

# VISI DAN PERENCANAAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PERUBAHAN GLOBAL: KAJIAN PENDEKATAN MANAJEMEN STRATEGIS

Hermada Dekiawan

## Abstract

*In the globalization era, every government will have to be efficient and transparent. It is also applied to regional governments because they will deal with complex circumstances. For example, they will deal with foreign investors that will invest in the regional government's authority. Even, for instance, one regional government will have to compete with another regional government to attract the foreign direct investments.*

*Therefore, each of the regional government have to set its perspectives and strategic planning for its own region in the globalization era. The problem is that, up till now the regional perspectives are not satisfied yet. The perspectives and strategies formed tend to be normative and disconnected with globalization issues.*

*This article discusses about the regional government's perspectives and strategic planning in preparing for the globalization. This article suggests that the regional government should be set to be potential government service, potencial development trend and potencial revenue center. By applying those concept, the regional government will take advantages of globalization optimally.*

TOPIK tentang globalisasi menjadi sesuatu yang sangat penting saat ini, karena globalisasi yang akan terjadi menyentuh aspek yang sangat luas seperti politik, ekonomi, sosial, hukum, budaya dan sebagainya. Masyarakat seakan belum dapat membayangkan seandainya para investor asing menyerbu berbagai daerah di Indonesia.

Bagi Indonesia, momentum globalisasi menjadi sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional. Peran swasta diharapkan semakin besar, investasi asing meningkat, serta efisiensi perekonomian semakin nyata. Pembangunan Jangka Panjang Tahap II ini menjadi momen yang sangat menentukan karena dalam rentang waktu inilah Indonesia akan memasuki abad XXI, dimana sangat dituntut efisiensi dan transparansi di segala bidang. Bagi Indonesia, globalisasi sebagai faktor eksternal dapat dipandang sebagai peluang (*opportunity*) atau bahkan ancaman (*threat*). Semua tergantung pada kondisi inter-

nal yaitu kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*) yang ada.

Secara garis besar, globalisasi akan menyentuh 4 aspek utama sebagaimana disinyalir oleh Ohmae (1990)<sup>1</sup> yang terkenal dengan "4i", yaitu *Investment, Industry, Information* dan *Individual*. Keempat faktor di atas menjadikan suatu negara seakan tidak memiliki batas dengan negara lain (*borderless world*). Dalam bidang investasi, suatu negara dapat berinvestasi di manapun tanpa adanya kendala geografis. Demikian pula dengan industri, dimana tidak ada kendala secara geografis bagi suatu negara untuk melakukan proses produksi di berbagai belahan dunia. Dengan globalisasi informasi, suatu negara dapat mengontrol operasi banyak perusahaan di berbagai negara hanya dalam sebuah gedung. Dalam aspek individual, globalisasi dituntut untuk menghasilkan produk dengan harga murah dengan kualitas yang tinggi, karena individu atau konsumen

hanya akan mengkonsumsi produk yang demikian tanpa memandang siapa yang memproduksi dan darimana produk itu berasal.

Bila dilihat lebih jauh, implikasi dari fenomena globalisasi adalah pertunya kesiapan (pemerintah) daerah dalam berbagai bidang. Di masa mendatang tidak menutup kemungkinan datangnya investor asing di daerah yang selama ini daerah tersebut belum memikirkan secara mendalam. Hal ini merupakan konsekuensi dari ratifikasi Indonesia terhadap AFTA (*Asean Free Trade Area*), APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) dan WTO (*World Trade Organization*). Meski kesepakatan Indonesia sempat menjadi bahan perdebatan yang hangat, namun pada akhirnya memang Indonesia harus siap untuk berkompetisi dengan negara lain. Dalam hal ini peran pemerintah daerah sangat penting, bahkan menjadi ujung tombak dalam menarik investor asing. Untuk menuju ke arah sebuah negara industri dari negara negara berkembang, peran swasta jelas sangat menentukan. Swasta diharapkan mampu menjadi *enginee of growth* dalam pembangunan nasional umumnya dan pembangunan daerah khususnya.

Pergerakan ekonomi yang cepat ini membutuhkan orientasi baru pemerintah daerah dalam visi dan perencanaan strategis pembangunan daerah. Pentingnya penajaman dalam visi dan perencanaan strategis adalah karakteristik pembangunan yang senantiasa dinamis dalam globalisasi. Pada prinsipnya penajaman pembangunan daerah yang ada berlandaskan pada Repelitada (Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah) dan Sarlita (Sasaran Lima Tahun). Namun demikian, dinamisnya faktor eksternal dan internal memerlukan inovasi dalam visi dan perencanaan strategis dengan harapan bahwa apa yang akan dilakukan pemerintah daerah dapat lebih terfokus dan menyentuh fenomena globalisasi.

## KONSEP VISI DAN PERENCANAAN STRATEGIS

Visi merupakan roh atau pegangan yang akan membawa lembaga menuju suatu tujuan.

Definisi visi secara formal memang sulit, namun telah banyak diuraikan oleh para ahli manajemen strategis. Hal penting yang perlu disadari adalah bahwa pada dasarnya semua bermuara pada satu konsep, yaitu bagaimana membawa lembaga yang ada menjadi sebuah lembaga sesuai dengan yang dicita-citakan.

Dalam pemerintah daerah, visi pada dasarnya telah tercermin pada Repelitada sedang misi terungkap dalam Sarlita. Melalui Repelitada dan Sarlita akan bisa diketahui arah pembangunan daerah. Namun visi dan misi yang tercermin dalam keduanya lebih cenderung pada visi normatif, belum merupakan visi strategis. Pemerintah daerah belum secara tegas menyatakan visi strategis daerahnya. Hal ini terkadang menimbulkan anggapan bahwa perencanaan pembangunan daerah masih terkotak-kotak pada masing-masing bagian, belum integral. Dasar pelaksanaan hanyalah sekedar rutinitas, bukan ke depan. Kondisi ini semakin meyakinkan perlunya pemerintah daerah memiliki visi strategis. Beberapa alasan yang melatarbelakangi mengapa visi diperlukan antara lain<sup>2</sup>:

1. **Kebutuhan untuk mengendalikan cita-cita institusi.** Visi pada dasarnya merupakan cerminan dari apa yang ingin dicapai oleh sebuah institusi. Dalam hal ini institusi dihadapkan pada dua pilihan, yaitu mengendalikan cita-citanya sendiri atau membiarkan dirinya terombang-ambing oleh berbagai kekuatan eksternal. Dengan demikian fungsi visi di sini adalah sebagai alat untuk mengendalikan serta mengarahkan institusi.
2. **Kebutuhan mengenai arah dan fokus strategi yang jelas.** Tidak dipungkiri bahwa cukup banyak institusi yang memiliki visi, namun cukup banyak pula institusi yang tidak atau belum merumuskan visi dan mengartikulasikannya secara jelas. Dalam hal ini visi merupakan titik tolak dari misi dan strategi sebuah institusi.

