

## **DAMPAK DESENTRALISASI TERHADAP KAPABILITAS KEPALA DAERAH (STUDI KASUS GUBERNUR RIAU PERIODE TAHUN 2008-2013)**

Ramadhani Setiawan  
ramadhanisetiawan@gmail.com  
Rumzi Samin  
rumzisamin@umrah.ac.id/rumzi@hotmail.co.id  
(Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Maritim Raja Ali Haji)

### **Abstrak**

*Kepemimpinan pemerintah (kepala daerah) yang dijalankan secara terpusat oleh rezim Orde Baru merupakan cikal bakal pelaksanaan sistem pemerintahan yang tidak memberi peluang kepada daerah untuk tumbuh dan berkembang. Terjadinya era reformasi di mana pergeseran berubah menjadi sistem pemerintahan yang terdesentralisasi yang meningkatkan nilai substansi demokrasi. Namun euphoria perjalanan otonomi daerah sebagai Kepala Daerah penguasa setempat semakin kuat. Bukti ini, nyata yang terjadi adalah praktik KKN (korupsi, Korupsi dan Nepotisme) terjadi jauh dalam pencapaian harapan desentralisasi. Tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah untuk membahas kapabilitas, meskipun setiap kepala daerah dipilih oleh rakyat. Peneliti telah dilakukan dengan studi kasus kualitatif di provinsi Riau. Peneliti adalah elemen penelitian utama sebagai kebutuhan untuk analisis, data dikumpulkan menggunakan elemen pengumpulan data triangulasi yang melibatkan observasi, wawancara dan dokumentasi. Realitas dalam penelitian menemukan sejumlah kelemahan dalam proses dan pada masalah kepemimpinan kapabiliti hubungan tiga dimensi antara pemerintah, swasta dan publik.*

**Kata Kunci:** Kemampuan, Pengembangan, Desentralisasi

### **Abstract**

*Leadership of the government (regional head) which is run centrally by the New Order regime was the forerunner for the implementation of the system of government that does not give an opportunity to the region to grow and progress. The occurrence of the reform era in which the shift change to decentralized government system that enhances the value of the substance of democracy. But the journey euphoria of regional autonomy as the Regional Head of the local authorities is getting stronger. Evidence of this, real happens area is the practices of KKN (corruption, Corruption and Nepotism) occur far in the achievement of decentralization expectations. The purpose of the study in this study is to discuss capability, even though each regional head is elected by the people. Researchers have done with qualitativ case studies in Riau province. The researcher is the main research element as a need for analysis, the data is collected using triangulation data collection elements involving observation, interviews and documentation. Reality in the study found a number of weaknesses in the process and on the issue of leadership kapabiliti three-dimensional relationship between the government, private and public.*

**Keyword :** Capability, Development, Desentralization

### **Pendahuluan**

Pada peristiwa terjadinya krisis ekonomi di Indonesia masa orde baru tahun 1998 dalam kepemimpinan presiden Soeharto antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang

tidak dikelola dan diatur dengan baik. Dampaknya, muncul berbagai masalah seperti rasuah, kolusi dan nepotisme yang sulit dibasmi, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan

kepada masyarakat yang memburuk dan kesenjangan pemerataan pembangunan. Habibie (2006). Sebagai dampak dari hal tersebut presiden BJ. Habibie pada masa reformasi, telah menetapkan kebijakan desentralisasi sebagai suatu bentuk pemerintahan yang baru di Indonesia.

Secara konseptual, desentralisasi seperti fokus studi dari Mawhood (1989) Sifonis & Goldberg (1996), Kingsley (1996), Rondinelli, Nellis, & Cheema, (1983) secara bersamaan menyetujui perkembangan pemerintahan pada umumnya pemerintahan modern memiliki sifat devolutif. Sellers & Lidstrom, (2007) melakukan sebuah penelitian adanya desentralisasi di pemerintahan yang telah diteliti dari 21 negara menunjukkan ialah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial serta demi mewujudkan pembangunan daerah dalam upaya menunjukkan kapasitas sebagai negara maju. Di Indonesia, sebenarnya tujuan dasar desentralisasi yang dituangkan dalam UU No 20 tahun 1999 hingga ke UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau yang bermaksud dari pemerintahan modern tersebut salah satu bertujuan untuk memberi peluang serta kesempatan terjadinya perubahan pembangunan di masing – masing daerah.

