proyek strategis tetapi disisi lain

ditinjau dari segi penyelenggaraan pemerintahan pola pembiayaan tersebut sangat tidak lazim dilakukan disebabkan adanya keraguan dan ketakutan Bupati untuk melakukan sumber pembiayaan penerapan Diskresi dengan beban pembiayaan dari APBD dengan cara relokasi dana anggaran dan/atau split alokasi anggaran. Kedepan sebaiknya pemerintah daerah dapat mencadangkan pembiayaan dari sumber dana setidak-tidaknya adanya penyisihan dana dari *Corporate Social Responsive* (CSR), sehingga tidak ada keraguan dan ketakutan pembiayaan dalam pengambilan keputusan Diskresi.

Demikian sama halnya terkait dengan responsivitas dana pendamping desa yang belum diturunkan yang tergambarkan pada pernyataan informan berikut bahwa:

Dana desa turun pada tahun 2016. Padahal pendamping desa belum diturunkan pada saat itu. Secara regulasi termin-termin serapan anggaran rendah. sehingga dimunculkan kebijakan agar OPD mengumpulkan bekas petugas PNPM dan digaji dari dana talangan sendiri. Dalam 2 (dua) bulan dana desa tersebut dapat terealisasi hingga tahun 2017 dana desa berjalan lancar. Pada tahun 2018 barulah dana pendamping desa diturunkan.

Pernyataan tersebut menggambarkan bahwa tindakan Bupati bisa menggambarkan Diskresi terkait dengan proses pembiayaan untuk membayar gaji ex-pendamping PNPM untuk pendamping Desa dalam pengelolaan dana desa melalui APBDes, hal tersebut dianggap sangat perlu dilakukan untuk memperlancar proses penyelenggaraan pemerintahan desa, mengingat peran penting kabupaten dalam mendukung efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan desa yang menjadi tujuan pembangunan nasional. Langkah-langkah yang diskresi yang diambil oleh Bupati bukan tidak mungkin merupakan hasil yang panjang dari sebuah proses yang dilalui oleh Bupati dengan latar belakang jurnalistik dan proses pendidikan yang dilalui Bupati. Sejalan dengan itu pembentukan karakter kepemimpinan tersebut sesuai dengan pandangan kemampuan seseorang dalam bidang kepemimpinan dapat diajarkan melalui pendidikan dan atau pelatihan yang diperolehnya.

Pengaruh dan arahan yang diberikan kepada pihak lain adalah sebagai pemahaman dasar dari kepemimpinan yang tidak muncul seketika melainkan melalui sebuah proses. Proses tersebut setidaknya ditentukan oleh 4 (empat) variable yakni: individu pemimpin, kondisi

pengikutnya, situasi lingkungan organisasi serta visi dan Misi. Langkah konkrit dalam menghadapi perubahan juga dari aspek pelayanan kesehatan juga dilakukan Bupati untuk menjamin kepentingan umum masyarakat yang dilakukan dengan menjaga stabilitas ketersediaan obat-obatan di RSUD merupakan langkah diskresi atas penyediaan pembiayaan agar menjamin terpenuhinya pelayanan kesehatan masyarakat, hal tersebut sesuai dengan pernyataan informan penelitian yang mengatakan bahwa: “Masalah obat-obatan di rumah sakit Tarutung, pembelian obat di RSUD sebelumnya harus membuat surat ke bagian keuangan terlebih dahulu. Namun saat ini, bupati memberikan kas dana talangan kepada RSUD untuk dikelola sebagai dana untuk pembelian obat-obatan yang mendesak terutama di malam hari. Akan tetapi dana harus dikembalikan/dipertanggungjawabkan di setiap akhir tahun”.

Disamping itu, untuk mengatasi permainan tengkulak (Toke) pada hasil pertanian jenis komoditi cabe dan bawang, dimana para Toke ini sering mempermainkan harga hingga jatuh dibawah harga produksi. Menyikapi permainan para tengkulak (Toke) cabe dan bawang dan merespon keluhan para petani cabe dan bawang, Bupati Tapanuli Utara melakukan tindakan diskresi dan inovasi dengan cara, membentuk pasar lelang dimana apabila harga cabe dan bawang dibawah harga produksi, maka pemerintah daerah membeli dengan menaikkan harga minimal 15 % di atas harga produksi petani. Pelaksanaan lelang ini melibatkan Perusahaan Daerah (Perusda) dan Dinas Pertanian dengan memposisikan diri sebagai perantara yang kemudian hasil lelang dijual ke kota lain dengan mengerahkan kendaraan dinas. Kemudian agar pasar lelang ini tetap berjalan dan sumber dana untuk lelang dapat tersedia, maka dana untuk ketersediaan lelang diajukan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan disetujui oleh DPRD dengan dana talangan sebesar Rp. 5 milyar. Peranan Bupati dalam hal ini telah memenuhi perannya sebagai kepala daerah, hal mana tindakan pengambilan keputusan untuk menyelamatkan petani cabe dan bawang dari tengkulak (Toke) mengambil keputusan diskresi dan inovasi dengan membentuk pasar lelang.

Tindakan diskresi yang dilakukan Bupati Tapanuli Utara secara konseptual masih dikategorikan *Freies Ermessen* yang dapat ditoleransi menurut kepatutan dan norma-norma hukum administrasi negara yang dikategorikan tindakan *wetmatig* atau

*rechtmatige* yang berarti tindakan pejabat pemerintahan harus tetap berada dalam batasan-batasan yang dimungkinkan oleh hukum. Pada tataran konsep batasan-batasan tersebut seperti yang diungkapkan Yopie (2012: 162) antara lain:

1) tidak menyalahi atau menyimpang dari hirarki peraturan perundang-undangan, artinya peraturan perundang-undangan yang tidak ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; 2) tidak melanggar hak dan kewajiban asasi warga negara; 3) harus sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan; serta 4) diterapkan dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, tindakan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat dan berdasarkan fakta tindakan di atas semuanya untuk menjamin terpenuhinya kepentingan umum dari aspek kesehatan dan aksesibilitas masyarakat dan perkembangan ekonomi lokal dan juga terwujudnya Visi daerah wisata yang sangat memerlukan konektivitas dengan daerah lain. Dalam tantangan pemerintahan yang dihadapi Bupati Tapanuli Utara beliau dituntut untuk mengambil keputusan yang mendesak bagi tercapainya Visi-misi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Disamping itu Bupati Tapanuli Utara yang melakukan inovasi dalam bidang kesehatan di samping Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) di Kecamatan disediakan *ambulance* 24 jam (*on call*), juga telah membangun rumah perawatan terhadap penderita sakit jiwa yang selama ini oleh masyarakat desa di Kecamatan Pangaribuan dikucilkan diluar pemukiman dalam gubuk kecil dan dalam keadaan terpasung, padahal hal ini merupakan bagian kewenangan provinsi melalui pelayanan Rumah Sakit Khusus Daerah (RSKD). Tindakan bupati tersebut adalah merupakan bentuk penerapan diskresi dalam bidang kesehatan karena telah melaksanakan kewenangan yang bukan merupakan kewenangannya.

### **C. Kepemimpinan Sosial Bupati Tapanuli Utara**

Secara konkrit di Kabupaten Tapanuli Utara yang masih memegang kuat tradisi dan budaya yang sangat mempengaruhi proses pengaruh penyelenggaraan pemerintahan baik dalam organisasi sosial maupun dalam organisasi formal pemerintahan. Sebagai

pemimpin organisasional dalam pengambilan keputusan pada hakikatnya merupakan suatu proses dimana Bupati harus memilih antara berbagai macam alternatif. Tindakan memilih alternatif erat hubungannya dengan tingkat kecerdasan dan berpikir rasional seorang pemimpin yang mengambil keputusan itu. Bupati sebagai seorang pemimpin daerah mempunyai tanggung jawab yang terbesar dalam pengambilan keputusan. Dalam setiap pengambilan keputusan, bupati dituntut untuk mendengar dan menghormati masukan atau pendapat pegawai bawahannya, tetapi ia juga memikirkan dan mempertimbangkan dengan pendapatnya sendiri dalam mengambil keputusannya. Kalau seorang Bupati bersikap toleran terhadap segala masukan dengan alasan rasional, maka ia akan memperoleh rasa hormat dan wibawa dari bawahannya. Hal tersebut secara konkrit juga tergambarkan dari pernyataan informan penelitian bahwa:

Bisa kita lihat bagaimana beliau bisa memimpin birokrasi. Kalau di birokrasi khususnya dalam pemantapan program memang betul-betul diidentifikasi dahulu berbagai permasalahan yang dihadapi. Taput dan langkah-langkah yang akan dilaksanakan dalam mengatasi kendala-kendala yang akan dihadapi. Beliau juga betul-betul mendiskusikan dengan teman sekerja dan betul-betul digali tentang masalah itu dan ia juga memberikan hampir setengah waktunya untuk masyarakat. Dan ini juga memiliki sisi positif dimana artinya program ini bisa dilaksanakan kepada masyarakat sehingga harus perlu pendekatan dengan masyarakat termasuk dalam rangka memotivasi masyarakat itu sendiri.

Untuk permasalahan yang sifatnya prinsipil dan menyangkut kepentingan banyak pihak, Bupati berdasarkan pernyataan di atas memusyawarahkan dengan pegawainya dan Perangkat Daerah yang terkait ataupun tokoh masyarakat. Dalam proses pengambilan keputusan biasanya dilakukan Rumah Dinas yang dihadiri oleh seluruh Pimpinan Perangkat Daerah, sehingga dapat dicapai kemufakatan bersama dan tidak bersifat otoriter. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan informan lain yang menyampaikan bahwa:

Jadi kalau ada masalah dirapatkan, dipanggil dia, dicari solusi lalu dilaksanakan seperti ini, jadi karena itu kami niru-niru pihak swasta, jadi kalau kepemimpinan Birokrasi ini kan kalau ada persoalan saya rapatkan dulu, saya bahaskan dulu dengan

kabag, staff saya, prosedurnya panjang. lebih bagus berdialog langsung, sambil mengambil masukan masing-masing pihak yang bersangkutan.

Pengaruh kondisi sosial masyarakat Tapanuli Utara yang terbiasa merantau seringkali juga menjadi penghambat perkembangan sektor pertanian, hal tersebut dikarenakan sebagian besar tenaga produktif lebih memiliki untuk merantau dan hanya menyisakan orang tua yang tentunya sudah kurang produktif dalam berusaha di bidang sektor pertanian khususnya dalam pengolahan lahan. Dalam mengatasi permasalahan tersebut Bupati membantu melalui bantuan peralatan pertanian untuk meningkatkan produktivitas pertanian Kabupaten Tapanuli Utara. Dalam kepemimpinan sosial Bupati, ada pernyataan dari informan penelitian yang mengatakan bahwa:

Jadi terkait kepemimpinan sosial tadi, itu kalau daerah Tapanuli sudah wajib hukumnya, kalau seorang pemimpin di daerah ini tidak ada kepemimpinan sosial itu, hubungan kemasyarakatan itu pasti tidak jalan, ini sudah hukumnya di Tapanuli karena apapun ceritanya kan saya harus terus maradat, kalau saya tidak datang maradat pasti saya dibilang tidak maradat karena itu sejalan kebiasaan orang batak kalau pesta pasti ada namanya *jambar* untuk pemerintah setempat.

Kepemimpinan sosial pada masyarakat Tapanuli Utara yang bersuku Batak, wajib hukumnya seorang pemimpin harus berjalan mengikuti adat istiadat, karena peranan adat masih sangat tinggi dalam mengatur tatanan hidup masyarakat dalam konteks kekerabatan. Dalam konteks interaksi sosial dalam masyarakat batak tetap diberikan ***Jambar*** (bagian potongan tertentu dari hewan yang disembelih seperti kerbau, sapi dan babi) kepada pemerintah biasa disebut "*Panggomgom*" (pengayom, pelindung) sehingga dalam prakteknya pemerintah wajib tetap memelihara dan memfasilitasi pelaksanaan kegiatan kearifan lokal namun tidak menghambat proses berjalannya pemerintahan lainnya. Kedudukan pemerintah dalam adat ditempatkan sebagai pelindung/pengayom (*PANGGOMGOM*) dan dalam ritual adat diberikan potongan "daging" yang berasal dari adat yang disebut dengan ("*JAMBAR*"). Dalam prakteknya seorang informan penelitian mengungkapkan bahwa:

Saya sering dengar juga beliau sering diundang di acara adat, sepertinya kemarin ke pesta yah? itu makanya saya bilang kemarin itu adat batak itu sudah mengenal namanya pemerintah/ raja, makanya adat batak itu selalu ada **Jambar**, jadi sudah pasti umpamanya setiap orang berpesta adat di daerah Tapanuli Utara, ini pasti mengundang Bupati, Kalau Bupati nya tidak bisa, diwakililah dengan kepala camat atau diwakilkan kepada OPD kalau tidak cukup waktunya, karena di adat seperti itu sudah mengenal dia adalah pemerintah setempat.

Pernyataan di atas, menjelaskan bahwa sebagai kepemimpinan sosial memiliki peran dalam tradisi Batak yang menuntut pentingnya kehadiran pemimpin dalam kerangka hubungan kekerabatan di Kabupaten Tapanuli Utara, sehingga Bupati dalam konteks kepemimpinan sosial, Bupati selaku Kepala Daerah memiliki peran sentral dalam membangun stabilitas, ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Langkah strategis dalam menghubungkan kepemimpinan sosial dan sebagai kepemimpinan organisasional yang dilakukan Bupati melalui keterlibatan pada kepala Perangkat daerah dalam aktivitas tradisi kearifan lokal, kepala perangkat daerah juga dapat memiliki pengalaman dan pengetahuan serta jaringan dalam pembangunan dan menjalankan pelayanan yang baik di Kabupaten Tapanuli Utara. Fakta lain juga ditemukan di dalam menjalankan kepemimpinan organisasional dan sosial yang dilakukan oleh Bupati, melalui langkah strategis dengan kecamatan mendorong untuk membangun aksesibilitas dalam lingkungan masyarakat, agar masyarakat dapat melaksanakan aktivitasnya dengan lancar dan juga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena akses yang disediakan pemerintah melalui kecamatan dapat menjadi jalur distribusi hasil pertanian masyarakat, meningkatkan daya saing produk-produk pertanian dan juga sebagai jalur untuk menjalin hubungan kekerabatan antar-masyarakat desa di Kabupaten Tapanuli Utara.