3. **Adanya kebutuhan untuk menggali kesempatan atau mengatasi tantangan baru.** Adanya perubahan lingkungan yang dinamis mengharuskan pengkajian kembali strategi dari institusi yang ada. Tahap adanya kejelasan visi, rutinitas kegiatan operasional biasanya dapat menghambat dilakukannya pengkajian ulang strategi. Meski kegiatan operasional yang baik diperlukan, namun pengkajian ulang strategi yang sesuai dengan perubahan lingkungan juga perlu mendapatkan perhatian.
4. **Adanya kebutuhan terhadap suatu visi bersama dan rasa sebagai sebuah tim.** Visi dapat diibaratkan sebagai sebuah perekat yang menyatukan berbagai gagasan strategi dalam sebuah institusi. Oleh karena itu sebelum merumuskan sebuah visi, seluruh jajaran institusi perlu memiliki sebuah visi yang sama. Kesamaan visi akan menyebabkan tumbuhnya saling pengertian dalam merumuskan peran dan fungsi masing-masing jajaran dalam mewujudkan cita-cita institusi.
5. **Adanya kesadaran bahwa keberhasilan di masa kini bukanlah jaminan bagi keberhasilan di masa mendatang.** Pengelolaan rutinitas operasi yang dilakukan tanpa kesadaran strategi adalah berbahaya karena biasanya didasarkan pada asumsi bahwa kondisi lingkungan bersifat statis atau tidak mengalami perubahan. Adanya orientasi terhadap masa depan, sebuah intitusi akan memiliki peluang untuk berpartisipasi dalam mendefinisikan dan membentuk masa depan.
6. **Adanya kebutuhan untuk membebaskan diri dari kendala operasional yang dihadapi di masa kini.** Sebagai hasil pemikiran strategis, visi dapat membantu mendorong ditemukannya pemecahan masalah operasional secara strategis pula. Seringkali masalah operasional yang timbul tidak terpecahkan karena ketidakjelasan strategi. Dengan demikian perumusan visi merupakan titik tolak dalam perumusan strategi yang jelas.
7. **Adanya komitmen untuk menumbuhkan komitmen di seluruh jajaran institusi.** Arah dan fokus strategi yang jelas akan mendorong tumbuhnya antusiasme dan keterlibatan emosional pada segenap jajaran institusi. Dengan demikian visi dapat menumbuhkan rasa yang lebih bermakna pada setiap jajaran institusi dalam upayanya mencapai tujuan institusi.
8. **Adanya kebutuhan untuk menjamin kesinambungan kepemimpinan.** Pergantian pemimpin dalam institusi merupakan kenyataan yang tidak dapat dielakkan. Dengan adanya visi yang jelas pergantian pemimpin merupakan tidak akan mengganggu institusi dalam mencapai cita-citanya. Visi yang jelas merupakan pedoman bagi setiap penerima tongkat estafet kepemimpinan sebuah institusi untuk mengendalkan arah dan fokus strategi institusi.

Dengan melihat konsep di atas, maka kebutuhan akan visi strategis daerah semakin penting. Visi strategis daerah akan menentukan arah dan fokus pembangunan daerah dalam lingkungan yang dinamis. Namun perumusan visi strategis bagi daerah bukanlah persoalan yang sederhana. Selama ini kondisi birokrasi yang ada menyulitkan daerah dalam perumusan visi strategis. Satu hal yang perlu ditekankan adalah bahwa visi strategis daerah dalam hal ini lebih ditekankan pada aspek penajaman Repelitada. Dalam kenyataannya, Repelitada yang ada masih terlihat belum fokus atau secara tajam menyentuh aspek permasalahan dan oleh sebab itulah visi strategis daerah diharapkan mampu mendukung serta menjadi pegangan pemerintah daerah dalam mencapai cita-citanya. Tidak jarang terjadi di sebuah pemerintah daerah terjadi ketidakjelasan

visi strategis, yang pada akhirnya berakibat munculnya strategi antar bagian yang tidak saja saling lepas, bahkan kontradiksial.

Menurut Nanus (1992)<sup>3</sup>, visi akan mampu menumbuhkan komitmen dan menimbulkan gairah mereka dalam bekerja, menciptakan makna dalam kehidupan kerjanya, menetapkan standar keunggulan, serta menjadi jembatan antara masa sekarang dan masa depan.

Apabila semuanya didapatkan, daerah akan mampu membuat perencanaan strategis dalam mengimplementasikan visi strategis yang ada. Perencanaan strategis untuk sampai saat ini umumnya hanya diterapkan untuk sektor swasta sebagai *corporate plan*. Namun demikian, konsep ini bisa diterapkan dalam sektor publik, hanya saja memang penerapannya berbeda. Persamaan dari keduanya adalah bahwa baik sektor publik maupun swasta sama-sama membutuhkan manajemen strategis dalam pengelolannya. Kebutuhan akan manajemen strategis ini menurut Nutt dan Backoff (1993)<sup>4</sup> dilatarbelakangi oleh: adanya beberapa organisasi yang menghadapi masa-masa sulit, adanya suatu keinginan untuk mencetuskan atau menggerakkan organisasi (*trigger*) serta adanya keinginan untuk melakukan sesuatu (*what we do*).

Di sisi lain Nutt dan Backoff (1993) membedakan latar belakang perbedaan penggunaan manajemen strategis diantara keduanya. Faktor-faktor yang membedakan itu antara lain: lingkungan, transaksional dan proses organisasi. Perbedaan ini berkaitan dengan pendekatan yang dipergunakan dalam manajemen strategis. Menurut Nutt dan Backoff, pendekatan yang dipergunakan dalam manajemen strategis dapat dilihat berdasarkan tipe, fokus, prosedur, teknik kunci (*key uses*) serta keterbatasan.