Astomo (2014), mengungkapkan penyelenggaraan pemerintah yang baik seharusnya memegang prinsip – prinsip pemerintahan di dalam penerapannya. Besarnya basis pengawasan oleh masyarakat akan pemerintahan menjadi sebuah siklus yang darurat dengan hadirnya masyarakat sebagai pengawasan di luar pemerintahan, darurat yang di maksud adalah seperti salah satu contoh di antaranya adanya ketergantungan antar negara dalam kerjasama ekonomi dan kehidupan dunia usaha.

Baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang sebagai

mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator, Osborne & Gaebler (1993). Kemudian menurut Haris (2007, pp. 39 & 51) dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berusaha mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat perluasan aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan. Oleh sebab itu desentralisasi pada awalnya memberi peluang kepada daerah untuk terciptanya *good governance* tetapi perkembangan demokrasi dan globalisasi menekankan pada keharusan dalam penerapan implementasi *good governance*.

Penelitian ini menitik beratkan pada faktor kepemimpinan karena merujuk pendapat Agustino,(2010) bahwa daerah hanya menciptakan penguasa-penguasa lokal yang berfokus pada mempertahankan kekuasaan di daerahnya masing-masing. Sejak tahun 1999 hingga 2004, di Indonesia terjadi beberapa peristiwa penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal daerah. Pada tahun 2001 merupakan tonggak penting dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang ditandai dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah. Selama empat tahun pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi beberapa perubahan dalam tata pemerintahan di berbagai daerah. Pelaksanaan otonomi daerah disambut oleh pemerintah daerah dengan melakukan pembenahan dalam berbagai aspek kehidupan, mulai dari kelembagaan pemerintahan, dan pembenahan di bidang perencanaan perekonomian, serta kemasyarakatan, dan sebagainya. Hal lain yang menyertai pelaksanaan otonomi daerah adalah terjadinya pemekaran wilayah. Jika awal pelaksanaan otonomi daerah tercatat kurang lebih ada 375 daerah kabupaten dan kota, maka dalam waktu empat tahun telah berkembang menjadi 440 kabupaten dan kota. Pada akhir tahun 2004 dilakukan revisi terhadap Undang-undang yang menjadi payung pelaksanaan otonomi daerah, yakni UU. No.22 dan 25 tahun

1999, menjadi UU No.32 dan 33 Tahun 2004.. Menurut *Indonesia Corruption Watch* (ICW), sepanjang 1998-2007 kasus lebih banyak terjadi di daerah. Di antara 82 kasus yang telah ditangani penegak hukum dan tersangkanya telah ditetapkan, 68,3 persen dilakukan oleh instansi daerah. Iaitu, terjadi pada pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah kota, DPRD, dan BUMD (Jawa Pos, 11/02/08, h.10., "Korupsi, Kampanye Hitam Otda").

Realitas tersebut akan berbanding terbalik dengan konsep tata pemerintahan, yang mana merupakan sebagai sebuah proses, mekanisme, jaringan, nilai-nilai, dan sekaligus lembaga dalam menggunakan kekuasaan administrasi, politik, dan ekonomi untuk manajemen masalah sesuatu pemerintahan pada semua tingkat kemudian Dwiyanto, (2003) menekankan tata kelola pemerintahan melibatkan semua jaringan, dan institusi di luar pemerintahan untuk mengurus masalah dan keperluan masyarakat publik. Dalam roda pemerintahan pelaku-pelaku dan unsur-unsur masyarakat memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk ikut mempengaruhi dan terlibat dalam proses dasar untuk merespon masalah dan kepentingan publik.