## BAB 10

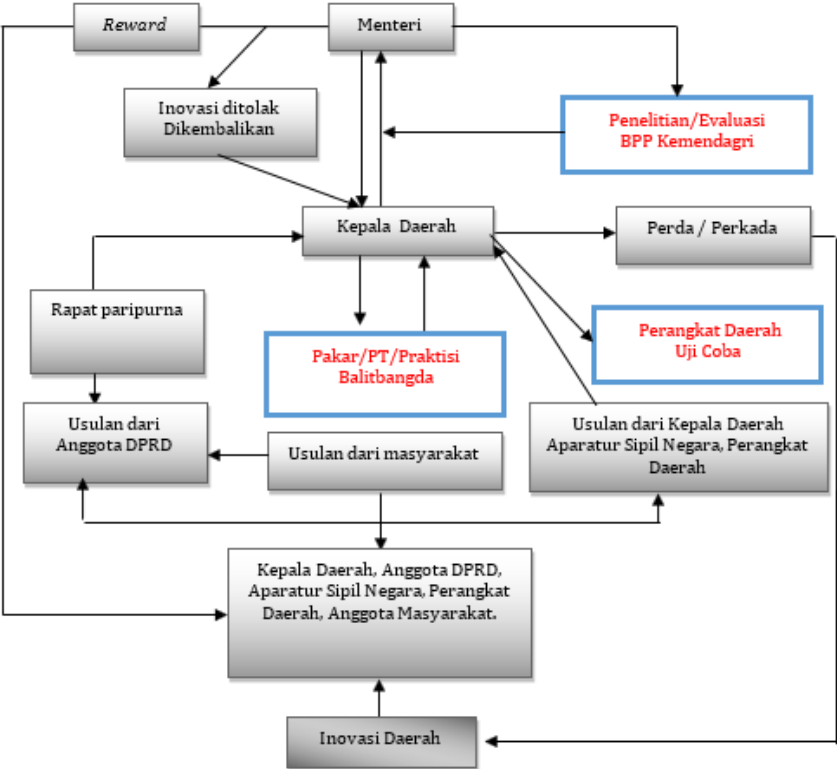
# Inovasi Pemerintahan Daerah Pada Kabupaten Tapanuli Utara

Ketika kita mempelajari sejarah perkembangan umat manusia selalu diwarnai dengan berbagai aktivitas inovatif yang dihadirkan oleh manusia sebagai kekuatan untuk mempertahankan hidup pada setiap zaman. Perkembangan inovasi selalu diawali dengan adanya gagasan atau ide yang kemudian direalisasikan untuk proses pemenuhan kebutuhan manusia, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan zaman sekarang yang menghadapi perubahan secara cepat membutuhkan juga pembaharuan penyelenggaraan pemerintahan secara cepat dan tepat sebagai konsekuensi dari pelayanan maksimal kepada masyarakat yang sejalan dengan pengalaman perubahan perilaku. Gagasan kreatif yang dipahami secara sederhana sebagai inovasi dapat direalisasikan sebagai sebuah hasil inovasi ketika gagasan tersebut mampu diwujudkan menjadi suatu produk yang bermanfaat bagi tercapainya tujuan organisasi secara cepat dan tepat. Penyelenggaraan pemerintahan sebagai tugas utama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sangat membutuhkan pemimpin yang inovatif. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Morris bahwa: *“there is no Innovation without leadership”*, pandangan tersebut menggambarkan kepemimpinan dan proses inovasi memiliki sinergitas dalam pencapaian tujuan kepemimpinan.

Sebagai pendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah yang inovatif, pemerintah dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 386 telah mengamanatkan proses dan mekanisme inovasi pemerintahan daerah yang menjadi acuan berdasarkan prinsip-prinsip: untuk peningkatan efektivitas,

efisiensi, berorientasi pada kepentingan umum, perbaikan kualitas pelayanan, proses secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Inovasi secara ketatanegaraan kita sangat didorong untuk mendukung tercapainya janji-janji politik pemimpin pemerintahan diakomodir dalam Visi dan Misi yang ditetapkan sebagai kesepakatan bersama untuk dijalankan. Mekanisme pelaksanaan inovasi berdasarkan kerangka regulasi di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 10.14**  
**Alur Inovasi Pemerintah daerah**



Sumber: Diolah penulis dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017.

Dalam konteks pemerintahan Kementerian Dalam Negeri menetapkan standar pelaksanaan inovasi pemerintahan daerah dalam 4 (empat) kategori yang terdiri dari: tata kelola pemerintahan,

pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Dalam proses penyelenggaraan pemerintahannya Bupati dalam Kepemimpinannya memiliki beberapa program dan langkah-langkah inovatif yang dikembangkan dari pengetahuan Bupati sebagai Pemimpin pemerintahan. Inovasi secara nyata yang dipraktekkan oleh Bupati Tapanuli Utara seperti yang disampaikan oleh informan penelitian bahwa:

Semua inovasi itu masih dari bapak bupati, termasuk penggunaan alat berat kita untuk membuka jalan, membuka lahan itu semua gratis, bentuk inovasi dari bapak bupati. kita disini berfungsi hanya bagaimana mengamankan inovasi itu dari sisi aturan dan dari sisi perencanaan, jadi contohnya: beliau membikin pasar lelang, bagaimana dengan aturan-aturan yang terkait dengan itu supaya kita jangan terjebak dengan jaminan harga itu terkait dengan aturan, tugas kitalah disini untuk membantu beliau agar jangan terjebak dengan aturan.

Pernyataan Bupati diatas juga didukung dengan kerja nyata beliau dalam mengembangkan inovasi yang dapat dilihat pada tabel berikut

**Tabel 10.24**  
**Capaian Inovasi Kabupaten Tapanuli Utara**

No	Bidang Inovasi	Penggagas inovasi	Jenis inovasi	Tujuan	Manfaat	Keterangan
1	Pertanian	Bupati	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberian alat mesin pertanian (Alsintan) kepada masyarakat</li> <li>2. Pemberian bibit unggul</li> <li>3. Penjualan pupuk bayar pasca panen</li> <li>4. Lelang cabe</li> <li>5. Lelang bawang</li> <li>6. Perakitan mesin pengolahan pakan ternak</li> <li>7. Posko Klinik Pertanian di</li> </ol>	<p>Pengolahan tanah lebih efektif dan efisien</p> <p>Ketersediaan bibit (unggul) mendukung Alsintan</p> <p>Meringankan beban petani</p> <p>Stabilisasi harga cabe</p> <p>Stabilisasi harga bawang</p> <p>Mendukung kebutuhan pakan ternak mudah, murah dan ramah lingkungan</p> <p>Mengadakan Penyuluhan (<i>Management</i>)</p>	<p>Meningkatkan hasil pertanian</p> <p>Meningkatkan kualitas hasil pertanian</p> <p>Terhindar dari tengkulak dan utang kpd pihak pengijon</p> <p>Keuntungan petani terjamin</p> <p>Keuntungan petani terjamin</p> <p>Menjamin kesediaan apak ternak dan mengurangi biaya produksi peternakan</p> <p>Masyarakat mampu untuk menindetifikasi</p>	Masyarakat puas

No	Bidang Inovasi	Penggagas inovasi	Jenis inovasi	Tujuan	Manfaat	Keterangan
			setiap hari pasar.	<i>Knowledge</i> ) dibidang pertanian (pupuk, pengobatan, pengujian kesuburan tanah dan pengujian tanah basah kering, dan mengukur keasaman (PH) tanah	jenis tanaman yang cocok untuk menjadi komoditi unggulan di wilayah pertanian tersebut  Meningkatkan kualitas produk dan keuntungan masyarakat petani	
2.	<b>Penyelenggaraan Pemerintahan</b>	Bupati	<i>e-Martah</i> <i>e-Marsada</i>	Memberikan kesempatan kepada masyarakat ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan	Komunikasi pemerintah dengan masyarakat dapat berjalan efektif, efisien dan segera direpson.	Masyarakat puas
3.	<b>Kesehatan</b>	Bupati	1. Penyediaan 24 jam ambulance di setiap Puskesmas Kecamatan  - Jemput dan Antar pasien  2. Memberikan insentif Dokter Spesialis  3. Menyediakan rawat inap di Puskesmas Kecamatan  4. Membangun Rumah singgah dan Rumah Sakit Jiwa	Peningkatan pelayanan pada pasien yang harus segera dirawat di RSUD  Meningkatkan pelayanan masyarakat  Menjamin Dokter Spesialis tidak pindah kedaerah lain  Efisiensi dan efefititas pelayanan kesehatan masyarakat  Bebas pasung bagi yang mengidap penyakit gangguan jiwa di Kabupaten Taput	Penangan pasien dapat segera dilakukan oleh Dokter (Spesialis)  Pasien dari pelosok desa dapat segera ditangani untuk dirawat  Menjamin Kesejahteraan dokter dan Perawatan pasien yg membutuhkan Dokter pesialis  Pasien cepat tertolong  Perawatan pasien sakit jiwa dan menyediakan tempat yang layak (manusiawi)  Melancarkan dan meningkatkan akses masuk Alsitn dan dsitribusi saprotan dan hasil panen	Masyarakat puas  Masyarakat puas  Masyarakat puas  Masyarakat puas
4	<b>Infrastruktur / Pekerjaan Umum</b>	Bupati	- Pengerasan dan Revitalisasi jalan masuk pertanian /kebun dan - Membangun interkoneksi antar Desa dan Kecamatan	- Akses jalan ke areal pertanian menjadi mudah dan dapat dimasuki kendaraan roda empat. - Dapat terhubung antar desa dan kecamatan dalam peningkatan	Melancarkan dan meningkatkan akses masuk Alsitn dan dsitribusi saprotan dan hasil panen	Masyarakat puas

No	Bidang Inovasi	Penggagas inovasi	Jenis inovasi	Tujuan	Manfaat	Keterangan
				hubungan relasi dan <i>knowledge</i>		
5.	Kelistrikan	Bupati	Perakitan Turbin Pembangkit Listrik Tenaga Air	Memenuhi kebutuhan listrik di desa-desa terpencil dengan mamafatkan potensi air.	Terpenuhinya kebutuhan listrik masyarakat desa terpencil	Masyarakat puas
6.	Usaha Mikro Kecil dan Menengah	Bupati	1. Permodalan Usaha.  2. Perizinan	Membantu terpenuhinya modal usaha petani  Percepatan pengurusan Izin Usaha	Petani dengan mudah mendapatkan modal usaha dalam meningkatkan produksi pertanian  Izin Usaha diperoleh secara cepat dan murah	Pendapatan meningkat  Mempermudah prosedur perizinan

Sumber: Hasil Olahan Peneliti 2018

Aktualisasi pengetahuan yang dimiliki pemimpin pemerintahan seperti yang diungkapkan oleh: 3 Trimble and Vijay (2010) yang mengatakan “*Innovation is ideas plus execution*” (Inovasi adalah ide plus eksekusi). Menurut Nonaka pengembangan pengetahuan sebagai substansi kajian ini merupakan sebuah siklus yang berbentuk *Socialization, Externalization, Combination* and *Internalization*. Pengembangan pengetahuan dalam kaitannya dengan inovasi terdiri dalam dua bentuk yakni *tacit knowledge* dan *explicit Knowledge*. *Tacit* masih bersifat individual karena masih menjadi pemahaman sumber gagasan/ide, sedangkan *explicit* merupakan pengembangan pengetahuan yang bersifat *tacit* yang telah dieksekusi menjadi pengetahuan bersama. Model SECI yang dikembangkan dapat diaplikasikan sebagai sebuah proses dalam bentuk *Sharing Knowledge* yang terdiri dari 4 mode dalam konversi *knowledge* menjadi inovasi.

### A. Konsep *Socialization*

Konsep sosialisasi yang diungkapkan oleh Nonaka merupakan perubahan pengetahuan *tacit* menjadi pengetahuan *tacit*, pada tahapan ini sebagai sebuah proses pembelajaran dalam organisasi pemerintahan sangat dibutuhkan, hal tersebut sebagai sarana bertukar pikiran dan pengetahuan agar pengambilan keputusan terkait dengan pengembangan pengetahuan menjadi inovasi menjadi lebih kaya pengetahuan dan lebih faktual dengan kebutuhan sasaran inovasi. *Tacit knowledge* terkait dengan pengetahuan yang ada pada pemahaman seseorang yang diperoleh dari keahliannya ataupun pengalaman yang dialami.

Pengembangan *tacit* menjadi inovasi melalui penciptaan pengetahuan secara berkelanjutan yang merupakan sumber inovasi membutuhkan kompetensi yang berkelanjutan pula. Hal tersebut dikarenakan ketika pemerintahan melakukan inovasi maka secara langsung mereka juga sedang melakukan penciptaan/pembaharuan pengetahuan melalui proses informasi. Proses informasi yang berasal dari luar menjadi kekuatan individu sangat dibutuhkan dalam proses sosialisasi yang melakukan transfer *tacit* menjadi *tacit* pada pihak lain. Di lain sisi proses pembelajaran dalam organisasi secara kelompok akan sangat efektif dalam pengembangan inovasi, persiapan secara individu dapat dilakukan melalui membaca, menulis dan menginventarisir semua kegiatan dalam organisasi serta melatih otak untuk tidak mudah melupakan kegiatan dan pekerjaan.

Pentingnya kapasitas inovator menjadikan *tacit* perlu disosialisasikan, sehingga semakin banyak perkembangan pengetahuan untuk menjadi inovasi. Hal tersebut mengingat inovasi sangat memiliki peran strategis dalam menciptakan pemerintahan yang lebih proaktif, akuntabel, efisien. Oleh karena itu pejabat pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya sangat perlu menerapkan inovasi, namun memerlukan pengetahuan yang memadai dan keterampilan. Dalam menerapkan inovasi pemimpin pemerintahan sangat memerlukan kompetensi untuk mampu menganalisis, menginisiasi dan mengembangkan inovasi pemerintahan daerah. Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan inovasi pemerintah daerah yang terjadi yakni kemampuan inovasi dan kemauan inovasi yang menjadi tantangan aparatur pemerintah daerah secara keseluruhan. Padahal perubahan dalam pemerintahan sangat cepat, sehingga membutuhkan kebijakan-kebijakan pemerintah untuk mengelola pemerintahan agar tetap stabil.

Visi dan Misi Bupati merupakan gambaran gagasan pembangunan, pelayanan yang telah disosialisasikan serta dikembangkan menjadi hukum positif yang tertuang dalam peraturan daerah sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Pengetahuan yang menjadi gagasan masih bersifat *tacit knowledge* perlu dikembangkan melalui sebuah proses yang sistematis dalam proses eksekusinya agar berubah menjadi sebuah hasil inovasi. Proses pengembangan pengetahuan yang sistematis berbentuk sosialisasi juga merupakan bentuk program pemerintah yang dilaksanakan untuk mengefektifkan

penyelenggaraan pemerintahan serta mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Perkembangan gagasan atau pengetahuan dalam organisasi, secara konseptual dikenal melalui *organization learning* (Organisasi Pembelajaran), secara konseptual organisasi pembelajaran menurut Nawawi adalah organisasi yang secara proaktif menciptakan, mendapatkan dan mentransfer pengetahuan dan yang akan mengubah perilaku atas dasar wawasan yang baru untuk dilaksanakan. Organisasi pembelajaran akan melakukan pembangunan kapasitas sumber daya manusianya dan sasaran inovasi, sehingga dalam melakukan eksekusi pengetahuan menjadi inovasi dapat berjalan sesuai dengan harapan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Informan Penelitian bahwa:

Jadi kita kan harus lihat kemampuan masyarakat juga pak. jadi masalah utama yang utama adalah kualitas dan daya saing. Misalnya masyarakat bisa membuat makanan tetapi tidak memiliki daya saing dan ini perlu diberikan pembinaan kepada masyarakat. Biarlah masyarakat dulu kami berdayakan misalnya di pahae sudah kita kembangkan masalah durian.

Pernyataan di atas menjelaskan pemerintah daerah dalam menerapkan pengembangan pengetahuan menjadi inovasi pada tahap sosialisasi bukan hanya memperhatikan internal organisasi namun juga memperhatikan kualitas sasaran inovasi. Hal tersebut dilakukan untuk mensinergikan kemampuan untuk memahami gagasan yang akan dikembangkan sebagai inovasi. Dalam kerangka konseptual perhatian yang diberikan terhadap sasaran inovasi merupakan langkah strategis untuk mengatasi tantangan dan memperbesar peluang dalam penerapan inovasi. Dalam hal tersebut juga proses tersebut juga merupakan langkah untuk memotret kondisi nyata yang terjadi ditengah sasaran inovasi, sehingga dalam mengembangkan pengetahuan/gagasan sesuai dengan kondisi nyata lingkungan.

Dalam kerangka aturan pelaksanaan inovasi pemerintahan daerah pada pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2017 mengamanatkan bahwa usulan inisiatif inovasi daerah dapat berasal dari 5 komponen daerah yakni: Kepala Daerah, Anggota DPRD, Aparatur Sipil Negara, Perangkat Daerah dan Anggota Masyarakat. kebijakan tersebut membuka ruang partisipasi yang sangat luas bagi semua pemangku kepentingan dalam mengembangkan inovasi

pemerintah daerah. hal tersebut agak berbeda dengan kenyataan yang terjadi pada Kabupaten Tapanuli Utara yang sumber usulan masih sepenuhnya berasal dari Bupati semata, bukan karena masyarakat atau komponen lain tidak mampu membuat dan mengusulkan Inovasi bagi daerah, namun tertutupnya ruang partisipasi bagi usulan yang berasal dari komponen lain. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan informan bahwa:

Sejauh pandangan saya dan pengalaman yang saya temukan, terkadang usulan inovasi dari pihak lain selain bupati akan mengalami proses yang lambat dan kemungkinan tidak dapat ditindaklanjuti, hal ini karena ada fenomena yang berkembang dalam birokrasi bahwa hanya bupati yang dapat mengeluarkan gagasan inovasi.