Dalam berbagai pendekatan di atas, pemerintah daerah bisa bercirikan pada salah satu pendekatan atau bahkan merupakan kombinasi dari berbagai pendekatan. Pemerintah daerah di Indonesia memiliki karakteristik yang berlainan, sehingga pendekatan yang dipergunakan pun bisa berlainan pula. Namun satu hal yang penting

adalah bahwa pendekatan apapun yang dipergunakan oleh pemerintah daerah, manajemen strategis tetap harus memperimbangan aspek globalisasi yang penuh dengan dinamika serta relevan dengan visi strategis daerah setempat.

Bagi pemerintah daerah sendiri, perencanaan strategis dimaksudkan sebagai implementasi dari visi strategis daerah. Perencanaan strategis sebagaimana yang telah disebutkan merupakan penajaman dan pemfokusan dari Repelita dan Sarlita. Dengan pertimbangan faktor eksternal dan internal, perencanaan strategis perlu diimbangi dengan semangat *reinventing government*. Menurut Osborne dan Gaebler (1992)<sup>5</sup>, *reinventing government* pada intinya merupakan transformasi sistem dan organisasi sektor publik dengan mengubah tujuan (*purpose*), insentif (*incentives*), pertanggungjawaban (*accountability*) serta budaya (*culture*) untuk lebih efektif, efisien dan *adaptable*. Namun konsep ini tidak berarti mengubah sistem politik atau struktur organisasi. Melalui konsep ini, sistem birokratis akan digantikan oleh sistem *entrepreneurial*<sup>6</sup>. Dalam sudut pandang pembangunan ekonomi, konsep ini sesuai dengan kondisi Indonesia, dimana peran swasta diharapkan semakin besar. Otonomi daerah yang sedang dan akan terus digulirkan merupakan stimulan bagi pengembangan konsep *reinventing government* untuk pemerintah daerah. Masuknya konsep *reinventing government* dalam perencanaan strategis pemerintah daerah akan menguntungkan dalam hal berikut: *pertama*, peran pemerintah daerah tidak lagi dominan dalam pembangunan daerah, namun lebih pada mengarahkan pembangunan daerah. Hal ini akan membantu pemerintah daerah dalam aspek transparansi birokrasi. *Kedua*, konsep kemitraan akan berjalan karena tumbuhnya komitmen bersama antara pemerintah daerah dan swasta/masyarakat dalam pembangunan. Dengan konsep ini, pola kemitraan pemda dan sektor swasta akan semakin meningkat. *Ketiga*, organisasi pemerintah daerah akan berjalan lebih efektif dan efisien dalam operasionalnya karena beberapa

Tabel 1  
Tipe-Tipe Pendekatan Manajemen Strategis

| TIPE       | FOKUS   | PENDEKATAN        | PROSEDUR   | TEKNIK KUNCI  | KETERBATASAN   |
|------------|---------|-------------------|--|---|--|
| ANALITIK   | MASALAH | PORTOFOLIO        | Mengklasifikasikan produk atau kegiatan berdasarkan pangsa pasar dan potensi pertumbuhan untuk menentukan nilai                          | Keseimbangan portofolio untuk mengevaluasi kegiatan berdasarkan kriteria  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisis mengasumsikan strategi untuk menilai</li> <li>2. Dimensi-dimensi yang dipergunakan adalah sektor yang spesifik</li> <li>3. Aturan penggunaannya dalam perdebatan</li> </ol>                                     |
|            |         | PORTOFOLIO ISU    | Mengklasifikasikan isu oleh pihak yang berwenang ( <i>stakeholder</i> ) dan kemudahan ( <i>tractability</i> ) dalam menentukan prioritas | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keseimbangan isu-isu yang berhasil adalah mungkin</li> <li>2. Membangun kredibilitas untuk menghadapi isu-isu yang sulit yang lebih banyak</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Isu-isu harus diidentifikasi</li> <li>5. Tidak ada cara untuk menemukan isu</li> </ol>   |
| KONSEPTUAL | PELAKU  | ANALISIS INDUSTRI | Menganalisis kekuatan yang menentukan industri untuk menemukan hambatan masuk dan keluar dan ancaman dari pesaing                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penilaian perilaku kompetitif dari pilihan organisasi dan strategi yang telah ada</li> <li>2. Memperediksi keberhasilan strategi</li> </ol>           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identifikasi keterangan tentang industri yang tepat sering membingungkan atau tidak relevan</li> <li>2. Faktor-faktor non ekonomi menutupi masalah ekonomi</li> <li>3. Kolaborasi bisa mendominasi persaingan</li> </ol> |

Lanjutan Tabel 1

| TIPE | FOKUS          | PENDEKATAN                            | PROSEDUR  | TEKNIK KUNCI  | KETERBATASAN   |
|------|----------------|---------------------------------------|---|---|--|
|      |                | ANALISIS PEMEGANG SAHAM (STAKEHOLDER) | Menemukan prioritas stakeholder dan apa yang mereka harapkan. Serta mengembangkan cara-cara untuk menghadapi masing-masing strategi                               | Memersiapkan organisasi terhadap tuntutan dan penuntut  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada cara untuk memprioritaskan <i>stakeholder</i> melalui kepentingan dan pengaruh</li> <li>2. <i>Stakeholder</i> tidak dibatasi dalam formasi strategi dan implementasi.</li> </ol> |
|      |                | STRATEGI INTERPRETIVE                 | Menangkap budaya dan simbol untuk memotivasi <i>stakeholder</i>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menemukan kontrak dan kepercayaan sosial</li> <li>2. Menyusun legitimasi</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Interpretasi adalah suatu hal yang sulit</li> <li>4. Menciptakan simbol yang berguna adalah sulit]</li> </ol>  |
|      | BADAN/ LEMBAGA | HARVARD POLICY MODEL                  | Menganalisis SWOT untuk mendapatkan nilai-nilai dan kewajiban manajemen untuk menemukan strategi yang paling sesuai terhadap lingkungan dan kompetensi organisasi | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menganalisis SWOT</li> <li>2. Mendefinisikan unit perencanaan strategis</li> <li>3. Mengidentifikasi tim perencanaan strategis</li> </ol> | Arti menemukan atau merencanakan strategi dari SWOT tidak jelas  |