Oleh karena itu, faktor kepemimpinan menjadi penting bahwa dalam memilih kepala daerah masyarakat sadar bahwa Kepala daerah yang dipilihnya memang benar mempunyai kapabilitas, setiap pemimpin daerah akan merangkap sebagai dua pimpinan iaitu kepemimpinan secara administrasi dan kepemimpinan secara politik.

### **Kerangka Teoritik**

Penyelesaian masalah dan kepentingan publik tentu selalu melibatkan *multistakeholders* dari berbagai lembaga yang terkait dengan masalah dan kepentingan publik yang di ungkapkan oleh Sumarto & Sj, (2004). Dengan mendekatnya proses tata pemerintahan tersebut dapat membuat masyarakat serta *stakeholder* lainnya yang secara langsung

mendapatkan dampaknya, diharapkan dapat lebih mewujudkan tata pemerintahan, adil dan demokratis serta membantu mengeluarkan masyarakat dari kemiskinan . Oleh sebab itu terjadinya proses demokrasi dan globalisasi membuat suatu harapan besar dari masyarakat kepada seorang pemimpin.

Mengutip pendapat Bas (1990) dan Politis (2002) bahwa kepemimpinan yang berjaya akan didorong kuat oleh suatu tanggungjawab dan keinginan dalam menyelesaikan tugas. Pemimpin memiliki kekuatan, keberanian dan kegigihan di dalam mengejar tujuan, menjadi penggerak dalam menggerakkan inisiatif di dalam struktur organisasi disamping berkeyakinan dan mempunyai identitas. Kepemimpinan juga dapat mengembangkan sumber-sumber potensi yang ada dengan adil agar masyarakat dapat merasakan dampak pembangunan, swasta dapat meningkatkan keuntungan ekonominya dan pemerintahan dapat melaksanakan fungsinya sebagai Negara dalam fungsi melindungi, tugas pelayanan dan kemakmuran masyarakat. Freeman & Stewart (2006).

Quinn & Spreitzer, (1997) selanjutnya pentingnya faktor kepemimpinan memberikan pengaruh terhadap perubahan politik, ekonomi, sosial, teknologi dan lingkungan dalam dan luar negara membawa peran kepada *stakeholders* pembangunan. Bagi memastikan *stakeholders* tersebut, keadaan akan banyak bergantung kepada kerja keras organisasi berkenaan dalam menangani masalah-masalah interen dan luarannya. Kompetisi yang kuat dalam era globalisasi hari ini yang begitu sengit diperlukan sebuah organisasi untuk memiliki ketahanan dalam bersaing. Ketahanan dan kemampuan lembaga pemerintahan akan bergantung kepada kemampuan kepemimpinannya. Dari perkembangan diatas, terlihat bahwa roda pemerintahan merupakan suatu konsep fenomena yang terjadi di dunia ini. *Eksekutif* jika merujuk pada instansi pemerintah (birokrasi) maka akan melaksanakan implementasi inovasi dasar

dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik yang akan bermuara pada peningkatan ekonomi *stakeholders* Grindle (2004, p. 7); Hellman, Jones, Schankerman, & Kaufmann (1999) & Rivera-Batiz, (2002) Sedangkan menurut Etzioni & Halevy (2002) mendefinisikan birokrasi sebagai organisasi hirarkis pemerintah yang ditunjuk untuk menjalankan tugas pelayanan kepentingan publik. Hal serupa juga dengan pendapat tersebut dalam kata hirarkis terlihat jelas bahwa kepemimpinan menjadi faktor penting dan berpengaruh dalam derajat tingkat roda pemerintahan, karena perilaku birokrasi, dan kinerja birokrasi akan dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan (Weiss (2000); Beck, et.al (2001); Kotter (1996) (Manz & Sims (2001)

### Metode Penelitian

Peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Krik & Miller (1986) penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Sedangkan menurut Taylor & Bogdan (1975, p. 5). Penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. (Data-data yang dikumpulkan berupa teks, kata-kata simbol, gambar, walaupun dapat dimungkinkan terkumpulnya data-data yang bersifat kuantitatif Milles & Huberman (2014).