Pandangan tersebut menggambarkan adanya sikap tertutup yang terjadi pada pengembangan inovasi yang terjadi pada Kabupaten Tapanuli Utara, sikap tertutup tersebut akan mengalami kesulitan dalam proses pengembangan pengetahuan menjadi inovasi karena sumber gagasan dan ide hanya berasal dari satu pihak yang menyebabkan minimnya pengetahuan lain dalam pengembangan pengetahuan menjadi inovasi. Hal tersebut akan menyulitkan pemerintah daerah dalam melakukan proses pembelajaran ganda yang harus dilaksanakan pemerintah daerah agar dapat memperbaiki serta mengubah kembali sasaran dan kebijakan serta rutinitas kerja organisasi.

Pembelajaran dalam organisasi sebagai sebuah konsep sangat dipahami sebagai suatu sikap atau perilaku yang relatif permanen untuk melakukan perubahan sebagai hasil akhir dari pengalaman individu. Pentingnya pembelajaran sebagai bentuk dari proses sosialisasi pengembangan inovasi memerlukan keterlibatan semua komponen yang telah diatur dalam kebijakan pemerintah, dimana hal tersebut sangat diperlukan untuk memperoleh pengalaman-pengalaman individu untuk dikembangkan menjadi sebuah inovasi. Pengembangan inovasi sangat memerlukan kesiapan terutama kesiapan kapasitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Bentuk pengetahuan yang digunakan sebagai dasar pengembangan organisasi melalui inovasi lebih spesifik konteksnya dalam bentuk *tacit*. *Tacit* sebagai pengetahuan yang diam sangat perlu



proses sosialisasi yang diharapkan terjadi perubahan perilaku atau performa dalam mengembangkan inovasi sebagai hasil akhir dari pengamalan dan tata nilai sebagai *tacit* yang diperoleh dari pengetahuan dalam perkembangannya menjadi aset yang paling terpenting dalam perkembangan sebuah organisasi, hal tersebut juga berlaku untuk organisasi pemerintahan sebagai penyedia layanan bagi masyarakat yang membutuhkan.

Salah satu kunci keberhasilan sosialisasi yakni komunikasi interpersonal dimana komunikasi menjadi jembatan interaksi penyampaian pengetahuan, ketika komunikasi berjalan dengan baik maka akan sangat mendukung *transfer of knowledge* dalam organisasi, proses sosialisasi akan sangat mendukung terciptanya *tacit* baru yang dikembangkan sesuai dengan pengalaman lain dan budaya yang dianut dalam organisasi. Hal lain yang juga mempengaruhi proses sosialisasi yakni motivasi individu sebagai strategi personalisasi dan interpretasi *tacit*. Hal tersebut seperti juga diungkapkan oleh informan penelitian bahwa:

Jujur saya berkata, beginikan ada kultur Birokrat, birokrat itu pada umumnya bersifat *status quo* (nyaman dengan kondisi sekarang) ketika ada sesuatu hal yang baru biasanya dia akan resisten (menolak) itu sudah penyakit birokrat itu, saya buat contohnya ya begini-begini saja terus-terusan jangan ada pekerjaan tambahan, disinilah peran pemimpin itu bagaimana bapak bupati itu memberikan motivasi, dorongan supaya teman-teman mau bekerja. Contohnya pasar lelang itu misalnya: kalau tidak jadi itu bulan 4 saya pecat kalian semua katanya, ternyata pada tahap seperti itu dibuat akhirnya berjalan juga Birokrasi itu seperti itu.

Proses pengelolaan *tacit* seperti yang diungkapkan di atas yang terjadi di Kabupaten Tapanuli Utara masih bersifat *top down* menjadikan proses sosialisasi kehilangan sebagian motivasi yang menyebabkan kesulitan lahir *tacit* baru. Hilangnya kesempatan dari pihak lain untuk mengembangkan pengetahuan *tacit* akan menjadikan dinamika organisasi berjalan tidak seimbang karena kehilangan motivasi bekerja.

## B. Konsep *Externalization*

Eksternalisasi dalam SECI Model merupakan proses menangkap dan menyimpan informasi berupa pengetahuan *tacit* yang akan dikonservasi menjadi pengetahuan *explicit*. Eksternalisasi akan sangat terikat dengan transformasi pengetahuan yang dimiliki individu menjadi pengetahuan bersama dalam organisasi yang dikembangkan melalui kodifikasi. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Matthew and Kristie (2010, 166) bahwa:

*“Externalisation Is the process of capturing and retaining information about knowledge and the conversion of tacit knowledge into explicit knowledge. This activity is the primary one concerned with the transformation of individual knowledge into organizational knowledge through codification”.*

(*Externalization* adalah proses menangkap dan menyimpan informasi tentang pengetahuan dan konversi pengetahuan diam-diam menjadi pengetahuan eksplisit. Aktivitas ini adalah yang utama yang peduli dengan transformasi pengetahuan individu menjadi pengetahuan organisasi melalui kodifikasi).

Pengetahuan *tacit* yang di eksternalisasi tersebut akan mengalami perubahan menjadi pengetahuan *explicit* melalui proses kristalisasi, hal lain yang akan memberi pengaruh perubahan tersebut yakni sifat komunitarian yang hanya berorientasi pada kepentingan kelompok/organisasi.

Secara konseptual pengembangan pengetahuan dalam berinovasi pernah juga diungkapkan oleh Ki Hajar Dewantara bahwa untuk menjadi manusia unggul setiap manusia perlu melakukan tiga hal, sebagai berikut: *Niteni* (melihat apa yang dilakukan oleh orang lain), *Nirokke* (meniru apa yang dilakukan orang lain), dan *Nambahi* (Menambahkan apa yang dipelajari dari orang lain agar lebih baik dan bermutu). Hal yang sama juga diungkapkan oleh Neo dan Chen (2007, 74) dalam konsep *dynamics governance* yang disebutkan sebagai *“Thinking Across, the ability and openness to cross boundaries to learn from the experience of others so that new ideas and concepts may be introduced into an institution”.* (Berpikir diseberang, kemampuan dan keterbukaan untuk melintasi batas untuk belajar dari pengalaman orang lain, sehingga ide-ide dan konsep-konsep baru dapat dapat diperkenalkan ke dalam sebuah institusi). Jadi berusaha belajar dari

pengalaman negara atau aktor lain kemudian disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik tempat dimana pemerintahan berada.

Dalam perkembangan eksternalisasi memiliki tantangan untuk melakukan duplikasi pengetahuan yang dipersiapkan untuk menjadi *explicit*, hal tersebut akan sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat. hal yang sangat memudahkan masyarakat Batak pada Kabupaten Tapanuli Utara dengan memiliki budaya kolektivis akan membantu mendorong proses gotong royong dalam membangun inovasi pemerintah daerah, seperti proses tanggapan informan penelitian berdasarkan pengalaman menghadapi proses musyawarah masyarakat yang disampaikan sebagai berikut:

Ada beberapa hal dibikin untuk mencapai tujuan terkadang bisa keras, terkadang bisa sebagai kawan, terkadang bisa sebagai atasan, kalau di pesta bisa contohnya: di pesta saya berfungsi sebagai Tulangnya/Paman bupati ya terpaksa saya beginikan, karena dia boru (dari pihak perempuan) dari saya, jadi dia harus bisa menempatkan itu semua, kalau tidak bisa menempatkan itu ya gak bisa, kebetulan Bapak Bupati itu bisa menempatkan hal itu semua, makanya kalau ada Tulangnya umpamanya marga sinaga datang (Tulang/Pamana katanya) kan begitu. jadi sudah bisa ditempatkan posisi itu.

Budaya kekerabatan batak yang tergambar pada pernyataan di atas akan membantu proses eksternalisasi pengetahuan *tacit* individu menjadi pengetahuan *tacit* dalam komunal sehingga dapat dikembangkan menjadi inovasi yang akan membantu proses penyelenggaraan pemerintahan, kecenderungan yang terjadi pada konteks budaya batak yang menjunjung tinggi kekerabatan tersebut akan menjadikan proses komunikasinya lebih efektif dan kolektif dalam mengumpulkan informasi pengetahuan *tacit*. Ketika adanya dorongan budaya kekerabatan tersebut proses perubahan pengetahuan *tacit* menjadi *explicit* dalam penyelenggaraan pemerintahan akan menjadi lebih mudah. Akan tetapi juga budaya yang tertanam dalam pengetahuan *tacit* akan mengalami kesulitan dalam proses eksternalisasi ke dalam pengetahuan *explicit*.

Meskipun kolektivitas hubungan kekerabatan dalam masyarakat Tapanuli Utara dan dapat memberi pengaruh yang cukup kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi adanya status sosial dalam hubungan kekerabatan tersebut dapat juga

menghilangkan profesionalitas, jabatan dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, hal tersebut sering menimbulkan keraguan dalam hubungan pelaksanaan tugas sehingga memberi pengaruh pada perubahan pengetahuan *tacit* menjadi pengetahuan *explicit*. Kondisi tersebut secara konseptual dapat dipahami sebagai gejala *distrust* dalam pengembangan pengetahuan dalam organisasi. Realitas yang dihadapi pada pengembangan inovasi di Kabupaten Tapanuli Utara sangat membutuhkan perhatian penuh dari pemimpin pemerintahan dalam mengembalikan kepercayaan dalam pemerintahan, baik kepercayaan pemimpin pada bawahan maupun bawahan pada pemimpin., melalui kepercayaan yang ditingkatkan kembali maka proses pengumpulan gagasan inovatif dari setiap aparatur pemerintah yang selanjutnya dapat dikelola untuk diterapkan sebagai inovasi pemerintah daerah.

Pengumpulan gagasan secara konseptual dapat dilakukan oleh Kabupaten Tapanuli Utara melalui beberapa strategi, antara lain: Bupati dapat mengumpulkan gagasan dari berbagai kalangan baik dalam pemerintah maupun dari luar pemerintahan untuk melihat peluang yang akan dihadapi dalam pengembangan inovasi; mengidentifikasi gap antara harapan aparatur pemerintah daerah dengan kenyataan yang dihadapi dalam proses pengembangan inovasi sehingga dapat ditemukan solusi yang akurat dengan permasalahan yang dihadapi; harus melihat tuntutan dan perubahan yang terjadi pada masyarakat agar gagasan yang di eksternalisasi menjadi solusi bagi permasalahan yang ada pada masyarakat.

Dalam konsep pengembangan inovasi, kepercayaan memiliki peran penting dalam pembelajaran organisasi yang akan terwujud dalam tiga langkah pembelajaran untuk membentuk tata nilai pengetahuan *explicit*, antara lain: 1) Penguasaan pengetahuan oleh individu dalam organisasi maupun dari luar organisasi yang bermanfaat dalam menunjang eksternalisasi pengetahuan *tacit* menjadi *explicit*; 2) proses distribusi pengetahuan *tacit* menjadi *explicit* yang akan menghasilkan perubahan dalam organisasi harus perlu kepastian pemahaman pada masing-masing individu dalam organisasi; 3) Kemampuan Interpretasi pengetahuan agar dalam melakukan eksternalisasi pengetahuan tidak terjadi bias maka sangat diperlukan kemampuan untuk menginterpretasi pengetahuan *tacit* agar proses pengembangan inovasi berjalan efektif,

Inovasi sebagai sebuah proses yang sistematis harus dijalankan melalui proses manajemen yang utuh, hal tersebut seringkali tidak dilakukan karena alasan perubahan yang terjadi semakin cepat, sehingga terkadang inovasi yang dilahirkan tidak berkelanjutan bagi kepentingan masyarakat, hal tersebut juga terjadi pada beberapa program inovasi pemerintah daerah termasuk Kabupaten Tapanuli Utara seperti yang disampaikan oleh informan penelitian bahwa: “Berdasarkan undang-undang No. 23 Tahun 2014 alur inovasi awalnya dari masyarakat kemudian disampaikan kepada dewan lalu ke bupati, selanjutnya bupati akan menyampaikan ke Litbang, lalu akan dibuat perda dan perda tersebut akan disampaikan ke pusat dan apabila berhasil maka akan diberikan penghargaan (*reward*). Dari pernyataan yang disampaikan, ada tahapan yang dilewati dalam perumusan inovasi dimana litbang langsung menyusun kebijakan terkait dengan Inovasi, hal tersebut akan tidak berkelanjutan karena leading sektor terkait dengan sebuah inovasi masih sepenuhnya menjadi tanggung jawab perangkat daerah teknis, LITBANG hanya bagian dari kolaborasi dalam melakukan eksternalisasi *tacit* menjadi model pengetahuan *explicit* bagi perangkat daerah teknis yang akan ditindaklanjuti dengan kebijakan daerah.

Pengetahuan dalam organisasi akan mengalami dinamika mendukung perkembangan organisasi ketika terjadi hubungan pengetahuan yang besar antar pihak dalam organisasi. Hal ini tidak terjadi dalam pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara di mana masing-masing perangkat daerah dalam menjalankan program kegiatan sendiri-sendiri, sehingga perkembangan pengetahuan dalam kaitannya dengan eksternalisasi tidak kolektif dalam mendukung penembangan inovasi pemerintah daerah. Hal tersebut terjadi karena minimnya saling percaya antar organisasi perangkat daerah serta konteks pengembangan pengetahuan yang bersifat titah dari bupati semata menjadikan komunikasi dalam pemerintah daerah tidak berjalan baik. Hal tersebut bertentangan dengan pandangan yang mengatakan bahwa: Tahapan eksternalisasi pengetahuan harusnya berjalan tanpa ada pengecualian dalam mengadopsi atau membahas pengetahuan *tacit* sekalipun pengetahuan tersebut sama sekali tidak sesuai dengan harapan pengembangan pengetahuan. Hal tersebut akan sangat mendukung terjaganya hubungan dan kepercayaan dalam organisasi pemerintah daerah.

Berkembangnya budaya paternalistik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara akan berdampak pada pengembangan pengetahuan yang mengambil jalur negatif dari seorang Bupati terhadap sebuah gagasan yang disampaikan oleh bawahannya atau seorang kepala perangkat daerah terhadap bawahannya akan menyebabkan timbul keengganan dan hilangnya kepercayaan diri dari bawahannya untuk menyampaikan argumentasi atau gagasan dalam mempertahankan gagasan yang mereka sampaikan. Kondisi tersebut akan menyebabkan posisi bawahan dalam proses eksternalisasi pengetahuan *tacit* menjadi lebih diam dan pasif hanya menunggu perintah dan arahan ketimbang membantu temannya dalam mengembangkan pengetahuan untuk diketahui bersama.

### C. Konsep *Combination*

Kombinasi dalam konsep SECI Model Nonaka menyatukan pengetahuan yang diperoleh dari luar dengan pengetahuan yang telah dimiliki untuk memperoleh hasil eksternalisasi yang dilakukan oleh organisasi. Tahapan ini melalui proses evaluasi inovasi yang membahas sinkronisasi pengetahuan yang akan dijadikan sebagai dasar pengambilan keputusan terkait dengan pengetahuan model apa yang akan dijadikan sebagai produk inovasi. Pada tahapan kombinasi ini pengetahuan *explicit* yang telah diperoleh sebagai hasil dari eksternalisasi pengetahuan diolah lagi menjadi pengetahuan *explicit* atau dengan kata lain dimodifikasi menjadi pengetahuan *explicit* yang lebih baik lagi.

Proses kombinasi secara tupoksi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan tugas dari Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah yang berusaha mengkombinasikan *tacit* yang lama dan *tacit* baru menjadi *explicit* yang siap ditetapkan menjadi inovasi. Pada tahapan kombinasi *tacit* ini sangat membutuhkan pemimpin yang arif dan bijaksana dalam menanggapi hasil dari perkembangan *tacit* baru yang dianggap lebih baik. Hal yang sangat mendukung pelaksanaan kombinasi menurut Ancok (2012, 53) terdiri dari:

1. Dukungan dari pemimpin merupakan hal yang paling utama, sebuah gagasan tidak dapat direalisasikan ketika tidak mendapat dukungan dari pimpinan.