Lanjutan Tabel 1

| TIPE       | FOKUS             | PENDEKATAN         | PROSEDUR   | TEKNIK KUNCI   | KETERBATASAN  |
|------------|-------------------|--------------------|--|--|---|
| KONSEPTUAL | BADAN/<br>LEMBAGA | MANAJEMEN ISU      | Mengakui dan memecahkan kembali isu-isu yang harus diatur untuk organisasi dalam mencapai tujuan | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengkaitkan isu terhadap SWOT</li> <li>2. Menggunakan isu untuk mengidentifikasi respon strategis</li> </ol> | Tidak ada cara untuk mengidentifikasi atau mengartikulasikan isu di luar SWOT   |
|            |                   | STRATEGI ADAPTIV   | Mempertemukan kesempatan dengan kompetensi tersendiri  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memilih domain</li> <li>2. Menyeleksi teknologi</li> <li>3. Mengatur sistem</li> </ol>                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dikendalikan lingkungan (<i>environmentally driven</i>)</li> <li>2. Tahap Implementasi tidak jelas</li> </ol> |
|            |                   | SISTEM PERENCANAAN | Menerapkan ide-ide sistem integrasi pada semua level organisasi dan koordinasi fungsi            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengintegrasian dan pengkoordinasian</li> <li>2. Memberikan tahap dan langkah untuk mengikuti</li> </ol>     | Kebutuhan politik dan implementasi tidak dipertimbangkan  |

Sumber: Nutt and Backoff (1993), *ibid*, hal. 99-101.

tugas pemerintah daerah telah dilakukan oleh swasta dengan konsep kemitraan yang ada. *Keempat, reinventing government* akan mampu memacu semangat pemerintah daerah untuk selalu meningkatkan kinerjanya karena adanya faktor eksternal (tuntutan masyarakat akan kinerja akan semakin tinggi) serta internal (tumbuhnya semangat dan komitmen karyawan).

Makna dari *reinvention* sendiri menurut Osborne dan Plastrik (1997)<sup>7</sup> adalah transformasi dasar sistem dan organisasi publik untuk menciptakan peningkatan yang dramatis dalam efektivitas, efisiensi, adaptasi dan kapasitas untuk berinovasi. Bagi Arjamani sebagaimana yang dikutip oleh Osborne dan Plastrik, reformasi dari sektor publik dapat dilihat dalam beberapa sudut pandang mitos, yaitu: *mitos liberal (liberal myth)* dimana pemerintah dapat ditingkatkan melalui pembelanjaan yang lebih banyak serta melakukan sesuatu dengan lebih banyak pula. Namun dalam kenyataannya, pembelanjaan yang banyak tidak menjamin adanya hasil yang lebih baik. *Kedua* adalah *mitos konservatif (conservative myth)*, dimana pemerintah dapat ditingkatkan melalui pembelanjaan yang lebih sedikit. Meski hal ini dapat membuat pemerintah lebih hemat, namun bukanlah suatu jaminan adanya peningkatan kinerja. *Ketiga* adalah *mitos bisnis (business myth)* dimana pemerintah dapat ditingkatkan dengan cara mengelolanya seperti perusahaan. Namun biasanya kita temui perbedaan mendasar antara sektor publik (pemerintah) dengan swasta dalam operasionalnya. *Keempat* adalah mitos karyawan (*employee myth*) dimana karyawan dapat ditingkatkan kinerja hanya jika mereka memegang banyak uang. Kondisi ini mirip dengan mitos liberal. *Kelima* adalah *mitos masyarakat (people myth)* dimana pemerintah dapat ditingkatkan dengan memperkerjakan orang-orang yang lebih baik. Namun permasalahannya bukan menyangkut orang-orangnya, tapi lebih pada sistem dimana mereka berada.

*Reinventing* dalam hal ini berkaitan dengan penggantian dari sistem birokrasi ke sistem kewirausahaan (*entrepreneurial*). Untuk itu menu-

rut Osborne dan Plastrik (1997) perlu bagi pemerintah daerah untuk berpegang pada konsep "5C" dalam perencanaan strategis, yaitu *Core Strategy, Consequences Strategy, Customer Strategy, Control Strategy* serta *Culture Strategy*. Strategi "5C" ini pada prinsipnya memandang sistem pemerintahan (*public system*) sebagai suatu organisme yang juga memiliki suatu siklus mulai dari hidup, tumbuh, berubah sampai pada akhirnya mati. Organisme yang ada mengandung apa yang disebut dengan DNA, dimana DNA inilah yang menentukan apa dan siapakah kita. Dalam sektor publik (pemerintahan) DNA adalah sistem yang berkerja di dalamnya. Hal ini akan menentukan perkembangan dan karakteristik pemerintah daerah dari waktu ke waktu.

Salah satu unsur penting DNA dalam sektor publik adalah tujuan dari sistem dan organisasi. Tujuan yang tidak jelas tidak dapat meningkatkan kinerja organisasi. Strategi yang mengklarifikasikan tujuan disebut sebagai *Core Strategy* karena hal ini berhubungan fungsi utama pemerintah yaitu fungsi pengarahan (*steering function*). Dalam hal ini pemerintah perlu menghindari fungsi-fungsi yang tidak lagi sesuai dengan tujuan masyarakat atau fungsi yang sekiranya dapat dilakukan oleh sektor swasta. Pendekatan yang digunakan dalam strategi ini meliputi: kejelasan tujuan, kejelasan peran dan kejelasan arah atau petunjuk (*direction*). *Consequences Strategy* merupakan strategi pemerintah daerah dalam hal insentif sebagai hasil dari kinerja karyawan yang bagus. Apabila hal ini berhasil dilakukan maka pemerintah daerah telah meletakkan suatu pasar dimana hal ini akan menyebabkan penerimaan pemerintah daerah tergantung pada lingkup mereka yang dilayani. Keberhasilan dari strategi ini dapat membuat sektor swasta mengambil peran dalam suatu proses produksi maupun penyediaan jasa-jasa publik sehingga pemerintah daerah tidak perlu harus menaikkan pungutan untuk pembangunan maupun pemeliharaan infrastruktur.

Masalah pertanggungjawaban merupakan landasan dari *Customer Strategy*, yaitu kepada siapa pemerintah daerah akan bertanggung-



jawab atas proses produksi dan penyediaan jasa-jasa publik pada masyarakat. Melalui strategi ini, pemerintah daerah dapat menggeser pertanggungjawaban tersebut pada masyarakat. Masyarakat melalui strategi ini diarahkan untuk ikut memelihara serta menjaga proses produksi dan penyediaan jasa. Kondisi ini akan mampu menekan serta memacu pemerintah daerah untuk meningkatkan hasil-hasil dari aktivitasnya, bukan hanya sekedar mengatur sumberdaya di daerah yang ada. Penting untuk diingat bahwa jajaran pemerintah daerah secara politis dipilih oleh rakyat atau masyarakat. Untuk itu pertanggungjawaban dalam strategi ini akan memberikan umpan balik kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya.