Didalam sebuah literatur disebut bahwa terdapat 2 pertimbangan objektif dan subjektif yaitu Pertimbangan objektif adalah pertimbangan berdasarkan kualitas masalah dan konseptualisasi dan Pertimbangan subjektif adalah pertimbangan tentang kredibilitas calon peneliti terhadap apa yang akan diteliti (singarimbun:1984)

Mengingat penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif, maka penelitian diarahkan melihat atau menganalisis objek

dan informasi penelitian berkaitan dengan fokus penelitian ini.

### Temuan dan Pembahasan Kapabilitas Gubernur Riau

Keberagaman suku-bangsa, keberagaman kepentingan, keberagaman ideologi, keberagaman agama dan berbagai macam ketidaksamaan yang lain adalah *conditio sine qua non*. Kondisi inilah yang menginginkan masyarakat Indonesia khususnya di Riau untuk segera mengubah cara berpikir yang sentralistis, cara berpikir yang otoriter dan semaunya sendiri. Untuk menciptakan demokrasi sebagai ukuran bahwa Kepala Daerah memang menjadi harapan masyarakat, tentu tidak hanya melalui kaedah kultural, pada kaedah struktural pun seperti kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal), sesungguhnya ada cara untuk menkontestasikan kapabilitas kepala daerah tersebut.

Pengurusan bangsa yang sehat dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme adalah sesuatu yang pasti dari bentuk kapabilitas ini, dan tentu saja merupakan sesuatu yang sangat dirindukan masyarakat Indonesia, Riau pada khususnya. Terpilihnya pemimpin-pemimpin baru melalui pilkada merupakan bagian dari kehendak rakyat yang menginginkan terciptanya hal itu. Namun, perdebatan masih saja berlanjut dari berbagai kedinamikaan masalah hulu dan hilir pembangunan. Dari usaha bagaimana melakukan amandemen UUD 1945 sampai pada Pilkada yang demokratis. Harapan-harapan rakyat adalah bagaimana agar mereka dapat hidup lebih sejahtera secara ekonomi maupun politik. Secara ekonomi, rakyat Indonesia menginginkan kenaikan pendapatan perkapita, harga-harga keperluan dasar (*merit goods*) yang tidak mahal, berkurangnya angka kemiskinan, turunnya inflasi dan berbagai indikasi kemakmuran lainnya. Secara politik, rakyat berkehendak agar demokrasi dapat berjalan sebagaimana mestinya: menghargai hak

menyampaikan pendapat, menghormati hak asasi manusia, bebas berkreasi dan berorganisasi, dan penghargaan-penghargaan terhadap kebebasan berpendapat lainnya. Sebagai manifestasi dari harapan dan aspirasi rakyat banyak, terpilihnya mereka (yang dianggap reformis) tersebut tentu saja diiringi oleh berbagai agenda bangsa yang mendesak dan berat.

Di sisi ekonomi, keduanya diharapkan agar mampu mengembalikan kepercayaan (*trust*) terhadap pelaburan, juga untuk mencegah dan mengantisipasi *capital flight*. Kepercayaan ini merupakan modal yang sangat penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia masa depan. Seperti fenomena-fenomena yang terjadi bahwa untuk mengembalikan kepercayaan yang hilang, tidak hanya diperlukan sosok pemimpin yang tegar, berwibawa dan dikehendaki rakyat, tapi juga sosok yang mampu berkomunikasi dengan baik di dalam dan diluar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Bersikap jujur pada rakyat adalah titik tolak untuk menciptakan pemerintahan yang tidak hanya kuat (*strong government*), melainkan juga pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*). Dengan kesadaran baru, pembangunan masa depan harus dibangun dengan mentalitas dan budaya berdemokrasi yang baru pula. Sehingga agenda mendesak pemerintahan Riau adalah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab.

### **Desentralisasi Pemerintah Daerah Provinsi Riau**

Pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan dibagi menjadi tiga tingkat dan dua sektor pemerintah lokal. Ada pusat sebagai nasional, provinsi dan kabupaten yang bertindak sebagai perantara lokal. Lokal dibagi menjadi sektor-sektor pedesaan dan perkotaan walaupun pembagian seperti itu di banyak negara.