2. Terbangunnya sistem penilaian kinerja yang adil dan objektif terkait dengan gagasan yang dikemukakan oleh bawahan untuk dikembangkan menjadi inovasi.
3. Adanya sistem kompensasi yang mendukung untuk menghargai sebuah gagasan yang dijadikan produk inovasi.
4. Dukungan peningkatan kompetensi dan kapabilitas aparatur dalam mendesain dan mengimplementasikan sebuah inovasi
5. Kondisi suasana kerja yang mendukung pengembangan pengetahuan dan proses implementasi inovasi, hal ini diperlihatkan dengan adanya saling mendukung dalam situasi kerja, adanya sifat mengayomi yang kondusif dalam organisasi.
6. Adanya dukungan anggaran untuk pengembangan pengetahuan menjadi produk inovasi.

Pandangan tersebut di atas sebagian besar masih merupakan harapan saja pada penyelenggaraan pemerintahan pada Kabupaten Tapanuli Utara misalnya dukungan peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparatur dalam mengembangkan inovasi sama sekali belum menjadi program kegiatan prioritas pemerintah daerah, selain itu karena jalur pengembangan inovasi masih bersifat *top down* menjadikan dukungan kompensasi belum dilakukan oleh pemerintah daerah dan terlebih lagi belum adanya dukungan dari pemimpin bagi pengembangan inovasi yang dijalankan oleh bawahan. Hal tersebut menjadikan pengembangan inovasi di Kabupaten Tapanuli Utara masih belum menghasilkan pengetahuan *explicit* bagi inovasi pemerintah daerah, seperti yang disampaikan oleh informan penelitian bahwa: “Lelang cabe dan pupuk bayar pascapanen merupakan inovasi baru, akan tetapi pupuk bayar pasca panen kurang mendapat dukungan dari DPRD karena biaya yang dibutuhkan untuk inovasi tersebut sebanyak 12 Milyar rupiah sedangkan DPRD menyetujui hanya 5 Milyar rupiah sehingga hasilnya lambat”.

Dukungan penganggaran yang belum maksimal seperti pernyataan di atas, menjadi problematika tersendiri dalam pengembangan inovasi di Kabupaten Tapanuli Utara. Hal tersebut dikarenakan DPRD sebagai pilihan, perwakilan rakyat dan sebagai penyeimbang dalam penyelenggaraan pemerintah daerah belum didukung dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kapabilitas dan kompetensi yang baik, kenyataan tersebut seperti yang diungkapkan oleh informan penelitian bahwa: “inovasi dari

dewan sampai saat ini belum ada, karena *mindset* anggota DPRD masih susah untuk diubah pola pikirnya kebanyakan masih dilatarbelakangi politisi yang dengan kata lain lulus berdasarkan sogokan (*cost atau money politic*), akan tetapi tetap harus optimis dan sangat diharapkan pada periode baru nantinya lebih baik dan dapat lahir pelaku-pelaku inovasi”.

Belum terbangunnya suasana kerja yang mendukung pelaksanaan pengembangan gagasan dalam pemerintahan daerah Kabupaten Tapanuli Utara yang belum sesuai dengan harapan pada konsep yang disamakan oleh Ancok di atas, di mana hubungan kerja dalam pemerintahan daerah belum kondusif dengan komunikasi yang kaku dan lebih banyak bersifat perintah bukan pada koordinasi dan mengayomi aparatur pemerintah daerah, masih tingginya ego sektoral yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan. Kondisi tersebut menjadikan kombinasi dalam merubah pengetahuan menjadi produk inovasi akan mengalami kendala, baik dalam proses maupun hasil yang dihasilkan berjalan tidak sesuai dengan harapan. Misalnya dalam pengembangan inovasi ekonomi yang dilakukan dengan pelelangan cabe oleh pemerintah daerah seperti yang disampaikan oleh informan penelitian bahwa:

Pada saat inovasi ini sudah berjalan lancar toke cabe sepakat untuk menurunkan harga cabe, dengan itu dibuat kebijakan untuk mengumpulkan KUPD dan memanggil kelompok tani untuk membahas biaya produksi petani setelah ditotalkan dengan keuntungan petani 15% dari harga harga produksi sebesar Rp. 9.500.- harga lelang menjadi Rp 11.700, maka harga tersebut dijadikan sebagai harga dasar pelelangan.

Pasar lelang cabai dimaksud untuk mengatasi permainan tengkulak (Toke) pada hasil pertanian komoditi cabe dan bawang, dimana para Toke ini sering mempermainkan harga hingga jatuh dibawah harga produksi. Menyikapi permainan para tengkulak (Toke) cabe, bawang tersebut dan merespon keluhan para petani cabe dan bawang, Bupati Tapanuli Utara melakukan tindakan diskresi dan inovasi dengan cara, membentuk pasar lelang dimana apabila harga cabe dan bawang dibawah harga produksi, maka pemerintah daerah membeli dengan menaikkan harga 15 % diatas harga produksi petani. Semula pelelangan cabe, bawang melibatkan semua OPD dan setelah berjalan pelaksanaan lelang ini dilaksanakan Perusahaan Daerah



(Perusda) dan Dinas Pertanian dengan memposisikan diri sebagai perantara yang kemudian hasil lelang dijual ke kota lain dengan mengerahkan kendaraan dinas. Kemudian agar pasar lelang ini tetap berjalan dan sumber dana untuk lelang dapat tersedia, maka dana untuk ketersediaan lelang diajukan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan disetujui oleh DPRD dengan dana talangan sebesar Rp. 5 milyar. Bupati dalam hal ini telah melakukan tindakan pengambilan keputusan untuk menyelamatkan petani cabe dan bawang dari tengkulak (Toke) melalui penerapan diskresi untuk dan mengembangkan inovasi dengan mengadakan pasar lelang cabe dan bawang yang di klaim oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara satu-satunya dan/atau pertama kali pasar lelang cabe dan bawang di Indonesia.

Pengembangan inovasi lelang cabe yang diterapkan oleh pemerintah daerah, secara prinsipnya sangat membantu petani dalam waktu singkat, karena tidak dapat menjadi stabilitas harga cabe, karena sistem yang dibangun hanya pada menjaga keuntungan pada petani dengan prosentase 15%. Hal tersebut berarti berapapun harga yang dibeli petani akan mendapatkan keuntungan 15% dari biaya produksi, sehingga harga jual cabe sangat rendah dari petani karena masih tergantung pada harga pasar yang banyak ditentukan pedagang besar. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa kombinasi *tacit* lama dan *tacit* baru menjadi *explicit* masih belum menemukan formulasi yang lebih baik, dikarenakan proses eksternalisasi pengetahuan *tacit* menjadi *tacit* baru tidak sejalan dengan alur yang ditentukan sesuai alurnya untuk menemukan *tacit* baru.

Padahal dalam pengembangan *tacit* baru menjadi *explicit* pada proses kombinasi sangat membutuhkan akses pengetahuan individu-individu dalam pemerintah daerah untuk menyempurnakan *explicit* menjadi produk inovasi yang sedang dikembangkan mengalami ketidaksempurnaan dalam penerapannya. Posisi dan strata jabatan dalam pemerintahan yang menjadi penyebab terjadinya problem yang dihadapi dalam penerapan inovasi yang lahir pada pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara seharusnya bebas nilai dan kepentingan individu, agar menjalankan proses informasi atau pengetahuan menjadi produk inovasi berjalan dengan baik dan memberikan hasil yang terbaik.

Pada zaman sekarang ini sejalan dengan perkembangan teknologi informasi sangat menentukan efektivitas pengembangan pengetahuan *explicit* menjadi produk inovasi, kenyataannya pada penerapan inovasi lelang cabe pemerintah daerah masih belum memanfaatkan teknologi informasi sebagai media dalam menerapkan inovasi tersebut, proses yang masih bersifat manual tersebut menjadikan prosesnya masih lambat dan tergantung pada perilaku manusia yang sering berubah-ubah. Pengembangan media aplikasi maupun sarana fasilitasi yang dapat secara langsung memfasilitasi proses lelang secara langsung belum dikembangkan oleh pemerintah daerah (lelang tradisional).

Proses pengembangan inovasi di Kabupaten Tapanuli Utara yang masih terlalu tertutup sehingga menghambat pengelolaan pengetahuan *explicit* yang membutuhkan gaya manajemen pemerintahan yang holistik, terbuka dan partisipatif. Hal tersebut untuk dapat tetap menjaga kepercayaan semua pihak dan menghindari ketidakpastian dalam penerapan inovasi. Untuk menghadapi kondisi ketidakpercayaan dalam organisasi seperti yang terjadi pada Kabupaten Tapanuli Utara dalam konsep kombinasi menyebabkan hambatan atau terjadi otomasi pembatalan konversi pengetahuan *explicit* antar-perangkat daerah.

#### **D. Konsep *Internalization***

Konsep internalisasi dapat dipahami secara konseptual sebagai pemahaman-pemahaman dari pengetahuan yang telah dilahirkan yang menjadi input untuk mengubah informasi menjadi pengetahuan melalui proses interpretasi individu dalam pemerintahan. Internalisasi pengetahuan *explicit* dapat dilakukan melalui proses refleksi untuk menginternalisasikan pengetahuan sebagai kekuatan individu sebagai komponen pendukung penyelenggaraan pemerintahan. Pengetahuan yang diinternalisasikan setidaknya harus melalui empat tahapan antara lain: *Know-What*, *Know-Who*, *Know-How*, dan *Know-Why*. Proses tersebut sangat perlu dilakukan untuk bisa memastikan sisi positif dari sebuah pengetahuan yang akan diadopsi secara lengkap.

Proses internalisasi bukan hanya berlaku pada pengetahuan, namun juga pada pengalaman yang ditemui dalam proses pengembangan pengetahuan, hal tersebut terjadi melalui metode turun temurun dari generasi ke generasi. Selain melalui proses

refleksi tahapan internalisasi juga bisa dilakukan melalui pengalaman juga dikenal dengan *learning by doing* (Belajar sambil melaksanakan). Komitmen untuk belajar juga sangat dibutuhkan dalam melaksanakan internalisasi pengetahuan *explicit* untuk menjadi *tacit* baru dalam aparatur pemerintahan. Perubahan *tacit* baru dari proses internalisasi pengetahuan *explicit* bisa merubah visi organisasi atau tidak karena perubahan visi sangat ditentukan perubahan yang terjadi di lingkungan organisasi. Perubahan tersebut disebabkan oleh lingkungan pemerintahan yang sangat dinamis dan sulit diprediksi menjadikan penyelenggaraan pemerintahan berada di jalur yang tidak dapat diprediksi, sehingga diharapkan dengan proses internalisasi pengetahuan *explicit* menjadi pengetahuan *tacit* pada individu akan menjadikan perubahan pada aparatur pemerintahan menjadi lebih baik dalam mendukung terwujudnya tujuan pemerintahan.

Gagasan baru yang diperoleh dalam internalisasi bukanlah dari proses khayalan namun proses persilangan pengetahuan-pengetahuan dan pengalaman dalam organisasi menjadi pengetahuan *tacit* baru. Tahapan internalisasi dapat dipahami sebagai praksis, di mana pengetahuan digunakan dan diterapkan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi. Pada Kabupaten Tapanuli Utara tahapan ini tidak menjadi prioritas bagi pemerintah daerah seperti yang diungkapkan oleh salah seorang Informan penelitian bahwa:

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara masih berdasarkan pengalaman yang diperoleh selama ini oleh pegawai lingkup Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara, dukungan sumber daya manusia pada Pemda Tapanuli Utara yang masih belum banyak yang tinggi, kesempatan untuk meningkatkan kualitas sumber daya di sini masih terkendala lembaga pendidikan, karena masih harus ke USU Medan (350 Km), sementara para Pegawai juga tidak berminat untuk sekolah lagi.

Kenyataan yang diungkapkan di atas, belum sejalan dengan proses internalisasi yang membutuhkan kemampuan dan usaha untuk melihat keterkaitan antara fenomena yang terjadi di lingkungan dengan pengetahuan *tacit* baru maupun fenomena lain yang dihadapi. Kendala lain yang terjadi selain buruknya sumber daya manusia adalah kesulitan untuk merubah pola lama dalam birokrasi

pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara (*To unlearn the old pattern*). Kesulitan merubah pola lama dengan pola baru diakibatkan oleh belum berubahnya pola pikir (*mindset*) kebanyakan aparatur pemerintah daerah, apalagi bagi mereka yang telah berhasil dengan pola pikir dan pola tindak yang lama dan lebih suka berada pada zona aman dan nyaman.

Model intelektual dalam pengembangan inovasi bukan hanya berbicara pengetahuan, namun juga pengalaman akan sangat mendukung kreativitas berjalannya suatu inovasi. Untuk mencapai hal tersebut sangat diperlukan cara berpikir *divergent thinking* (cara pikir yang berbeda) untuk memperoleh banyak alternatif. *Divergent thinking* akan mendorong kesediaan untuk meninggalkan pola lama, sehingga proses inovasi dapat dilanjutkan dengan cara memilah-milah pengetahuan *tacit* dan pengetahuan *explicit* yang sebelumnya untuk menjadi pengetahuan *tacit* baru. Hal sederhana yang dapat dilakukan dengan mempertanyakan mengapa kita harus menggunakan *tacit* ini sebagai pengetahuan dalam pengembangan organisasi sekarang ini, bukannya banyak pengetahuan lain yang mungkin akan memberikan hasil yang baik.

Kemampuan untuk melakukan internalisasi akan memberi dampak pada perubahan dalam organisasi, baik berupa perubahan struktur aparatur dan struktur organisasi. Perubahan yang terjadi seperti yang dialami perubahan Struktur Organisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Perangkat Daerah Nomor 18 tahun 2016 di mana terjadi perubahan struktur perangkat daerah yang lebih fleksibel dengan kebutuhan pemerintah daerah. Perubahan tersebut menjadikan pemerintah daerah harus melakukan penyesuaian perangkat daerah dengan melakukan efisiensi jabatan eselon IV sebanyak 139 Jabatan dari yang awalnya 635 Jabatan menjadi 496 Jabatan.

Restrukturisasi perangkat daerah sebagai konsekuensi dari hadirnya *explicit* yang diperoleh dari kombinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, menjadikan pemerintah daerah wajib untuk melakukan penyesuaian. Organisasi dapat dipandang seperti makhluk hidup yang harus mengalami proses adaptasi dengan perubahan dan tuntutan lingkungan yang lebih luas. Oleh karena itu organisasi dan perangkatnya harus mempersiapkan diri untuk menghadapinya melalui proses pembelajaran untuk membentuk lingkungan strategis yang dapat dimanfaatkan sebagai kekuatan untuk bertahan. Modal

intelektual yang ditunjukkan dengan kemauan untuk berpikir dan kemampuan untuk memikirkan pengetahuan *tacit* yang baru, sehingga modal intelektual tidak akan selalu berkaitan dengan pendidikan formal, karena banyak orang yang tidak berpendidikan tinggi dapat mengambil keputusan yang baik dan memiliki kemauan dan kemampuan dalam pemikiran yang menghasilkan pengetahuan *tacit* baru yang sesuai dengan perubahan.

Perubahan tersebut juga menuntut proses belajar secara bersama-sama yang ditandai dengan adanya tindakan berbagi pengetahuan antar-aparatur. Budaya paternalistik yang menjangkit pada Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara akan menghambat proses belajar dan mengajar dalam lingkup pemerintah daerah, adanya ego individu menjadi faktor penghambat (Patologi Birokrasi) untuk saling silang pendapat untuk menjadikan pengetahuan hidup dalam organisasi. Bupati sebagai politisi memang sering melakukan dialog secara terbuka, hal tersebut sangat mendukung sebagai daya rangsang dalam menghidupkan dan kehidupan pengetahuan dalam pemerintah daerah, akan tetapi aparatur akan kehilangan motivasi ketika gagasan atau ide apabila pengambilan keputusan mengalami sentralisasi pada Bupati.

Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Bupati sebagai pemimpin pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara yang sentralistik disebabkan oleh ketidakmampuan daya pikir lemah yang mengakibatkan lambatnya perangkat daerah dalam menanggapi atau merespon permasalahan yang dihadapi Kabupaten Tapanuli Utara. Daya pikir dan respon menjadi lamban tersebut berakibat motivasi dalam pengembangan *tacit* dalam pemerintah daerah yang lamban pula, sehingga dengan lambannya pengembangan pengetahuan pada pemerintah daerah dan tidak seimbang dengan perkembangan dinamika dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di Kabupaten Tapanuli Utara.

Dalam proses internalisasi aparatur pemerintah daerah sangat perlu bertindak proaktif dalam merespon dan mengelola perubahan, karena ketika tidak bertindak proaktif maka akan mengalami kesulitan dalam penyesuaian dengan perubahan tersebut. Proses internalisasi *tacit* baru sebagai modal intelektual akan berperan sebagai perangkat yang diperlukan untuk menemukan peluang baru dan mengelola ancaman yang ada dan yang akan datang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengelolaan *tacit* baru juga

sangat tergantung dengan kemampuan interaksi sosial dari setiap aparaturn pemerintah daerah, hubungan kekerabatan akan sangat membantu proses sekalipun akan menghadapi kendala dalam pengakhiran (*finishing*) pengambilan keputusan yang terlalu sentralistik.



## BAB 11

# Model Diskresi Oleh Pemerintah Daerah Dalam Melakukan Inovasi

Terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pembangunan Proyek Strategis Nasional dan dikaitkan dengan *momentum* atau *KAIROS* dalam bahasa Yunani yang pengertiannya "saat yang tepat untuk tindakan pengambilan keputusan", sangat tepat diterapkan dalam mempercepat pengembangan inovasi daerah di Kabupaten Tapanuli Utara sebagai menjadi sumber inspirasi dalam memanfaatkan peluang untuk percepatan pembangunan daerah di Kabupaten Tapanuli Utara dengan menentukan model yang tepat dalam memanfaatkan peluang inovasi dengan memperhitungkan waktu, sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut:

**Tabel 11.25**  
**Diskresi dalam Pengembangan Inovasi di Kab. Tapanuli Utara**

No.	Kewenangan	Bentuk Diskresi	Obyek	Situasi	Manfaat	Keterangan
1.	Kementerian Perhubungan Republik Indonesia	Aktif Positif	Bandara Silangit	Mendesak dan Percepatan	Pesawat badan lebar dapat mendarat tepat waktu	- Masyarakat puas - Sumber dana operasional dari dana pribadi OPD dan Bupati, adanya ketakutan memakai dana APBD
2	Provinsi Sumatera Utara	Aktif Positif untuk pengembangan inovasi	Pembangunan Rumah Singgah/ Rumah Sakit jiwa	Mendesak, tahun 2017 jumlah Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) 315 orang	24 orang dari 28 ODGJ dapat disembuhkan dan dikembalikan ke masyarakat	Masyarakat puas dimana kepala daerah melakukan <b>penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi dengan membangun</b> Rumah Singgah dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) dengan nama Rumah Singgah/Rumah Sehat Jiwa dengan motto "DAKU KUAT, BADAN KU KUAT, JIWAKU SEHAT"

No.	Kewenangan	Bentuk Diskresi	Obyek	Situasi	Manfaat	Keterangan
3.	Lelang Cabe dan Bawang	Aktif positif	Petani cabe dan bawang	Pasar dikuasai tengkulak alias Tauke	Menjamin keuntungan petani cabe dan bawang	Masyarakat puas
4.	Anggaran (Dana Desa) Tahun 2016	Aktif Positif	Dana pendamping desa	Pendamping desa belum datang dari Kemendes	Serapan anggaran dana Desa dapat terealisasi sesuai <i>termijn</i>	Biaya operasional ditanggung oleh OPD pribadi, adanya ketakutan mempergunakan dana dari APBD
5.	Kesehatan	Aktif Positif	Lonjakan masyarakat sakit	Ketersediaan obat & dana apalagi dimalam hari	Masyarakat segera dapat memperoleh obat tanpa menunggu proses administrasi.	Memberikan kas bon ( <i>stand by loan</i> ) yang harus dipertanggungjawabkan setiap akhir tahun
6.	Wilayah Hutan dan Pegunungan	Pasif Negatif	Gunung Sitarindak dan tanah pinggir sungai / bukit dikemiringan 45°  Lahan atau konservasi hutan yang rusak ditanami pohon jenis eucalyptus yang tidak ramah lingkungan	Hutan dan gunung gundul, tanah longsor ketika hujan turun.  Merusak humus dan rakus akan air dampak kerusakan lingkungan	Merugikan masyarakat dan alam sekitar dan ekosistem.	Kehutanan adalah kewenangan Pusat di tangan Provinsi, namun yang akibat terkena akibat adalah <i>stakeholder</i> , seharusnya Bupati sebagai kepala daerah wajib menghentikan dengan kewenangan Diskresi.  Kehutanan adalah kewenangan Pusat di tangan Provinsi, namun yang terkena dampak kerugian adalah <i>stakeholder</i> , seharusnya Bupati sebagai kepala daerah wajib menghentikan dengan menerapkan kewenangan Diskresi. (Tidak melakukan atau terjadi pembiaran)

Sumber: Hasil Penelitian 2018

Model konseptual dalam penerapannya akan menciptakan proses dialog dan perdebatan yang terstruktur untuk menjadi proses pembelajaran dalam penyusunan Model. Penyusunan model dalam kajian ini menggunakan pendekatan yang melalui 4 (empat) langkah seperti yang disampaikan oleh Checkland and Poulter (2006: 28), yaitu:

1. Menyusun *Root definition* dari permasalahan yang diteliti yang susunannya terdiri dari PQR dan dirumuskan dalam tabel CATWOE
2. Berdasarkan penjelasan dalam T dan W yang ada pada CATWOE, maka dikelompokkan temuan penelitian yang termasuk dalam gabungan aktivitas yang relevan dengan penyelesaian masalah penelitian yang membentuk *Input*, Proses serta *Output*.
3. Konsep yang telah tersusun sebagai jawaban atas permasalahan penelitian disusun sehingga membentuk rangkaian model



konseptual melalui *Input*, *Proses* serta *Output* untuk mewujudkan transformasi.

4. Melakukan pengecekan model rangkaian aktivitas dengan menggunakan pendekatan Efisien, Efektif dan Eksekusi (3E).

Setelah penyusunan aktivitas model konseptual yang relevan, langkah berikutnya dilakukan perbandingan dengan permasalahan penelitian pada kondisi aktual, sehingga bisa ditemukan berbagai aktivitas lain yang mungkin saja masih tersembunyi yang pembahasannya sebagai berikut:

*Root definition* dalam penyusunan model konseptual dideskripsikan secara terstruktur terkait dengan aktivitas manusia dari objek penelitian penerapan diskresi pada kepemimpinan pemerintahan yang relevan pada situasi penelitian. Rumus penyusunan *Root Definition* terdiri dari: *Do (What)* yang disimbolkan dengan (P), *By (How)* yang disimbolkan dengan (Q) dan *help achieve (Why)* yang disimbolkan dengan (R). Berkaitan dengan substansi penelitian ini yang membahas tentang kepemimpinan pemerintahan, diskresi dan Inovasi daerah maka *root definition* terkait dengan ketiga konsep tersebut memposisikan diskresi sebagai sentral dalam memperkuat pengembangan inovasi daerah.

*Root definition* dalam kajian ini adalah: **Penerapan asas diskresi (P) Melalui kepemimpinan pemerintahan (Q) Untuk mendukung terwujudnya inovasi daerah (R)**. Selanjutnya *root definition* yang telah dirumuskan di atas dijabarkan dalam tabel CATWOE sebagai tahapan pengujian *root definition* dan pengingat yang menggambarkan keterkaitan konseptual yang akan dikembangkan sebagai model diskresi pemimpin pemerintahan dalam pengembangan inovasi, sebagai berikut:

**Tabel 11.26**  
**Penerapan Asas Diskresi Melalui Kepemimpinan Pemerintahan untuk Mendukung Terwujudnya Inovasi Daerah.**

NO	KATEGORI	TEMUAN PENELITIAN
1	<i>Customer</i>	Masyarakat Kabupaten Tapanuli Utara
2	<i>Actor</i>	Kepala Daerah dan Pimpinan Perangkat Daerah
3	<i>Transformation</i>	Memastikan proses pelayanan pemerintahan untuk memenuhi

NO	KATEGORI	TEMUAN PENELITIAN
		kebutuhan masyarakat terpenuhi secara tepat waktu, tepat guna, tepat jumlah dan tepat sasaran.
4	<b>Worldview</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prasyarat dalam penerapan diskresi selama ini hanya berpatokan pada kepentingan umum yang seharusnya juga memandang urgensitas waktu (<i>Momentum/ Kairos</i>) sebagai salah satu indikator penerapan diskresi, sehingga proses pengembangan inovasi dapat dicapai optimal.</li> <li>● Dukungan yang dimiliki pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki risiko yang sangat tinggi, untuk mengimbangi hal tersebut proteksi dari asas diskresi haruslah besar juga untuk melindungi pengambil keputusan dari dampak hukum akibat penerapan diskresi dalam pengembangan inovasi.</li> </ul>
5	<b>Owner</b>	Pemerintahan Daerah
6	<b>Environment Constraints</b>	Memahami situasi lingkungan dengan mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan dukungan diskresi untuk pengembangan inovasi daerah.

Sumber: Olahan Penelitian 2018

Proses penyelenggaraan pemerintahan pada kenyataannya, seharusnya menyesuaikan dengan dinamika yang berkembang pada masyarakat sebagai konsekuensi hadirnya pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Terkait dengan pemahaman tersebut maka pemerintahan pada aktualisasinya memiliki tanggungjawab dan wajib memenuhi kebutuhan masyarakatnya dengan memanfaatkan kewenangan dan segala sumber daya yang dimilikinya. Tindakan pemerintah dalam menghadapi perubahan yang cepat dan dinamis di tengah masyarakat secara konseptual harus dilakukan melalui inovasi daerah, tetapi hal tersebut selama ini

mengalami kendala teknis akibat dari dampak hukum yang diterima oleh penyelenggara pemerintahan dari pengembangan inovasi yang dilakukan sehingga harus diatur tersendiri pada Pasal 389 dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dilain sisi undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengatur penggunaan diskresi sebagai bagian dari kewenangan yang dimiliki para penyelenggara pemerintah dalam proses pengambilan keputusan yang sejatinya dapat diterapkan untuk mengembangkan inovasi yang sangat perlu penting untuk segera dilaksanakan seiring dengan perkembangan dinamika masyarakat dan perkembangan teknologi informasi yang sangat cepat dan masif, karena apabila tidak segera direspon, maka inovasi tersebut akan tertinggal dan usang.

Selama ini dampak hukum yang terjadi terhadap para penyelenggara pemerintahan dalam penerapan diskresi telah menimbulkan keraguan dan ketakutan dalam penerapan diskresi. Diskresi sebagai perangkat kewenangan yang melekat pada seorang kepala daerah dalam penyelenggara pemerintahan dan kewenangan diskresi tersebut adalah menjadi tanggung jawab kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan yang harus dilakukan pada waktunya dalam meningkatkan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam merespon perkembangan inovasi yang dinamis kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan harus memiliki keberanian mengambil keputusan diskresi untuk pengembangan inovasi daerah. Berdasarkan penjelasan tersebut menggambarkan bahwa apabila kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan diskresi yang menjadi kewenangannya tidak dijalankan untuk merespon kepentingan masyarakat secara khusus pada waktunya dalam pengembangan inovasi menjadikan perangkat kewenangan diskresi yang dimiliki kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan menjadi kewenangan yang sia-sia (mubazir), padahal kewenangan dan penerapan diskresi memiliki dampak positif dan sangat kuat untuk dapat diterapkan dalam mewujudkan pembangunan dalam pengembangan inovasi daerah secara cepat, tepat waktu, tepat guna, tepat sasaran dan bermanfaat.

Keraguan dalam penerapan diskresi pada penyelenggaraan pemerintahan menjadikan pelayanan publik kepada masyarakat Kabupaten Tapanuli Utara menjadi lambat dan kurang optimal,

karena dibayang-bayangi ketakutan dalam penerapan diskresi pada masa lalu di daerah lain, padahal kejadian itu tidak dapat dijadikan tolok ukur dan penghalang dalam penerapan diskresi. Kabupaten Tapanuli Utara memiliki potensi SDA sangat besar untuk dieksploitasi supaya tidak tertinggal dari daerah lain dan dapat meningkatkan status desa tertinggal menjadi desa maju dan desa mandiri, hanya saja kepala daerah selaku penyelenggara pemerintahan harus memiliki keberanian dan profesional dalam penerapan diskresi sebagai daya rangsang untuk melakukan pengembangan inovasi daerah, sehingga pembangunan Kabupaten Tapanuli Utara dapat berkembang pesat atau setidaknya dapat mengejar ketinggalan dari daerah lain, karena hanya melalui inovasi daerah saja daerah dapat berkembang.

Penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi telah memiliki regulasi sebagai payung hukum dalam penerapan diskresi Pemerintahan dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebab itu kepala daerah tidak perlu ragu untuk menerapkan diskresi sebagai proteksi untuk pengembangan inovasi. Dampak hukum yang terjadi dalam kewenangan penerapan diskresi yang terjadi pada masa lalu tidak dianggap menjadi momok atau kewenangan yang menakutkan sepanjang dilakukan sesuai tujuannya, tetapi penerapan diskresi justru menjadi kewenangan yang menantang untuk diterapkan sebagai peluang mencapai pembangunan melalui pengembangan inovasi daerah yang harus segera diambil untuk mempercepat pembangunan di Kabupaten Tapanuli Utara. Oleh karena itu, diskresi menjadi suatu tantangan (*challenging*) bagi kepala daerah untuk menerapkan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk pelayanan yang optimal untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat.

Penyediaan dana dalam penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi dengan menggunakan dana pribadi OPD dan bupati selaku kepala daerah patut dihargai, tetapi jika dilihat dari perspektif penyelenggaraan pemerintahan dengan menggunakan dana pribadi OPD, Bupati menggambarkan kepala daerah dalam penyelenggara pemerintahan tidak profesional, tidak memiliki keberanian dalam menerapkan wewenangnya secara utuh karena dibayang-bayang kepala daerah yang tersandung hukum, padahal sepanjang pengambilan keputusan penerapan kewenangan diskresi yang dilakukan sesuai tujuan, dijalankan dengan profesional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, atas penerapan diskresi

tersebut tidak ada yang perlu diragukan dan ditakutkan. Pengambilan keputusan diskresi oleh Bupati selaku kepala daerah didasarkan pada kewenangan berdasarkan aturan (*Justification*) sebagai penerapan diskresi, menjadi peluang (*Opportunity*) yang kuat (*Strength*) untuk dilaksanakan (*Execution*) dalam mempercepat tercapainya pembangunan melalui pengembangan inovasi daerah di Kabupaten Tapanuli Utara.

Diskresi sebagai tanggung jawab pemerintah memberi pengertian wajib dilakukan untuk mengatasi kebutuhan masyarakat yang segera dan cepat diatasi, sehingga menurut peneliti diskresi memiliki 2 (dua) makna yaitu;

1. Diskresi aktif positif yang bermakna bahwa penerapan diskresi langsung diterapkan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi masyarakat yang pelaksanaannya berpedoman pada Pasal 24 tentang persyaratan penerapan diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
2. Diskresi aktif negatif yang yang tidak bermakna, terjadi pembiaran karena penerapan diskresi tidak dilakukan untuk mengatasi persoalan masyarakat yang segera harus dilakukan. Hal ini sering terjadi karena dengan tidak melakukan diskresi tidak ada sanksi dan tidak ada diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sementara sebagai akibat tidak dilakukannya diskresi oleh kepala daerah sementara kepentingan umum menghendaki, sebagai tanggung jawabnya secara langsung telah melanggar AUPB antara lain, asas kepentingan umum, azas pelayanan yang baik, azas profesionalitas, asas efektivitas, asas ketepatan waktu, asas partisipatif dan asas kepatutan.