Dalam *Control Strategy*, pemerintah daerah dituntut untuk menggeser kewenangan dan kekuasaan dalam menentukan kebijakan. Kondisi ini disebabkan dalam birokrasi, kewenangan umumnya ada di tangan pimpinan. Hal ini menyebabkan fungsi pemerintah untuk selalu mengontrol perkembangan masyarakat menjadi lemah, padahal kondisi yang dinamis menyebabkan perubahan yang ada menjadi cepat. Pendelegasian wewenang merupakan inti dari strategi ini, karena dengan pendelegasian wewenang unit-unit kerja dan jajaran karyawan akan dapat diberdayakan (*empowered*). Apabila ini berhasil, berbagai kreativitas dan inovasi operasional akan dapat muncul secara langsung di tengah-tengah permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Untuk strategi terakhir yaitu *Culture Strategy*, menekankan pada budaya kerja dari pemerintah daerah yang meliputi nilai, norma, perilaku, dan harapan para karyawan. Budaya kerja ini tergantung dari keempat strategi sebelumnya. Apabila keempat strategi sebelumnya berubah, budaya kerja akan ikut berubah pula, namun budaya dalam hal ini tidak selalu berubah hanya karena pimpinan mengharapkannya untuk berubah. Untuk memasyarakatkan budaya di lingkungan kerja perlu bagi yang berwenang untuk membentuk lingkungan, hati dan pikiran organisasi yang baru.

## **VISI DAN PERENCANAAN STRATEGIS DAERAH DALAM IKLIM GLOBAL**

Perumusan konsep visi dan perencanaan strategis bukanlah hal yang mudah. Banyak aspek terkait langsung yang mempengaruhi pembentukan visi dan perencanaan strategis daerah. Aspek tersebut bisa dikelompokkan dalam aspek mikro (internal organisasi dan kondisi daerah) dan aspek makro (lingkungan dan pemerintah pusat). Antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat harus bertemu pada satu titik, yaitu otonomi. Melalui otonomi. Kebijakan otonomi saat ini diyakini akan mendukung pembangunan daerah lebih cepat. Menurut Ohmae (1996)<sup>8</sup>, desentralisasi akan memungkinkan daerah untuk mengambil inisiatif dalam mengatasi permasalahan dan tantangan yang ada. Desentralisasi yang ada tentu saja berjalan dalam kerangka Pembangunan Nasional, karena pada hakekatnya pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Desentralisasi diharapkan akan memberikan keleluasaan daerah dalam hal "3C" yang diisyaratkan oleh Kanter (1995)<sup>9</sup> yaitu *concept*, *competence* dan *connection*.

Dalam kerangka mikro, kondisi pemerintah daerah yang ada umumnya masih birokratis, meski pemerintah telah mengeluarkan serangkaian kebijakan debirokratisasi. Kondisi ini membuat visi dan perencanaan strategi daerah kurang respon terhadap faktor internal maupun eksternal. Visi dan perencanaan strategis daerah masih berpijak dalam kerangka lokal, belum global. Pertimbangan-pertimbangan faktor eksternal khususnya masih belum memunculkan aspek globalisasi.

Untuk itu perumusan kerangka visi dan perencanaan strategis dengan sentuhan aspek globalisasi sangat mendesak bagi daerah saat ini. Namun tidak jarang ditemui adanya kendala bagi daerah dalam penyusunan visi dan perencanaan strategis. Baswir (1997)<sup>10</sup> memberikan langkah-langka bagi perumusan visi daerah, yaitu:

1. *Tentukan rentang waktu dan lingkup analisis secara tepat.* Penentuan rentang waktu harus memperhatikan berbagai intensitas perubahan baik pada tingkat nasional maupun tingkat global. Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian khusus dalam menentukan rentang waktu ini adalah sebagai berikut: perubahan teknologi, intensitas investasi, rentang waktu politik, dan aspirasi masyarakat.
2. *Identifikasikan trend sosial, ekonomi, politik, dan teknologi yang akan mempengaruhi masa depan.* Pemahaman mengenai berbagai implikasi trend terhadap masadepan memang sangat tergantung pada kreativitas dan imajinasi. Walaupun demikian, perumusan visi sebaiknya didasarkan pada analisis yang tajam. Bila implikasi tren penuh dengan ketidakpastian maka lakukan pembuatan skenario.
3. *Identifikasikan kondisi persaingan.* Analisis kondisi persaingan ditekankan pada analisis peluang dan tantangan serta tingkat perkembangan sebuah institusi. Analisis perlu mencakup faktor-faktor seperti reputasi institusi, sikap dan interaksi antar institusi. Setelah melakukan identifikasi kondisi persaingan, langkah berikutnya adalah mengidentifikasi semua segmen strategis dimana sebuah institusi sedang dan akan bersaing.
4. *Evaluasi sumberdaya dan kapabilitas internal.* Evaluasi kapabilitas internal sebaiknya dilakukan dalam konteks faktor-faktor utama yang mempengaruhi keberhasilan (*key succes factors*). Tantangan yang dihadapi oleh sebuah institusi dalam mengartikulasikan visi biasanya adalah pada penentuan faktor-faktor keberhasilan yang dominan, dan menentukan kapabilitas utama yang perlu dikembangkan.

Dengan demikian pemahaman yang mendalam tentang kondisi internal dan eksternal bagi pemerintah daerah merupakan kunci dalam pe-

rumusan visi dan perencanaan strategis.

Perencanaan strategis sendiri membutuhkan pemahaman yang mendalam terhadap *scanning* daerah yang bisa dituangkan dalam analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threat*) serta Trend ekonomi yang sedang terjadi. Gretzky dan Stedman dalam Bryson (1988)<sup>11</sup> mengemukakan 8 tahap dalam perumusan perencanaan strategis, yaitu:

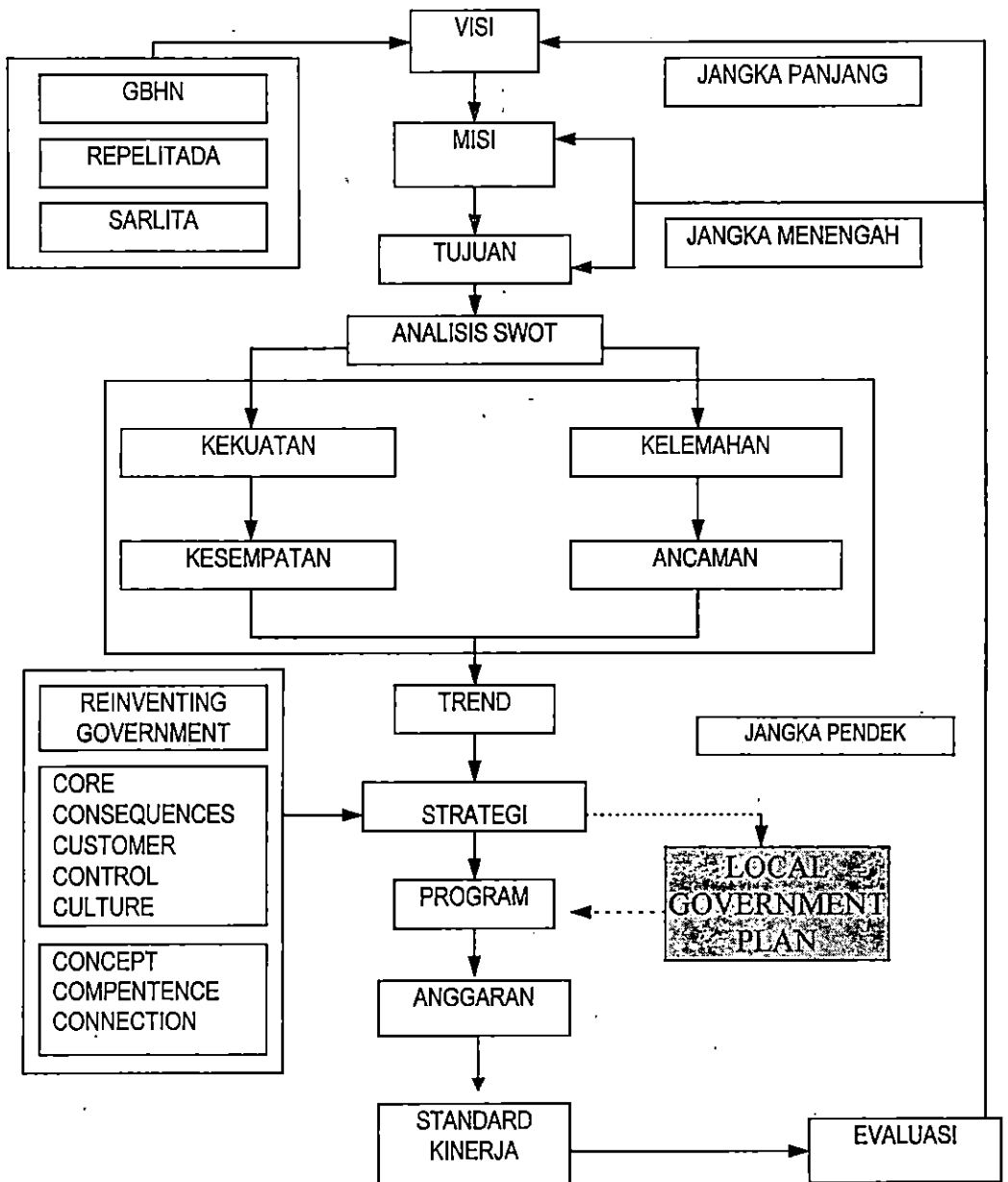
1. Memulai dan menyetujui proses perencanaan strategis
2. Mengidentifikasi mandat atau tugas organisasional
3. Mengklarifikasi misi dan nilai organisasional
4. Menilai lingkungan eksternal: kesempatan dan ancaman
5. Menilai lingkungan internal: kekuatan dan kelemahan
6. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi
7. Memformulasikan strategi untuk menghadapi isu-isu tersebut
8. Menetapkan visi efektif organisasi untuk masa depan.

Menurut Bryson, kedelapan proses di atas perlu pula ditambahkan dengan tindakan, hasil dan evaluasi di setiap tahap, bukan sampai menunggu tahap terakhir telah selesai. Di sisi lain, proses di atas umumnya menghadapi tantangan yang menurut Bryson dikelompokkan menjadi 4 hal, yaitu: masalah manusia, masalah proses, masalah struktural serta masalah institusional.

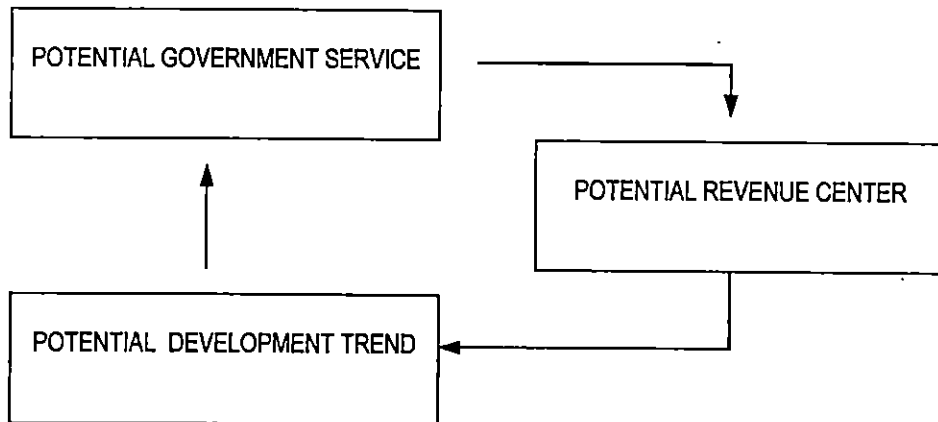
Dalam kedudukannya sebagai sebuah proses, visi dan perencanaan strategis dapat digambarkan dalam alur berikut: (Gambar 1)

Perumusan visi dan perencanaan strategis daerah memiliki landasan Repelitada dan Sariita. Dengan melalui proses sebagaimana gambar di atas, visi dan perencanaan daerah diharapkan akan lebih taktis dan efektif. Visi daerah dibentuk dengan mempertimbangkan kondisi *existing* daerah, baik secara internal maupun eksternal. Kondisi

Gambar 1



Gambar 2



antar daerah jelas berbeda antara satu dengan yang lainnya. Namun bagaimanapun kondisi daerah yang ada, semua masuk dalam kerangka visi pembangunan nasional seperti yang tersirat dalam GBHN, yaitu menjadikan Indonesia sebagai negara yang sejajar dengan negara industri atau maju lainnya.