Dalam beberapa negara, persyaratan-persyaratan khusus dibuat untuk pemerintahan lokal dari pusat-pusat perkotaan yang luas. Perbedaan ketiga pelimpahan wewenang ini tentunya memberikan suatu gambaran bahwa disetiap peringkat daerah lokal, propinsi dan nasional mempunyai kapasitas yang berbeda. Perbedaan ini akan di dukung oleh sistem keamanan sebagai wewenang pusat atau dengan kontrol langsung terhadap lokalitas-lokalitas yang sebenarnya akan membuat perbedaan kapasitas tetapi di lain hal ada kedinamikaan dalam kapabilitas.

Kemudian Mawhood (1989) secara tegas mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan daripada pemerintah pusat ke pemerintah daerah, Oleh karenanya dapat dimengerti, bila Mawhood kemudian merumuskan tujuan utama dari kebijakan desentralisasi sebagai usaha untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*. Di antara syarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah; dan adanya Kepala Daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui pilkada. Dengan rumusan definisi dan tujuan desentralisasi seperti dikemukakan di atas, para pendukung *political decentralisasi perspektif* percaya bahwa keberadaan kebijakan desentralisasi akan mampu menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis.

Argumen dasarnya adalah, dengan konsep tersebut diasumsikan *society* akan memiliki akses yang lebih besar dalam mengkawal penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sementara, pada sisi lain, pemerintah daerah sendiri, akan lebih responsif terhadap berbagai tuntutan yang datang dari pada komunitasnya. Jika syarat

desentralisasi sudah dapat dipenuhi seperti itu, maka boleh dipastikan akan diperoleh hasil bahwa daerah dan pemerintah pusat berbesar hati untuk mewujudkan hal tersebut. Sehingga masalah yang kemudian harus diagendakan penanganannya oleh daerah adalah tentang pelaksanaan *visi dan misi* Kepala Daerah, khususnya dalam penggunaan sumber-sumber alam yang menjadi aset andalan pembangunan daerah. Belajar daripada *bad governance* (penyelenggaraan negara yang buruk) di masa lalu yang telah menyebabkan hancurnya sistem ekonomi, sosial-budaya dan sistem ekologi, terlihat bahwa di masa depan pengurusan sumber alam dan pembangunan daerah haruslah mengacu kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan negara yang bersifat *good and clean governance* (baik dan bersih).

Menggunakan kata kapabilitas, titik tekannya pada kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) mesti mengandung akauntabilitas. Di manapun, pembangunan dengan kaidah *good and clean governance* itu ditujukan guna menjadikan instansi pemerintah yang akauntabel sehingga dapat beroperasi secara efektif, efisien dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya, terwujudnya transparansi instansi pemerintah, terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah, terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah melalui peranan Kepala Daerah selaku Gubernur Riau (Rusli Zainal) Riau.

Sesuai dengan INPRES No.7 Tahun 1999 (intruksi presiden) secara jelas memerintahkan kepada seluruh jajaran elit-elit pemerintahan seperti Para Menteri, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, Para Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Para Pimpinan Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Para Gubernur, dan Para Bupati/Gubernur Riau (Rusli Zainal). Tujuan Inpres untuk mendorong terciptanya akauntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah

satu prasyarat untuk terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya.

Mengenai pencapaian kapabilitas yang dapat dirasakan masyarakat, yang mana pelaksanaan visi, kebijakan dan mendapatkan dukungan dari rakyat harus dilaksanakan melalui kerja sama yang erat dengan pemerintahan pusat di mana tingkat pelaksanaan oleh daerah disesuaikan dengan kemampuan daerah masing-masing. Pentingnya prinsip akauntabilitas kepemimpinan akan dirasakan pada saat perancangan pembangunan daerah dilaksanakan oleh daerah yang harus memberi masukan, menunjang dan memanfaatkan pengalaman perancangan pembangunan nasional dengan memperhatikan pendapatan daerah dan kemampuan sumberdaya manusia di daerah. Akan tetapi tidak seluruhnya akauntabilitas kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) Riau dapat dilaksanakan secara seluruhnya dalam menggambarkan kapabilitasnya. Seperti apapun pencapaiannya kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) tidak dengan sendirinya dapat melaksanakan kewenangan, hal ini dikarenakan dengan keterbatasan kemampuan keuangan dan dukungan sumberdaya manusia di daerah Riau tersebut. Adapun perbedaan-perbedaan tersebut (1) Dasar keperluan masing-masing daerah; (2) Dasar manfaat dan kapasitas, artinya apakah sebuah kewenangan dilakukan benar-benar diperlukan oleh daerah yang bersangkutan; (3) Seberapa jauh berguna bagi pemerintah daerah dan stakeholders dan (4) Tersedia sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang mendukung kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) tersebut.