Penerapan diskresi aktif positif hanya dapat menjadi tanggung gugat pribadi kepala daerah jika dalam penerapan diskresi tidak sesuai sasaran untuk kepentingan umum, sedangkan diskresi aktif negatif tidak diterapkan dalam menjalankan tugas dan fungsinya selaku penyelenggara pemerintahan untuk kepentingan umum yang segera harus diatasi adalah bentuk perbuatan melawan hukum yang dapat dituntut pertanggungjawabannya menurut hukum. Diskresi aktif negatif ini sering terjadi dan terabaikan dalam bentuk pembiaran hal mana bertentangan dengan Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB), dan jika berpedoman kepada AAUPB, seorang kepala

daerah dapat diminta pertanggungjawabannya dan dikenakan sanksi Administratif termasuk tuntutan Hukum Perdata dalam bentuk Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) apabila atas pembiaran itu terjadi menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan Hukum Pidana apabila akibat pembiaran itu menimbulkan korban manusia.

Diskresi aktif negatif dapat juga diajukan ke PTUN jika perbuatan itu merupakan pelanggaran administrasi (Maladministrasi) dan/atau pada Pengadilan Negeri (PN) apabila dalam kategori pelanggaran berupa Perbuatan Melawan Hukum pada pengadilan yang memiliki yurisdiksi yang menjadikan tanggung gugat pribadi (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dan dapat disertai ganti kerugian sebagaimana diatur pada pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) di Indonesia di dalam Pasal 1365 KUH Perdata Perbuatan Melawan Hukum yang unsurnya adalah: 1). Adanya suatu perbuatan, 2) Perbuatan tersebut melawan hukum, 3) Adanya kesalahan, 4) Adanya kerugian, 5) Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Lebih lanjut Fuady (2005: 6) mengatakan bahwa semenjak tahun 1919 pemerintahan Belanda yang selanjutnya dilanjutkan oleh Pemerintahan Indonesia telah mengartikan perbuatan melawan hukum secara luas yang mencakup tindakan-tindakan sebagai berikut: "1) perbuatan yang bertentangan dengan hak subjektif orang lain; 2) Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; 3) Bertentangan dengan kesusilaan; 4) Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian dan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik. Pengertian salah satu maksud dari penjelasan diatas, tidak harus keempat unsur tersebut harus dipenuhi, tapi cukup salah satu saja sudah dapat dikategorikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum.

Sebagai subyek hukum dari *Onrechtmatige Overheidsdaad* tidak saja meliputi instansi di lingkungan eksekutif di bawah Presiden akan tetapi juga meliputi Lembaga, Badan dan Pejabat lain yang melaksanakan urusan pemerintahan. Dari penjelasan Perbuatan Melawan Hukum tersebut dapat dipahami, apabila kepala daerah tidak melakukan diskresi pada waktu yang dibutuhkan harus dilakukan dan/atau tidak melakukan segera disekresi pada waktunya untuk kepentingan masyarakat, maka pejabat yang bersangkutan dapat dituntut secara hukum. Sebagai kata kunci penyelenggaraan pemerintahan dalam penerapan diskresi untuk pengembangan

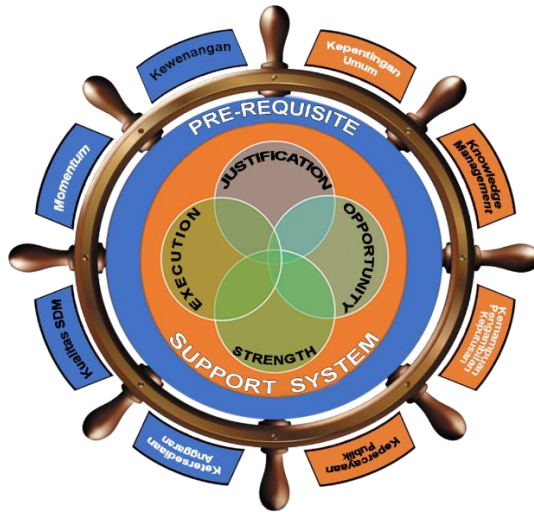
inovasi daerah dibutuhkan keberanian dan profesionalisme seorang kepala daerah dalam menjalankan roda penyelenggaraan pemerintahannya agar terhindar dari Perbuatan Melawan Hukum. Untuk penerapan diskresi seorang kepala daerah tidak perlu ragu-ragu, karena Presiden Jokowi telah menyatakan larangan kriminalisasi diskresi kebijakan oleh kepala daerah sebagaimana dimaksud dengan frasa kerugian negara harus konkret, tidak boleh mengada-ada. Sebagai wujud keseriusan untuk melindungi kepala daerah dalam mengambil keputusan diskresi, Presiden Republik Indonesia Ir. Joko Widodo mengeluarkan 8 (delapan) perintah dihadapan Kejaksaan Tinggi dan Kepala Kepolisian Daerah se-Indonesia dan telah dipampang dalam bentuk banner atau bentuk foto tulisan di setiap kantor Kejaksaan dan Kepolisian dana di kantor Gubernur, Walikota, Bupati yang bertuliskan sebagai berikut:

1. Kebijakan dan diskresi pemerintah daerah tidak boleh dipidanakan.
2. Tindakan administrasi harus dibedakan dengan yang memang berniat korupsi. Aturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) jelas, mana pengembalian dan yang bukan.
3. Temuan BPK masih diberi peluang perbaikan 60 hari. Sebelum waktu itu habis, penegak hukum tidak boleh masuk dulu.
4. Kerugian negara harus konkret, tidak mengada-ada.
5. Kasus dugaan korupsi tidak boleh diekspos ke media secara berlebihan sebelum tahap penuntutan.
6. Pemda tidak boleh ragu mengambil terobosan untuk membangun daerah.
7. Perintah ada pengecualian untuk kasus dugaan korupsi yang berawal dari operasi tangkap tangan.
8. Setelah perintah itu, jika masih ada kriminalisasi kebijakan, Kapolda-Kapolres dan Kejati-Kajari akan dicopot.

Kepala daerah dalam menerapkan pengembangan model konseptual dari diskresi sebagai pengembangan ilmu dari kajian ini menggambarkan asas diskresi sebagai sebuah konsep yang utuh dan tanggung jawab dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam pengembangan inovasi daerah dalam mempercepat pembangunan yang dihasilkan dari proses pembahasan sebelumnya menjadi suatu model yang dapat diterapkan. Model konseptual diskresi yang disusun juga merupakan konsep yang

dikembangkan dari *root definition* yang telah dirumuskan dalam bentuk model diskresi untuk mendukung pengembangan inovasi daerah, sebagai berikut:

**Gambar 11.15**  
**Diskresi Model JOSE**



Sumber: Hasil Penelitian 2018

Model tersebut di atas menggambarkan proses diskresi terdiri dari 4 (Empat) dimensi yang terdiri dari: Dimensi **Justification**, yang menjelaskan bahwa diskresi dalam negara hukum merupakan perangkat kewenangan yang dimiliki pemimpin dalam pengambilan keputusan menjawab dinamika masyarakat yang mengalami perubahan secara cepat, sehingga diskresi menjadi perangkat hukum yang melindungi pengambil keputusan dalam pengembangan inovasi yang dinamis. Dimensi **Opportunity**, diskresi dalam penerapannya haruslah memanfaatkan peluang sebaik mungkin dalam mengatasi hambatan regulasi pengembangan inovasi yang dinamis. Dimensi **Strength**, diskresi sebagai dasar kekuatan untuk mendukung keberanian bagi pengambil keputusan dalam menghadapi resiko (*venturer*) untuk pengembangan inovasi yang dinamis. Dimensi **Execution**, diskresi pada pelaksanaannya merupakan bentuk tanggung jawab dan tindakan penyelenggara pemerintahan untuk menghadirkan kualitas pelayanan yang optimal bagi pemenuhan



kebutuhan masyarakat dalam bentuk pengembangan inovasi yang dinamis.

Penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi yang dinamis juga harus didasarkan juga pada Pra-syarat (**Prerequisite**) yang terdiri dari: harus adanya **Kewenangan** sebagai landasan hukum yang dimiliki dalam pengambilan keputusan terkait dengan pengembangan inovasi, adanya **Management Knowledge** dalam pemerintahan daerah untuk meningkatkan pengetahuan penyelenggara pemerintahan *sustainable* dalam pengembangan inovasi. Penerapan diskresi dalam pengembangan inovasi harus memiliki dampak positif bagi **Kepentingan Umum** yang dapat diartikan dalam konteks dampak luas yang akan dirasakan oleh sejumlah besar masyarakat. Terakhir sebagai prasyarat dalam penerapan diskresi yakni: **Momentum (Kairos)**, adalah waktu penerapan diskresi dalam pengembangan inovasi yang dinamis sangat ditentukan oleh ketepatan waktu eksekusi. Hal ini sangat terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang berubah secara cepat dan dinamis, untuk itu pemerintah memerlukan percepatan pengambilan keputusan untuk menjawab kebutuhan masyarakat.

Penerapan diskresi pemerintahan berada pada lingkungan penyelenggaraan pemerintahan juga memerlukan dukungan (**Support system**) dari dalam organisasi pemerintahan itu sendiri untuk melakukan eksekusi untuk pengembangan inovasi, yang terdiri dari: dukungan **Kualitas SDM** penyelenggara pemerintahan dalam melakukan eksekusi diskresi, terutama terkait dengan aspek hukum tata pemerintahan dan hukum materiil. **Ketersediaan Anggaran** pemerintahan dalam memberikan dukungan penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi dapat dilakukan melalui pemanfaatan alokasi anggaran tak terduga ataupun dengan memanfaatkan sumber dana dari CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang berasal dari pihak swasta dalam wilayah pemerintahan. Dukungan dari luar yakni adanya **Kepercayaan Publik**, hal tersebut sangat mendukung kepercayaan pengambil keputusan dalam menerapkan diskresi untuk melaksanakan pengembangan inovasi dan sebagai dukungan terakhir yang dibutuhkan dalam penerapan diskresi dalam mendukung pengembangan inovasi yakni **Kemampuan Pengambilan Keputusan**, dukungan ini sangat menentukan keberhasilan inovasi karena diskresi tidak akan bisa dilaksanakan apabila pengambil

keputusan tidak memiliki keberanian dan kapabilitas dalam memahami kondisi dan lingkungan yang dinamis untuk mengembangkan inovasi.

Model JOSE merupakan model yang ideal untuk diterapkan dalam mempercepat pembangunan terutama pada daerah-daerah tertinggal dan daerah yang lamban merespon perkembangan sejalan dengan gerak inovasi arus globalisasi yang terus berkembang dan berkelanjutan. Suatu inovasi apabila tidak segera diraih, maka inovasi tersebut akan terus tertinggal, sia-sia dan tidak pernah terwujud, karena sudah muncul inovasi yang baru yang dalam kajian Mckinsey menyimpulkan *Governance 4.0* lewat *Credo: The Fast Eat The Slow*.

Berdasarkan temuan penelitian dan *Credo Government 4.0* di atas, maka kekuatan penerapan Model JOSE untuk pengembangan inovasi adalah model yang dapat melakukan pembaharuan dalam manajemen serta kepemimpinan pemerintahan menjadi lebih cepat untuk mengimbangi perubahan yang terjadi melalui eksekusi inovasi yang dikembangkan pemerintahan. Akan tetapi kelemahan dari model JOSE harus ada prasyarat dan dukungan yang harus dipenuhi oleh pemerintahan, yang mana sekarang kita ketahui bersama bahwa politik berpengaruh besar dan masih menjadi panglima dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penerapan Model JOSE akan mengalami kesulitan dalam memenuhi prasyarat serta dukungan tersebut. Penerapan Model JOSE secara komprehensif dan profesional diharapkan dapat dijadikan sebagai model untuk mempercepat pembangunan suatu daerah dan diharapkan kedepan tolok ukur kemajuan suatu daerah tidak lagi diukur dengan jumlah desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju dan desa mandiri, karena ketertinggalan desa jelas nampak tidak menjadi beban tanggung jawab penuh kepala daerah secara langsung, kecuali jika status Kabupaten dijadikan sebagai tolok ukur kemajuan dengan persentase desa tertinggal atau maju. Penerapan model JOSE akan dapat memacu pembangunan suatu daerah tertinggal dan kepala daerah wajib membuka peluang inovasi kepada semua *stakeholder* dalam mempercepat pembangunan daerah dan sejalan dengan memberikan edukasi inovasi kepada masyarakat dan OPD untuk merangsang pertumbuhan ide-ide inovasi dan memberikan apresiasi terhadap inovator-inovator berhasil, sebab itu kedudukan inovasi menjadi penting dan menjadikan inovasi sebagai kewajiban dari penyelenggara pemerintahan.



## BAB 12

# Implikasi Pengembangan Konsep “SECI”

Konsep SECI Model yang dikembangkan oleh Nonaka adalah dilahirkan dari proses manajemen pengetahuan yang terkait langsung dengan proses pembelajaran organisasi, administrasi dan sistem informasi. Perkembangan konsep ini muncul dari masalah pengelolaan pengetahuan dalam proses desain sistem informasi organisasi, sehingga Nonaka melihat penciptaan pengetahuan yang berkelanjutan (*Sustainability*) sebagai sumber sebuah inovasi yang berkelanjutan merupakan sumber keunggulan yang sangat kompetitif dari sebuah organisasi. Perkembangan organisasi yang bersumber dari perkembangan pengetahuan, didasarkan pada pandangan Hugh and Shelly (2011: 5) yang mengatakan bahwa:

*When organizations innovate, they do not simply process information, from the outside in, in order to solve existing problems and adapt to a changing environment. They actually create new knowledge and information, from the inside out, in order to redefine both problems and solutions and, in the process, to re-create their environment.*

(Ketika organisasi berinovasi, mereka tidak hanya memproses informasi, dari luar ke dalam, untuk menyelesaikan masalah yang ada dan beradaptasi dengan lingkungan yang berubah. Mereka benar-benar menciptakan pengetahuan baru dan informasi, dari dalam ke luar, untuk mendefinisikan kembali masalah dan solusi dan, dalam proses, untuk menciptakan kembali lingkungan mereka).

Pandangan tersebut di atas, menggambarkan bahwa usaha organisasi untuk melakukan inovasi dengan mengadopsi berbagai pengetahuan yang bermasalah dari luar seharusnya bukan hanya menyelesaikan permasalahan yang dihadapi namun juga dapat menciptakan pengetahuan baru dan dapat mendesain kembali lingkungannya agar sesuai dengan arah perubahan yang sedang dihadapi. Sejalan dengan pandangan tersebut Nonaka juga menganggap pengetahuan sebagai hasil dari proses pengetahuan manusia yang dinamis untuk mencari kebenaran yang tidak pernah mutlak, dimana pandangan tersebut dapat diartikan sebagai dasar fundamental untuk teori dari penciptaan pengetahuan dalam sebuah organisasi.