Perencanaan strategis daerah dapat dituangkan dalam program-program yang ada. Program yang telah tersusun hendaknya bersifat realistis, taktis dan efektif. Perencanaan strategis diharapkan akan dapat menjadi *benchmark* dalam pembangunan daerah. Untuk itu perlu bagi pemerintah daerah membuat *local government plan* yang komprehensif, sehingga semua faktor yang berkaitan dengan pembangunan daerah bersifat integral dan memiliki visi yang sama, misalnya antar unit atau bagian (Dipenda, Bappeda, Bagian Perekonomian, Bagian Keuangan, BKPM, Bagian Anggaran, dan lainnya). Semua unit seyogyanya berlandaskan pada konsep *re-inventing government*, tanpa melupakan fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat. Dengan pertimbangan tersebut, perencanaan strategis dapat didasarkan pada 3 bagian utama: *potential government service*, *potential develop*

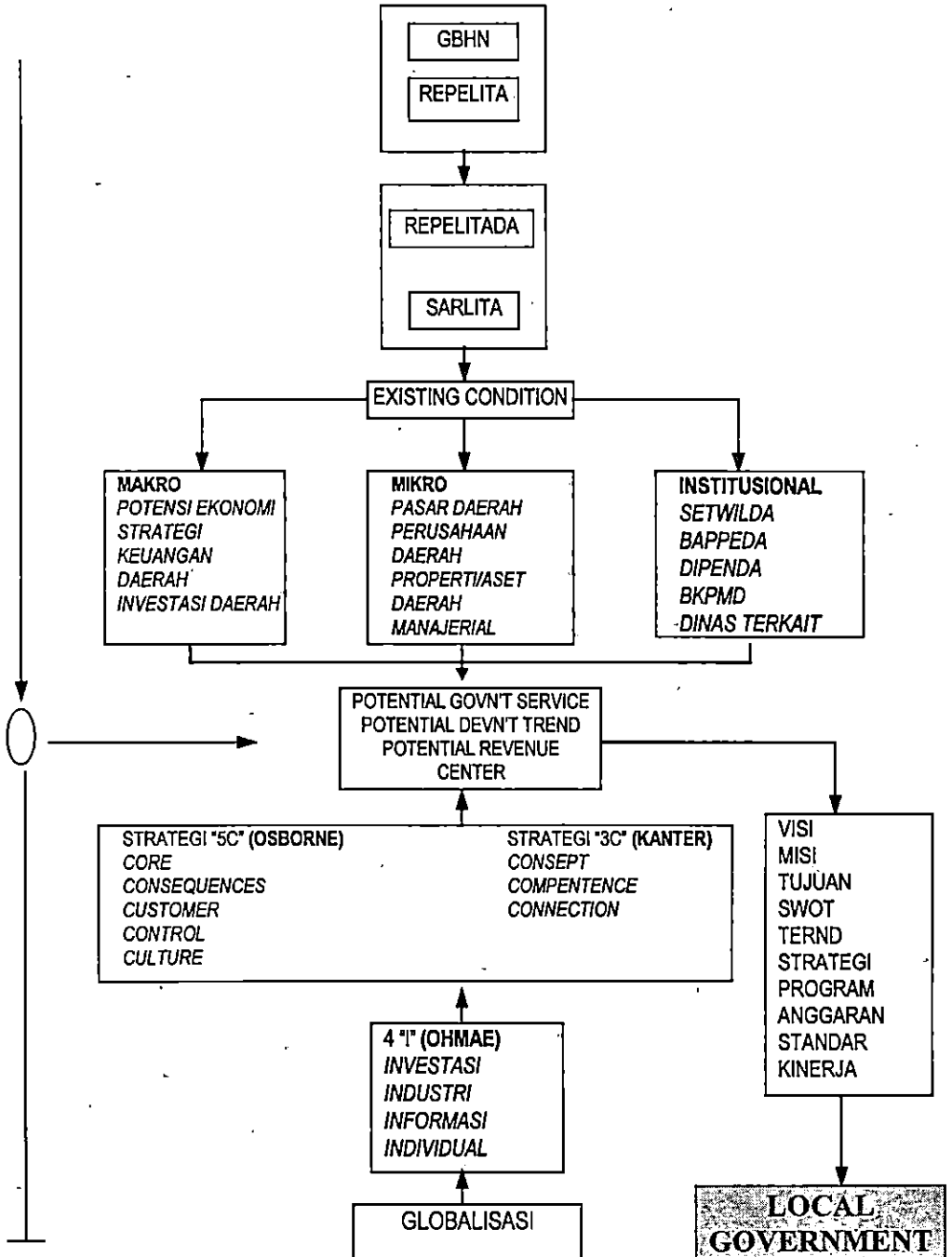
*ment trend* serta *potential revenue center*<sup>12</sup>. Ketiga hal di atas saling berkaitan satu sama lain seperti dalam gambar berikut: (Gambar 2).

Masing-masing ketiga hal di atas bisa menjadi penyebab bagi yang lain sekaligus sebagai akibat dari yang lain pula. Perencanaan juga memungkinkan dengan landasan *economic base* yaitu tersier, sekunder dan primer. Adanya alat sebagai dasar perencanaan tersebut dimaksudkan agar setiap unit yang ada terlibat secara langsung dalam visi strategis daerah yang sama.

Dengan mempertimbangkan aspek yang lebih luas serta konsep-konsep strategi sebelumnya, secara lebih komprehensif kerangka *local goverment plan* dalam kerangka pembangunan daerah di era globalisasi kurang lebih dapat digambarkan seperti gambar (3).

Gambar di atas memberikan kepada kita bahwa kerangka dasar penyusunan visi dan perencanaan strategis daerah tetap berpegang pada GBHN, karena GBHN merupakan arah komprehensif dari bangsa dan negara. Dalam hal ini *Local Government Plan* merupakan upaya mewujudkan GBHN di daerah, sehingga upaya yang dilakukan oleh daerah untuk kesejahteraan masyarakat lebih jelas.

Gambar 3



Untuk mewujudkan kerangka *Local Government Plan* di atas, jelas diperlukan suatu komitmen yang tinggi baik dari pusat, daerah, masyarakat serta swasta. Komitmen merupakan modal dasar dalam membuat visi dan perencanaan strategis daerah. Adapun implementasi dari komitmen itu sendiri membutuhkan peran aktif tidak saja jajaran pemerintah daerah, namun jugamasyarakat luas termasuk swasta dan berbagai asosiasinya. Untuk lebih memberikan kepastian dan keyakinan, wadah dari itu semua yaitu kebijakan, peraturan dan sejenisnya sangat diperlukan baik di tingkat pusat maupun daerah. Kepastian dan konsistensi dari legalitas akan memantapkan swasta dan masyarakat dalam melakukan aktivitas ekonomi di daerah. Kepastian dan konsistensi ini mencakup hal-hal yang berkaitan dengan kondisi makro, mikro maupun institusional.