Oleh karena itu, dalam masa peralihan pelaksanaan otonomi, kapabilitas kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) dengan kepemimpinan daerah lainnya mungkin akan berbeda. Karena di dalam pelaksanaannya kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) Riau sesungguhnya yang mempunyai hak untuk

menentukan kewenangan bukan ditentukan oleh elit-elit pemerintahan pusat yang terkait dengan DAU (dana Alokasi Umum). Perbedaan ini tentu berdinamika dengan berbagai keadaan bergantung daripada bentuk spektrum demokrasi yang dijalankan. Tentu pada negara berkembang perlawanan terhadap degeneralisasi sistem dan degradasi kualitas demokrasi masih terus mendominasi. Dari sini penulis melihat dengan membagi kapabilitas kepemimpinan pada sebelum reformasi dan sesudah reformasi, karena untuk dapat menggambarkan kapabilitas mesti menjelaskan *bad governance*.

Realitasnya secara umum hampir di semua daerah, Riau secara khusus, proses pilkada belum melahirkan pemimpin yang dapat melakukan perubahan mendasar untuk mempercepat kemajuan daerah. Bahkan ada kecenderungan dengan pilkada justru menimbulkan sejumlah persoalan dan tidak menjawab kapabilitas kepemimpinan. Pertama, pilkada ternyata tidak ada hubungan antara pemilih (konstituensi) dengan kompetensi. Seseorang calon Kepala Daerah walaupun dipilih dengan perolehan suara terbanyak tidak berarti menjadi Kepala Daerah yang memiliki kapabilitas. Karena, dalam realitasnya proses rekrutmen pilkada, aspek kualifikasi kemampuan termarginalkan oleh faktor popularitas, kemampuan keuangan, dan partai politik pendukung. Di sinilah proses seleksi pemimpin menjadi bias karena realitas politik di masyarakat dan partai politik baru sebatas penarikan dukungan belum sampai pada usaha pencarian pemimpin yang memiliki visi dan kapabilitas memimpin pemerintahan. Kualifikasi dan kemampuan seseorang akan dikalahkan ketidakmampuannya dalam mengakses kepentingan partai politik.

Kedua, proses pengusungan calon dalam satu paket menimbulkan konflik karena formasinya dapat dilakukan secara beragam. Misalnya, Kepala Daerah diusung dari PDIP (Parti Demokrasi Indonesia Perjuangan) dan wakilnya daripada parti

Golkar. Atau dapat juga seperti calon Kepala Daerah daripada parti politik dan calon wakilnya dari birokrat. Jadi, dalam sistem satu paket, variasi pasangan dapat dari latar belakang yang berbeda. Pada masa proses pencalonan sampai pada pemilihan tidak ada masalah, namun ketika pasangan itu terpilih dan kemudian memimpin pemerintahan terjadi konflik kepentingan karena berbagai faktor seperti: kewenangan tidak dapat diimplementasikan secara efektif, Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah (Gubernur Riau (Rusli Zainal)) dapat dikendalikan kepentingan partai politik, rebutan pengaruh kekuasaan dan kepentingan rebutan proyek pembangunan.