Pengembangan konsep SECI yang lahir sebagai konsep baru dan sebagai temuan baru dalam penelitian ini, menambahkan diskresi sebagaimana dirumuskan pada pembahasan sebelumnya, maka untuk melengkapi SECI Model dan kepemimpinan pemerintahan dalam penerapan diskresi menunjukkan bahwa sebagai titik sentral kepemimpinan (*Leadership*) oleh Wasistiono dalam pengembangan pengetahuan sangat ditentukan dari motivasi yang ada pada pemimpin maupun pengikut dalam organisasi. Pentingnya pemimpin seperti yang disampaikan Morris (2006: 76) bahwa: "*there is no innovation without leadership*". Hal senada juga disampaikan oleh Wasistiono (dalam Nonaka dkk: 2018: 119) bahwa: "*Leaders and leadership style are very important factors in starting innovation and keeping it going*" ("Pemimpin dan gaya kepemimpinan adalah faktor yang sangat penting dalam memulai inovasi dan mempertahankannya")

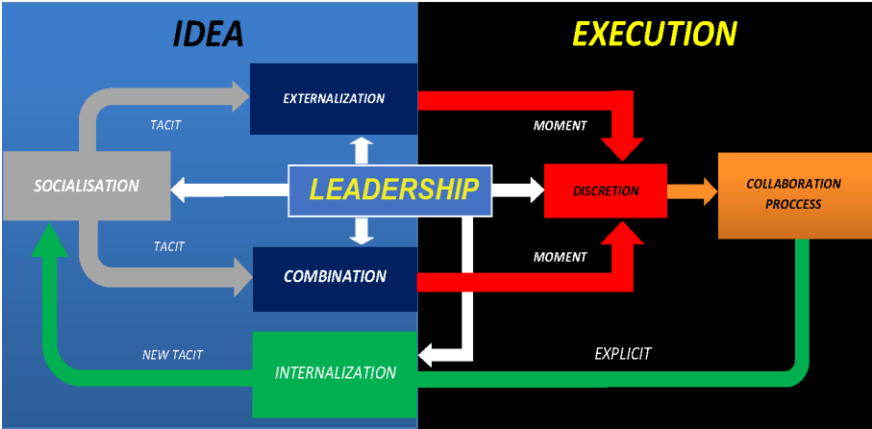
Penambahan penerapan diskresi dalam mengembangkan inovasi pemerintah daerah yang menjadi fokus pada temuan kajian ini berdasarkan multi teori yang digunakan antara lain, Teori Peran, Teori Pemerintahan, Teori Kepemimpinan dua kaki dan Teori Inovasi yang memiliki hubungan untuk menjelaskan gejala pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Tapanuli Utara yang tanpa disadari beberapa dari kebutuhan masyarakat telah mengalami perubahan secara cepat dan tepat waktu.

Berdasarkan dimensi teori yang digunakan dapat menjelaskan, bahwa dalam pengembangan inovasi sangat ditentukan dari kapabilitas dalam peran pemimpin secara organisasional dalam menjaga proses pembelajaran dalam organisasi agar tetap berkesinambungan untuk mewujudkan inovasi pemerintahan daerah

dan juga kapabilitas kepala daerah dalam peran sebagai kepemimpinan sosial dalam menjaga stabilitas lingkungan pemerintahan agar dapat mendukung penerapan inovasi yang telah dikembangkan berdasarkan data dan fakta yang dikumpulkan. Selaku penyelenggara pemerintahan, kepala daerah dalam konteks kepemimpinan sosial memiliki peranan penting dalam mengamati *momentum* pentingnya penerapan diskresi untuk memanfaatkan peluang dalam pengembangan inovasi daerah, sehingga inovasi daerah yang dihasilkan dapat diterapkan tepat waktu, tepat sasaran, tepat guna dan tepat jumlah, sehingga dapat dinikmati dan memenuhi kebutuhan yang diharapkan oleh masyarakat di Kabupaten Tapanuli Utara.

Diskresi sebagai asas pengambilan keputusan yang juga merupakan tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki oleh seorang pemimpin pemerintahan yang merupakan kekuatan sangat membantu dalam pengambilan keputusan pemerintahan yang terus mengalami perubahan yang dinamis, sehingga *moment* atau *kairos* dalam pengambilan keputusan yang tepat dan selalu dibutuhkan untuk menjamin inovasi dapat dicapai tepat waktu dan akan berjalan lancar ketika diskresi dapat menjadi protektif dalam penerapan inovasi yang diputuskan pemerintah untuk membantu menyelesaikan masalah terkait dengan fungsi penyelenggaraan pemerintah. Model operasional SECI dalam penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi pemerintahan daerah yang dimodifikasi menjadi seperti berikut:

Gambar 12.16  
Model Inovasi berbasis Diskresi



Sumber: Hasil penelitian 2018

Pengembangan model yang digambarkan di atas didasarkan pada definisi *innovation is idea plus execution* yang dikembangkan untuk menjelaskan proses pengembangan inovasi sebagai gabungan antara manajemen pengetahuan (SECI) dan dimodifikasi dengan tambahan eksekusi yang dijalankan secara kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan, kolaborasi menjadi sangat penting dalam penerapan inovasi sejalan dengan pandangan Morris yang mengatakan bahwa:

*“Collaboration is in a fundamental way the very foundation of business success. It is also a key foundation of innovation, because success at innovation requires massive amounts of effective collaboration”.* (Kolaborasi pada dasarnya adalah fondasi kesuksesan bisnis. Ini juga merupakan fondasi kunci dari inovasi, karena keberhasilan pada inovasi membutuhkan kolaborasi yang sangat besar dan efektif).

Jadi kolaborasi *externalization* dan *combination* dan dieksekusi dengan diskresi menjadi filter dan proteksi terhadap pengetahuan yang berkembang dalam pemerintah daerah yang selanjutnya akan direalisasikan sebagai capaian inovasi, sehingga pemimpin pemerintahan harus memiliki keberanian untuk mengambil risiko (*Venturer*) dan kecakapan (*prowess*) dalam menerapkan diskresi mengingat *momen/kairos* sangat menentukan keberhasilan sebuah pengambilan keputusan yang tepat waktu untuk mewujudkan dan menghasilkan inovasi yang tepat guna, tepat teknologi, tepat sasaran dan tepat jumlah. Dengan demikian, dari hasil temuan peneliti, maka bentuk inovasi menjadi 3 (Tiga) macam yaitu:

1. Inovasi dengan perencanaan (*Innovation by planning*).
2. Inovasi tanpa perencanaan (*Innovation without planning*).
3. Inovasi pasif (*No Innovation*)

Berdasarkan implikasi teori SECI Nonaka dan modifikasi teori Wasistiono tersebut dengan adanya kolaborasi eksternalisasi dan kombinasi sehubungan dengan penerapan diskresi sebagai kewenangan kepala daerah untuk pengembangan berbagai ide inovasi yang segera harus dieksekusi pertimbangan *moment/kairos*, maka unsur penerapan diskresi yang diatur didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan,

penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi dapat dilihat pada tabel:

**Tabel 12.27**  
**Alasan Penerapan Diskresi**

No.	UNSUR DISKRESI	Keterangan
1	Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan	Pasal 22 Ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014
2	Mengisi kekosongan hukum	
3	Memberikan kepastian hukum dan	
4	Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum	
5	Mengatasi percepatan pembangunan dan proyek-proyek strategis nasional	Inpres No. 1 Tahun 2016
6	<b>Mengatasi masalah dan percepatan pembangunan dalam pengembangan inovasi berdasarkan momentum atau <i>kairos</i>.</b>	<b>Penerapan diskresi untuk Pengembangan inovasi</b>

Sumber: Hasil Penelitian 2018

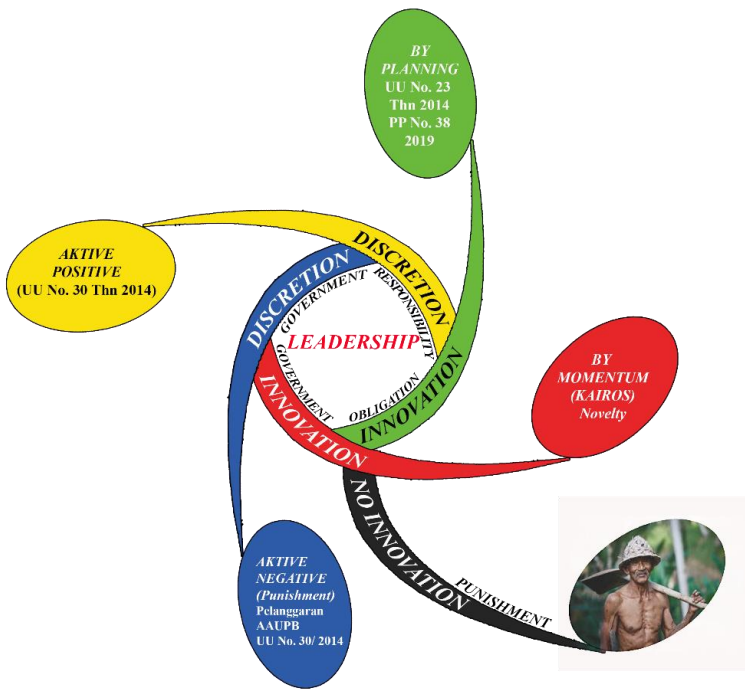
Berdasarkan tabel di atas, implikasi temuan kajian terkait Momentum juga didukung oleh kesimpulan kajian Mckinsey yang menjelaskan bahwa transformasi digital dalam pengembangan inovasi merupakan pembaruan terbesar dalam sebuah negara. Transformasi digital pada sebuah negara berjalan lambat pada sektor birokrasi sehingga birokrasi akan mengalami kesulitan dalam beradaptasi dengan perubahan sebagai konsekuensi dari lambannya digitalisasi birokrasi, hal tersebut secara konkret dapat ditemukan bahwa revolusi digital sulit untuk dikejar oleh administrasi publik saat ini. Kondisi ini disimpulkan oleh Mc Kinsey menjadi *Credo Government 4.0* yakni *The Fast Eat The Slow*. Untuk mengimbangi perubahan yang terjadi secara digital pemerintahan sangat membutuhkan sumber daya manusia lintas disiplin ilmu yang bergerak secara cepat mendorong pengembangan gagasan dalam membangun Inovasi Pemerintahan untuk diimplementasikan.

Derasnya arus industri digital mewajibkan pemerintah segera bersikap dan selalu membuat aturan yang fleksibel dan adaptif, mengingat arus revolusi industri digital di samping berdampak positif

dapat saja berdampak negatif, karena itu pemerintah harus terus mengaktualisasikan sumber daya manusia lebih khusus dalam bidang *Transfer of knowledge* dan *Transfer of know how* agar dapat tetap menyiapkan diri dan mampu merespon perkembangan dan menyelesaikan permasalahan di dalam masyarakat yang terus berkembang dan dinamis.

Adapun dari hasil implikasi teori, model penerapan diskresi diperoleh novelty diskresi dalam pengembangan model inovasi Nonaka dan Wasistiono dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 12.17**  
**Novelty Diskresi dan Inovasi**



Sumber: Hasil Peneliti 2018

Dari gambar diatas dapat dijelaskan, bahwa *Leadership* memiliki peranan penting dalam penerapan diskresi untuk percepatan pengembangan berbagai inovasi, sehingga kepemimpinan seorang kepala daerah memiliki tanggung jawab (*Responsibility*) dalam



penerapan diskresi sedangkan inovasi menjadi kewajiban (*Obligation*). Penerapan diskresi aktif positif merupakan diskresi yang dijalankan oleh kepala daerah sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan diskresi aktif negatif tidak diatur, sebab itu seorang kepala daerah tidak merasa terbebani untuk tidak melakukan kewenangan diskresi yang merupakan tanggung jawabnya (pembebaran) dalam hal masyarakat membutuhkan misalnya dalam keadaan darurat, keadaan memaksa (*Force Majeure*) dimana pemerintah wajib menyelamatkan masyarakat. Keadaan demikian, maka seorang kepala daerah dapat dihadapkan kepada hukum administrasi negara dalam hal ini Pengadilan Tata Usaha Negara dan hukum positif yang perbuatan pembebaran tersebut disebut sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatig Overheidsdaad*) dan dapat dituntut ganti rugi apabila menimbulkan kerugian masyarakat.

Inovasi sebagai kewajiban (*Obligation*) kepala daerah selaku pemimpin pemerintahan dan dihubungkan dengan revolusi industri digital 4.0 sudah seharusnya memosisikan diri sebagai pemimpin adaptif dan dapat segera merespon perubahan yang sangat cepat dan dinamis dalam era globalisasi. Inovasi merupakan tantangan (*Challenge*) dan tidak dapat menunggu, akan tetapi harus mampu melahirkan dan mengembangkan inovasi untuk mengejar pertumbuhan pembangunan di daerahnya. Proses Inovasi yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah sudah tidak memadai karena harus melalui proses yang panjang sampai adanya keputusan Menteri Dalam Negeri, sehingga ketiga persetujuan turun ke daerah yang bersangkutan inovasi tersebut sudah ketinggalan dengan munculnya inovasi baru, maka terjadilah inovasi yang cepat memakan yang lambat (*The Fast Eat The Slow*) atau yang cepat akan selalu meninggalkan yang lambat. Rangsangan dan/atau pengungkit berupa *Reward* bagi daerah yang berhasil mengembangkan inovasi sebagaimana diatur pada pasal 388 ayat (11) dengan jaminan tidak ada tuntutan pidana jika tidak berhasil sebagaimana diatur pada pasal 389, nampaknya tidak menjadikan daerah bergairah dan tidak merasa terbebani untuk mengembangkan inovasi. Hal ini dapat diketahui dari indeks inovasi nasional berada pada peringkat 87.

Pengembangan diskresi inovasi Model JOSE saat ini menjadi sangat ideal untuk diterapkan dalam mempercepat pembangunan dan/atau mengejar ketertinggalan sehingga penerapan diskresi untuk percepatan pertumbuhan inovasi yang lamban selama ini dapat direspon dengan cepat. Penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi menjadi penting mendapat perhatian, karena dalam penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi kepala daerah bersikap mengambil risiko. Dengan keberhasilan penerapan diskresi dalam pengembangan inovasi sudah seharusnya mendapat apresiasi dalam bentuk pemberian *Reward* oleh karena itu *Reward* yang diatur pada pasal 388 ayat (11) dialihkan atas keberhasilan penerapan diskresi untuk pengembangan inovasi sebagaimana risiko penerapan, tanggung jawab dan keberhasilannya.

Selanjutnya adanya daerah yang tidak melakukan inovasi menjadi persoalan serius dan menjadi beban pemerintah secara nasional, karena akan mempengaruhi peringkat inovasi nasional, sehingga dengan tidak adanya pergerakan inovasi, maka sudah dapat dipastikan daerah yang bersangkutan akan tertinggal dari daerah lainnya. Keadaan suatu daerah yang demikian juga akan menjadi beban daerah lain karena daerah lain akan ikut menanggung beban melalui perimbangan keuangan daerah melalui penganggaran Dana Alokasi Umum (DAU). Untuk merangsang dan/atau memaksa daerah berinovasi, maka bagi daerah yang tidak giat melakukan inovasi sudah saatnya diberi hukuman (*punishment*) sebagai pengungkit.



## BAB 13

# Penutup

Berdasarkan pada peranan kepemimpinan pemerintahan, diskresi dan inovasi dalam pemerintah daerah Kabupaten Tapanuli Utara, Penulis menelaah kepemimpinan pemerintahan dalam penerapan diskresi di Kabupaten Tapanuli Utara belum berjalan baik, dikarenakan Bupati masih belum fokus memperhatikan kebutuhan masyarakat secara serius dalam memperhatikan peningkatan dan kebutuhan kualitas bawahan dalam menjalankan roda pemerintah daerah. Hal tersebut menjadikan sumber pengembangan Inovasi hanya bersumber dari Bupati sebagai pemimpin dan kendali dalam penerapan inovasi masih sepenuhnya dipegang oleh Bupati, karena kualitas bawahan dan ruang partisipasi untuk mengembangkan ide dalam pengembangan inovasi daerah yang lahir dari prakarsa ASN, OPD dan Masyarakat menjadi lamban.

Model diskresi dalam pengembangan inovasi daerah, pemerintah dapat dijalankan dengan diskresi Model JOSE yang terdiri dari 4 (empat) dimensi: *Justification, Opportunity, Strength dan Execution*, dengan pelaksanaannya diharuskan dengan memenuhi 4 (empat) Pra-syarat yang terdiri dari: Kewenangan, *Management Knowledge*, Kepentingan Umum dan *Momentum*. Serta mendapatkan 4 dukungan yang berasal dari internal pemerintahan sebagai berikut: Kualitas SDM penyelenggara pemerintahan, ketersediaan anggaran, kepercayaan publik dan kemampuan pengambilan keputusan.