## SIMPULAN

Dengan melihat permasalahan di atas, sudah saatnya pemerintah daerah bervisi dan berpikir strategis. Visi dan perencanaan strategis akan dapat mendukung daerah dalam iklim globalisasi. Melalui ini pembangunan daerah tidak lagi *berdasarkan kebutuhan tanpa arah*, namun lebih berfokus pada *kebutuhan atas dasar arah*. Upaya-upaya ini jelas memerlukan kesamaan visi pada unit-unit organisasi pemerintah daerah apakah itu Dinas Pendapatan Daerah, BKPM, Bappeda dan lainnya. Dunia swasta pun memerlukan kesamaan visi tentang pembangunan daerah, karena merekalah yang akan menjadi *engine of growth* bagi daerah. Untuk itu konsep mutualisme antara pmda dengan swasta dengan dasar komitmen terhadap pembangunan daerah perlu segera dirumuskan. Konsep itu harus bisa mengakomodasi kepingan swasta sebagai organisasi bisnis dan pemerintah

daerah sebagai organisasi publik.

Permasalahan pembangunan daerah memang bukan permasalahan yang sederhana dan bukan pula persoalan ekonomi semata. Namun, permasalahan itu sendiri bukanlah permasalahan yang tidak bisa diatasi. Keterbukaan ekonomi mendatang diyakini akan menambah permasalahan yang telah ada selama ini semakin kompleks. Dengan pendekatan manajemen strategis, permasalahan itupun memerlukan pemecahan yang strategis pula untuk jangka panjang.

Melalui proses ini akan terjadi proses transformasi pemerintah (daerah) dari pemilik dan pelaksana (*owner and operator*) menjadi pengarah dan pengatur (*policy maker and regulator*), sebagaimana yang diungkapkan oleh Bank Dunia.<sup>13</sup> Hal ini juga sejalan dengan konsep *reinventing government* yang dinyatakan oleh Osborne dan Gaebler. Menurut Bank Dunia, perubahan kesimbangan pemerintah-swasta dalam hal ini direfleksikan oleh semakin berperannya sektor swasta dan berkurangnya aturan-aturan pemerintah dalam perekonomian. Hal ini mengandung implikasi bahwa banyaknya aturan-aturan pemerintah dapat berakibat mengganggu ruang gerak swasta dalam investasi. Oleh karena itu efektivitas dan konsistensi kebijakan sangat penting dalam mendukung investasi swasta.

Inovasi dan sikap proaktif memang sangat diperlukan bagi pembangunan daerah dalam globalisasi. Persaingan yang ada tidak saja menyangkut antar negara, namun juga perlunya ditumbuhkan kompetisi yang sehat antar daerah dengan bepegang pada kerangka pembangunan nasional yaitu GBHN. Dalam jangka panjang misalnya, negara lain diharapkan bisa melihat kondisi dan potensi daerah melalui jaringan internet. Namun demikian tanpa *political will* dan *political action* pemerintah, globalisasi bisa menjadi ancaman, bukan lagi peluang bagi daerah.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Baswir, Revrisond (1997), "Manajemen Visi, Misi dan Strategi dalam Pembangunan Ekonomi Daerah", *Makalah untuk Program Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, Kerjasama Ditjen PUOD Depdagri dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis UGM.
- Blundell and Alex Murdock (1997), *Managing in the Public Sector*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Bryson, John M (1988), *Strategic Planning for Public and Non Profit Organisations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Development*, Jossey-Bass.
- Kanter, Rosabeth Moss (1995), *World Class: Thriving Locally in the Global Economy*, Simon & Schuster, New York.
- Manik, Rusman R (1997), "Prinsip dan Strategi bagi Reinventing Government", *Kertas Kerja pada Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, tidak dipublikasikan.
- Nanus, Burt (1992), *Visionary Leadership*, Jossey-Bass Inc., San Francisco
- Nutt, Paul C and Robert W. Backoff (1993), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Ohmae, Kenichi (1990), *The Borderless World*, Harper-Collins
- \_\_\_\_\_ (1996), *Borderless Asia*, The Asian Manager, April-May.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming in the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., NY.
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy: Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., NY.
- Pudjianto, Timbul (1996), "Manajemen Sektor Ekonomi Strategis", makalah pada *Pembukaan Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, Kerjasama Ditjen PUOD Depdagri dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis UGM.
- The World Bank (1997), *World Development Indicator 1997*, Washington.

<sup>1</sup>Kenichi Ohmae (1990), *The Borderless World*, HarperCollins

<sup>2</sup>Burt Nanus (1992), *Visionary Leadership*, Jossey-Bass Inc., San Francisco dan Revrisond Baswir (1997), "Manajemen Visi, Misi dan Strategi dalam Pembangunan Ekonomi Daerah", *Makalah untuk Program Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, Kerjasama Ditjen PUOD Depdagri dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis UGM

<sup>3</sup>Burt Nanus (1992), *ibid*, hal. 16-17

<sup>4</sup>Paul C. Nutt and Robert W. Backoff (1993), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*,

---

Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

<sup>5</sup>David Osborne and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., NY.

<sup>6</sup>Rusman R. Manik (1997), *Prinsip dan Strategi bagi Reinventing Government*, Kertas Kerja pada Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis, Yogyakarta.

<sup>7</sup>David Osborne and Peter Platrik (1997), *Banishing Bureaucracy: Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., NY.

<sup>8</sup>Kenichi Ohmae(1996), *Borderless Asia*, The Asian Manager, April-May

<sup>9</sup>Rosabeth Moss Kanter (1995), *World Class: Thriving Locally an the Global Economy*,Simon & Schuster, New York.

<sup>10</sup>Revrisond Baswir (1997), *ibid.*

<sup>11</sup>John M. Bryson (1988), *Strategic Planning for Public and Non Profit Organisations: A Guide to Strengtheing and Sustaining Organisational Development*, Jossey-Bass. hal. 48

<sup>12</sup>Timbul Pudjianto (1996), "Manajemen Sektor Ekonomi Strategis", makalah pada *Pembukaan Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, Kerjasama Ditjen PUOD Depdagri dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis UGM, Yogyakarta.

<sup>13</sup>The World Bank (1997), *World Development Indicator 1997*, Washington.