Ketiga, legitimasi calon terpilih rendah. Aturan main calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah terpilih dalam UU hanya mensyaratkan 25 persen. Ketentuan ini telah menyebabkan terjadinya proses delegitimasi terhadap kepemimpinan Kepala Daerah. Dengan ketentuan ini seorang Kepala Daerah dapat terpilih dengan modal dukungan hanya sekitar 25 persen dari total pemilih, artinya 75 persen pemilih sesungguhnya tidak memberikan dukungan terhadap Kepala Daerah terpilih.

Keempat, ketimpangan dukungan politik daripada DPRD. Calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang terpilih dapat berasal dari partai politik yang tidak menguasai suara mayoritas di DPRD. Misalnya, calon terpilih dari PDIP, sementara di DPRD yang menguasai mayoritas adalah Partai Golkar. Apa dampaknya? Jika seni kepemimpinan dan kemampuan komunikasi politiknya lemah, berpeluang untuk dimainkan bahkan sangat mungkin dicari-cari kesalahan oleh DPRD untuk dijatuhkan kepemimpinannya. Juga, sangat berpeluang terjadi disharmonisasi antara Kepala Daerah dengan DPRD, yang terjadi bukan bagaimana mengefektifkan penggunaan kekuasaan, tapi adalah bagaimana memperebutkan kekuasaan untuk

kepentingan politik sesaat (*the politics of opportunities*).

Kelima, batas-batas kewenangan elit-elit politik dan elit-elit birokrasi tidak jelas, sehingga kekuasaan menjadi terpusat di Kepala Daerah. Akibatnya, urusan penyelenggaraan pemerintahan yang lazimnya menjadi kewenangan otoriti birokrasi, akan dapat diintervensi oleh kepentingan elit politik. Fenomena *rolling* pejabat struktural di pemerintah daerah dan distribusi alokasi anggaran keuangan dalam APBD sangat ditentukan oleh otoritas kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal). Suasana pemerintahan menjadi tidak kondusif dan tidak efektif karena di kalangan kaki tangan pemerintah daerah dihantui penuh ketidakpastian jenjang karier.

## Penutup

Kapabilitas kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) tidak mudah untuk didefinisikan secara baku dan seragam sebab istilah ini memiliki banyak makna yang bervariasi dan substansi bahasanya cukup luas. Namun demikian, keberagaman makna tersebut pada hakekatnya memiliki kesatuan tujuan yang utuh, yakni pencapaian kondisi pemerintahan yang terselenggara secara seimbang dengan kerjasama individu dan lembaga, serta antara pemerintah, dunia usaha, dan pihak masyarakat publik. Hal ini berarti masing-masing pilar harus saling tahu apa yang dilakukan oleh pilar lainnya. Adanya ruang dialog dapat membantu proses saling memahami perbedaan-perbedaan di antara *stakeholders*. Melalui proses dalam visi, kebijakan dan dukungan kepemimpinan Gubernur Riau (Rusli Zainal) tersebut diharapkan akan tumbuh konsensus dan sinergi di dalam masyarakat.

Idealnya kapabilitas kepemimpinan yang baik muncul maupun terlaksana dan berproses atas kehendak masyarakat lokal untuk mengorganisir diri sesuai tujuan yang ingin dicapainya. Hal ini sebenarnya pernah berlaku pada proses adat melalui

pemimpin-pemimpin adat yang ada di Indonesia. Namun dalam perjalanan sejarah, kebijakan pemerintah yang terpola sentralistik (walaupun sudah desentralisasi) telah memanipulasi pembentukan kapabilitas kepemimpinan daerah sebagai alat untuk mensukseskan program dan proyek pemerintah semata, yang kental dengan *status quo* kekuasaan yang dimanfaatkan oleh kelompok tertentu sehingga tidak bermanfaat bagi masyarakat yang ia pimpin. Akibatnya masyarakat merasa tidak memiliki pemimpinnya. Oleh karena itu, dengan kajian Gubernur Riau ditawarkan sebuah gambaran tentang kapabilitas kepemimpinan, semenjak berlakunya kebijakan desentralisasi di Indonesia.