Sebagai implikasi pengembangan konsep "SECI" dari kajian ini adalah: "Model tersebut merubah alur hubungan SECI model yang lebih aplikatif dengan pengembangan pengetahuan dalam organisasi pemerintahan yang didukung dengan Diskresi sebagai Protektor karena memandang waktu (*momentum*) sebagai peluang dan

kesempatan dalam penerapan yang dilaksanakan secara Kolaborasi, karena gagasan yang merupakan pengetahuan hanya dapat diwujudkan melalui Eksekusi terwujudnya Inovasi”.

Peranan pemimpin pemerintahan dalam penerapan diskresi untuk pengembangan Inovasi sangat penting mengingat pemimpin sebagai *leverage point* untuk mengungkit pergerakan manajemen pengetahuan dalam organisasi pemerintahan, agar pengembangan pengetahuan organisasi dapat dieksekusi menjadi Inovasi sangat dibutuhkan. Sehingga gaya kepemimpinan yang cocok adalah *Adaptive Leadership* sehingga diskresi dapat berfungsi sebagai Protektor untuk menjamin pelaksanaan inovasi pemerintah daerah dalam menghadapi perubahan yang cepat dan dinamis dan/atau segera harus dijalankan dengan pertimbangan *Momentum/Kairos*, jika tidak akan tertinggal. Model Penerapan diskresi untuk pengembangan Inovasi oleh pemerintah daerah, harus memenuhi Prasyarat serta mendapatkan dukungan internal (*support system*) pemerintah daerah.

Mengingat lingkungan pemerintahan sangat membutuhkan dalam menentukan dan memanfaatkan waktu (*momentum* atau *kairos*), serta manajemen pengetahuan yang berkembang dalam organisasi pemerintahan, penulis menyarankan beberapa hal, antara lain:

1. Pemerintah pusat perlu mendesain ulang regulasi teknis terkait dengan penerapan diskresi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, Tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintah Daerah sebagai pedoman teknis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Pemerintah daerah dalam menghadapi perubahan yang cepat, diharuskan melakukan inovasi pemerintah daerah agar dapat menjawab permasalahan yang sedang dihadapi pemerintah daerah sekaligus menjawab permasalahan masyarakat tepat waktu (*momentum* atau *kairos*).
3. Hendaknya pemerintah daerah perlu meningkatkan kualitas bawahan dan memberikan kesempatan untuk menerapkan organisasi pembelajaran pada pemerintah daerah, agar dapat menggali kemampuan yang dimiliki aparatur sipil negara dalam mengembangkan inovasi pemerintah daerah.

4. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan Sumber Daya Manusia dari Aparatur Daerah melalui pendidikan formal di daerah yang sudah maju sebagai tambahan pengetahuan praktis bagi Aparatur Daerah dalam mengembangkan pengetahuan dalam Organisasi.
5. Kepemimpinan Bupati dan Pimpinan Perangkat Daerah agar lebih demokratis, profesional, responsif dan adaptif dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan, untuk menciptakan suasana kerja yang kondusif, nyaman dan secara kekeluargaan untuk mendukung tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah.
6. Pemerintah daerah lebih memperkuat Litbang dari aspek Sumber Daya Manusia, menambah Anggaran dan Kewenangan agar dapat mendukung perubahan *Tacit* menjadi *Explicit* yang kemudian akan dikembangkan menjadi inovasi pemerintah daerah untuk memacu dan mempercepat tercapainya pembangunan daerah dan berkesinambungan.
7. Pemerintah daerah harus memberikan ruang dan/atau peluang yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk merespon dan adaptif terhadap inovasi yang berasal dari masyarakat, sehingga secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat dapat bersinergi dengan pemerintah daerah dalam menemukan dan mewujudkan inovasi-inovasi baru.
8. Pemerintah daerah sangat perlu mencadangkan pembiayaan untuk inovasi dan penerapan diskresi dengan sumber perencanaan anggaran atau mencadangkan dana yang berasal dari *Corporate Social Responsib* (CSR).
9. Diskresi bukan wewenang yang ditakuti tetapi bersifat kewajiban yang harus dijalankan sebagai tanggung jawab pemerintah untuk diterapkan dalam pengembangan inovasi seiring dengan perkembangan masyarakat yang sangat sangat dinamis, sehingga daerah mampu melakukan inovasi untuk mempercepat dan meningkatkan pembangunan daerah. Sedangkan inovasi itu sendiri menjadi kewajiban (*obligation*) pemerintah daerah agar pemerintah daerah dapat memacu pembangunan daerah melalui inovasi.
10. Diskresi yang tidak dilakukan oleh pemerintah pada saat keharusan diskresi diterapkan untuk kepentingan masyarakat, maka dengan tidak diterapkannya kewenangan diskresi tersebut adalah merupakan pembiaran yang termasuk menjadi tanggung

gugat pribadi kepala daerah dan dapat disertai ganti rugi (Diskresi aktif negatif).

11. Diskresi tidak lagi hanya dapat diterapkan dengan dalil-dalil yang dikemukakan para ahli dan undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Penerapan diskresi terpasung dengan pembatasan-pembatasan dan Azas-azas Umum Pemerintahan yang baik dan harus dikembalikan kepada kemurnian dari Diskresi itu sendiri cukup dengan prinsip Kepatutan, Ketelitian dan Kehati-hatian), agar dapat dilakukan terhadap keadaan dimana regulasi sudah ada. Namun seiring dengan kebutuhan percepatan pembangunan, proyek strategis nasional dan/atau daerah dan pencapaian inovasi tertentu, penerapan diskresi dapat dijalankan dengan pertimbangan waktu yang khusus yaitu pada saat yang tepat (*momentum, timing, kairos*).

# Daftar Pustaka

## **Buku-Buku :**

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Ah Lian Kor, ect. 2007. *A value oriented conceptual model for innovation in local government*. Association for Information Systems-13<sup>th</sup> Americas Conference on Information Systems. AMCIS: Reaching New Heights.
- Al Fatih, Andy. 2010. *Implementasi Kebijakan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: UNPAD Press.
- Ancok, Djameludin. 2012. *Psikologi Kepemimpinan & Inovasi*. Jakarta: Erlangga.
- Arifin P dan Soeria Atmadja. 2008. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Arsyad, Lincolin. 2004. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi Keempat. Yogyakarta: STIE YKPN.
- Atmosudirjo, S Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Basah, Sjachran. 1997. *Ilmu Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Bagir Manan & Magnar Kuntama. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Amrico.
- Benveniste, Guy. 1977. *Birokrasi*, penerjemah: Sahat Simamora, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Benyamin dan Lumbuun Gayus T. 2008. *Diskresi Pejabat Sulit Dicari Batasannya*, <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 11 Maret 2008.
- Bertrand. 1972. *Social Organization*. Philadelphia: FA Davis Company.
- Breslauer, George W. 2002. *Gorbachev and Yetsin as Leaders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brian C. Smith. 2011. *Decentralization The Territorial Dimension Of The State*. Jakarta: Mipi.

- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Checklan & Poulter. 2006. *Learning For Action, a Short Definitive Account of SSM*. England: John Wiley & Sons Ltd.
- Cohen, Bruce J. 1992. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Damen, L.J.A., et.al. 2005. *Bestuursrecht*, Part 1, 2nd edn. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Djohan, Djohermansyah. 2014. *Merajut Otonomi Daerah*. Jakarta: IKAPTK.
- Erliyana, Anna. 2005. *Keputusan Presiden Analisis Keppress RI 1987 – 1998*, Cet. 2, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Evans, Mark. 2010, *Building The Capacity For Local Government Innovation: Case Studies From The Australian, New Zealand And British Contexts*.
- Fuady Munir, 2005, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pendekatan Kontemporer, PT. Citra Aditya Bakti.
- Graham Orange, Tony Elliman, Ah Lian Kor, dan Rana Tassabehji R., (2007), *Local Government and Social Or Innovation Value*, Transforming Government: People, Process and Policy, Vol. 1 No. 3, pp. 242-254. <https://doi.org/10.1108/17506160710778086>.
- Graham Orange, et al. 2007. "Local Government and Social or Innovation Values". Transforming Government: People, Process and Policy. Vol. 1 No. 3, pp. 242-254.
- Gravetter and Forzano. 2012. *Research Methods for the behavioral Science 4<sup>th</sup> edition*. Wadsworth: USA.
- H. Faried Ali & Syamsu Alam Andi. 2012. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: Refika.
- Halim Koentjoro, Diana. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hardjono, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Hoogerwerf. 1972. *Policy Studies Journal*.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.



- Hugh & Shelly. 2011. *Design and Learning or Knowledge Creation the SECI Model*, Interaction Volume 18 issue 1.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Iver, MC. 1985. *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Terjemahan Laila Hasyim. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Terjemahan Laila Hasyim. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Jeddawi, Murtir. 2012, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Total Media.
- Kaloh, J. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gavamedia.
- Kim W. Chan & Reese Mauborgne. 2005. *Strategi Samudera Biru*. Jakarta: Serambi.
- Koehler Jerry W & Pankowski Joseph M. 1997. *Transformational Leadership in Government*. Florida: St. Lucia Press.
- Koentjaraningrat. 1986. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Penerbit Aksara Baru.
- Langdom, Morris. 2006. *Permanent Innovation*. USA: Aspen Institute.
- Lewin, Kurt. 1951. *Field Theory in Social Science*. New York: McGraw-Hill.
- Lumbuun, Gayus T. *Pro Kontra Rencana Pembuatan Peraturan untuk Melindungi Pejabat Publik*, <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 16 Maret 2008.
- Magnar, Kuntana. 1984. *Pokok-Pokok Pemerintah Daerah Otonom Dan Wilayah Administratif*. Bandung: Armico.
- Mahfud, Moh. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Edisi Revisi), Penerbit Reneka Cipta, Jakarta, 2000.
- Manan, Bagir. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico.
- Marbun, SF. Ed. 2011. *Pokok-pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Pembentukan Pemberlakuan Dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia*. Bandung: Disertasi Universitas Padjadjaran.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

- Markus Lukman, 1996 Bandung, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi Universitas Padjadjaran.
- Marzuki, Laica, Peraturan Kebijaksanaan (*Beleitsregel*) Hakikat serta Fungsinya Selaku sarana Hukum Pemerintahan. *Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, FH Universitas Hasanuddin*, Ujung Pandang 26-31 Agustus 1996.
- Matthew Jalavic and Kristie Ogilvie, 2010. *Cultural Perspective on Knowledge Management in Central and Eastern Europe: The SECI Model Of Knowledge Conversion and 'Ba'*, *Journal Of Information & Knowledge Manajemen* Vol. 9 No. 2.
- Mubyarto. 1999. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia anggota IKAPI.
- Muttalib & Mohd. Akbar Ali Khan. 2013. *Theory Of Local Government*. Jakarta: TIM MIPI.
- Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nonaka & Takeuchi. 2008. *The Knowledge Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamic of Innovation*. New York – USA: Oxford University Press.
- Noor, Irwan. 2011, Disertasi "Analisis Pengembangan Inovasi Pemerintahan Daerah" (Studi di Kabupaten Jembrana Provinsi Riau).
- Osborne David & Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi*, Penerjemah: Rosyid Abdul Ramelan. Jakarta : PPM.
- Pamudji. 1992. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Patiro, Yopie M. I. 2012. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Keni Media.
- Peter S & Rowan Gibson. 2008. *Innovations to The Core - A Blueprint For Transforming The New Way Your Company Innovates*. Washington D.C – USA: Harvard Business Review Press.
- Poerbopranoto, Kuntjoro. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Binacipta.

- Rana Tassabehji et al 2007, *Measuring E-Government: Challenges and Opportunities for Developing World*, British Academy of Management, 11-13<sup>th</sup>. Warwick.
- Rawl John, 1995, *A Theory Of Justice* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ridwan. 2014. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Riyanto, Edys. 2017. Disertasi “Pengaruh Perilaku Kepemimpinan Dan Budaya Organisasi Terhadap Inovasi Pemerintahan di Kota Bandung, Provinsi Jawa Barat”.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. 2002. *Psikologi Sosial; individu dan teori-teori psikologi sosial*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Siagian, Sondang P. 1989. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Haji Masagung.
- Sinurat Marja & Horas Maurits Panjaitan. 2017. *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*, Bandung: Pustaka Rahmat.
- Soetami, Siti. 2000. *Hukum Administrasi Negara*. Semarang: BP UNDIP.
- Smith, Brian C. 1985 *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London, UK: Geogra Allen and Unwin.
- Smith, Brian C. 2011. *Decentralization The Territorial Dimension Of The State*. Jakarta: Mipi.
- Soekanto, Soejono. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Soekartawi. 2002. *Prinsip Dasar Manajemen Pemasaran Hasil-Hasil Pertanian Teori dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa.
- Stout, HD. 1994. *De Betekenissen van de Wet*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Sumaryadi. 2013. *Sosiologi Pemerintahan*. Bogor: Penerbit Ghalia.
- Supriyatna, Tjahya. 2014. *Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*.
- Supriyatna Tjahya & Sukiasa Arjono. 2010. *Manajemen Kepemimpinan dan Sumber Daya Aparatur*. Bandung: Indra Prahasta.
- Suradinata, Ermaya. 1997. *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintahan, Pendekatan Budaya Moral dan Etika*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- \_\_\_\_\_. 2013, *Analisis Kepemimpinan` (Strategi Pengambilan Keputusan)*, Cetakan Pertama. Jatinangor: Alqaprint.

- \_\_\_\_\_. 2015. *How To Build A Nation, Reformasi Organisasi Dan Administrasi Pemerintahan*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Penerbit LKNRI.
- Tak, P.J.P. 1991. *Rechtsvorming in Nederland, Alphenaan den Rijn*, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Taneko, Soleman B. 1986. *Konsepsi Sistem Sosial dan Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Fajar Agung.
- Thoha, Miftah. 2004. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Teriovski, Mile. 2007. *Building Innovation Capability In Organization: An International Cross-Case Perspective*, Chapter 1. London: Imperial College Press.
- Tika, Moch. Pabundu. 2010. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tony Elliman, et al. 2007. "Establishing a framework for e-Government research: project VIEGO", *Transforming Government, People, Process and Policy*, Vol. 1 Issue: 4, pp.364-376.
- Uha, Ismail Nawawi. 2013. *Budaya Organisasi Kepemimpinan dan Kinerja*. Jakarta: Prenadamedia.
- Utrecht, E. 1988. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Van Poelje, GA. 1953. *Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*, Terjemahan B. Mang Reng Say. Jakarta: Penerbit NV Soeroengan.
- Versteden C.J.N. 1984. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*. Tjeenk Willink, Alphenaan den Rijn: Samson H.D.
- Vijay Govindarajan & Chris Trimble. 2010. *The Other Side Of Innovation*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.
- Wasistiono, Sadu. 2013. *Kepemimpinan Pemerintahan*. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia: Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- \_\_\_\_\_. 2014, *Institutionalize Of Innovations (Case Study Jembrana Regency Under Regent I. Gede Winasa Year 2000 - 2010)*.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Konsep Final Model Kepemimpinan Pemerintahan "Dua Kaki" dan "Dua Inti"*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 46. Mipi: Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Perkembangan Ilmu Pemerintahan*. IPDN Press: Jatinangor.

- Winardi. 1998. *Pengantar Ilmu Ekonomi*. Bandung: Tarsito.
- Winarno, Hadari. 2006. *Kepemimpinan Mengefektifkan Organisasi*. Jogjakarta: UGM Press.
- Wirman Syafri dan Setyoko P. Israwan, 2008, *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja*. Jatinangor: Penerbit Alqa Prisma Interdelta.
- Wirutomo, Paulus. 1981. *Pokok-Pokok Pikiran dalam Sosiologi*. Jakarta: Rajawali Press.

### **Peraturan Dan Perundang-undangan.**

- Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2016 Tentang Percepatan Proyek Pembangunan.
- Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2015 Tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik di Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah Tahun 2016.
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2017, Tentang Inovasi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor: 71 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengawasan Di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2016.
- Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang berlaku di Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi dan Upaya Pemberantasan Korupsi.
- Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor: 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 9 Tahun 2015.
- Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.