Namun, dalam perkembangannya kapabilitasnya kepemimpinan yang menekankan pada mengajak, menggalang, memperkasakan, dan menggairahkan masih belum terjadi pada Gubernur Riau. Hubungan antara *intelligence, knowledge, capability* dan *action* sebagai empat hal yang berjenjang, jauh dari harapan mentransformasikan kepada institusi atau masyarakatnya. Justeru apa yang menjadi asumsi publik masih berlaku di propinsi Riau iaitu kepemimpinan berusaha mempertahankan posisinya sebagai *local strongman*. Hal ini dilihat dengan penguatan birokrasi sebagai bentuk *top-down*, kampanye politik yang tersembunyi daripada kepemimpinan Gubernur Riau. Penggemukan birokrasi yang berlaku sangat memungkinkan ketidakefektifan berlaku apalagi efisiensi tidak dapat berlaku dalam pembangunan Daerah Riau. Singkatnya peran pemimpin dalam perubahan untuk membangun tidak terlaksana.

## Daftar Pustaka

- \_\_\_\_\_. (1999). *Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Retrieved from [http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU\\_1999\\_22.pdf](http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/uu/UU_1999_22.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2014). *Undang - Undang Republik*

- Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Retrieved from <https://pih.kemlu.go.id/files/UU0232014.pdf>
- Agustino, L. (2010). Pilkada dan Redistricting : Dinamika Politik Lokal dalam Politik Indonesia yang Terdemokrasi. *Pamong Praja*, 1(16), 14–34.
- Astomo, P. (2014). Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, (64), 401–420.
- Bas, B. M. (1990). Handbook of Leadership: a Survey of Theory and Research, 1188.
- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., & Walsh, P. (2001). New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review*, 15(1), 165–176.
- Dwiyanto, A. (2003). *Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada.
- Etzioni, E., & Halevy. (2002). *Bureaucracy and democracy a political dilemma*. (P. Scienc, Ed.) (Vol. 7). London and New York.
- Freeman, R. E., & Stewart, L. (2006). *Developing Ethical Leadership. Bridge Paper*. Business Roundtable Institute for Corporate Ethics. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-9106-2>
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Habibie, B. J. (2006). *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*. Jakarta: THC Mandiri.
- Haris, S. (2007). *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. (S. Haris, Ed.).
- Hellman, J. S., Jones, G., Schankerman, M., & Kaufmann, D. (1999). *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2312>
- Kingsley, G. T. (1996). Perspectives on Devolution. *Journal of the American Planning Association*, 62(4), 419–426. <https://doi.org/10.1080/01944369608975709>
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change* (p. 187). Harvard Business School Press.
- Manz, C. C., & Sims, H. P. (2001). *The new superleadership: leading others to lead themselves*. Berrett-Koehler Publishers.
- Mawhood, P. (1989). State Formation in Tropical Africa. *International Political Science Review*, 10(3), 239–250. <https://doi.org/10.1177/019251218901000306>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). Reinventing Government. *Leadership Abstract*, 6, 1–3.
- Politis, J. D. (2002). Transformational Leadership and Transactional Leadership enabling (disabling) knowledge acquisition of self-managed teams: the consequences for performance. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(4), 186–197. <https://doi.org/10.1108/01437730210429052>
- Quinn, R. E., & Spreitzer, G. M. (1997). The road to empowerment: Seven questions every leader should consider. *Organizational Dynamics*, 26(2), 37–49. [https://doi.org/10.1016/S0090-2616\(97\)90004-8](https://doi.org/10.1016/S0090-2616(97)90004-8)
- Rivera-Batiz, F. L. (2002). Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence. *Review of Development Economics*, 6(2), 225–247. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00151>

- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries. *World Bank Staff Working ...*, (581), 110.
- Sellers, J. M., & Lidstrom, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609–632. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x>
- Sifonis, J. G., & Goldberg, B. (1996). *Corporation on a tightrope : balancing leadership, governance, and technology in an age of complexity*. Oxford University Press. Retrieved from <http://cds.cern.ch/record/1250175>
- Sumarto, & Sj, H. (2004). *Inovasi, partisipasi dan good governance : 20 prakarsa inovatif dan partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. <https://doi.org/2004>
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814. <https://doi.org/10.1080/713701075>