

Seri Studi Kebudayaan 3
Menaksir Gerak dan Arah Pembangunan Indonesia Timur

ISBN: 978-602-50706-2-4

Editor:

Nindyo Budi Kumoro
Franciscus Apriwan
Manggala Ismanto

Pracetak:

Jihananda Marcel Egidyah
Yayuk Windarti
Hanifatul Alifa Radhia
Widya Ayu Permatasari

Desain sampul:

Dyanningrum Pradhikta

Sketsa sampul:

Romy Setiawan

Penerbit:

Program Studi Antropologi
Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Brawijaya

Redaksi:

Prodi Antropologi, FIB Universitas Brawijaya
Jl. Veteran, Malang Jawa Timur 65145
Telepon: 0341-575875
Faksimile: 0341-575822
Email: snk3antroub@gmail.com
<http://fib.ub.ac.id/antropologi>

Cetakan pertama, Oktober 2019

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
 Prawacana	
Pendahuluan: ‘Indonesia Timur’: Konstruksi Batas dan Persepsi Pembangunan <i>Nindyo Budi Kumoro</i>	3
Eksperimen dan Frustrasi Pembangunan di Papua <i>Hatib Abdul Kadir</i>	15
Di antara Timur-Barat; Refleksi Antropologi Ulang-alik dari Kei ke Sumba <i>P.M. Laksono</i>	25
 Manusia, Kebudayaan dan Keanekaragaman Identitas	
Politik Tubuh dalam Hentakan Tarian Cakalele <i>Thiovilia Siahaya & Manggala Ismanto</i>	39
“Bissu” dalam Imaji dan Realita <i>Muh. Fatoni Rohman & Siti Zurinani</i>	49
Perempuan Bugis dalam Pusaran Pembangunan (Analisis Wacana Kritis terhadap Film Athirah) <i>Khairil Anwar & Dian Sari Unga Waru</i>	57
Homogenitas sebagai Penghambat Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat nelayan Suku Bajo <i>Sam’un Mukramin</i>	67
 Pembangunan Ekonomi, Infrastuktur, dan Penataan Wilayah	
Industrialisasi Perikanan dan Dampaknya terhadap Proyeksi Penyerapan Tenaga Kerja Subsektor Perikanan di Provinsi Maluku <i>Yanti Astrelina Purba & Yulinda Nurul Aini</i>	77
Analisis Faktor dan Pemetaan Ketahanan Pangan Provinsi Papua dalam Upaya Mendukung <i>Sustainable Development Goal’s</i> di Indonesia <i>Yulinda Nurul Aini & Fuat Edi Kurniawan</i>	89
Mapalus dalam Pembangunan Kesehatan Masyarakat Minahasa Di Sulawesi Utara <i>Oksfriani Jufri Sumampouw & Jeini Ester Nelwan</i>	101
‘ <i>Ini Tong Pu Sekolah</i> ’: Melihat Pendidikan dari Mata Masyarakat Papua <i>Franceline Anggia, Etheldreda ELT Wongkar, Ichsan Rahmanto & M Zaenul Muttaqin</i>	113

Negara, kebijakan pembangunan, dan politik kedaerahan

Marapu dalam Konteks Kewargaan: Eksklusi Sosial, Rekognisi, dan Inklusi Sosial <i>Bambang Ertanto & Elsa Marlina</i>	131
Transformasi Kepemimpinan untuk Pembangunan Berkelanjutan: Analisis Kasus di Nusa Tenggara Timur <i>Prudensius Maring & FX. Suwanto</i>	143
Kesejahteraan Masyarakat Kais dalam Transisi Pembangunan <i>Siti Febriyanti</i>	159

Pariwisata dan Globalisasi

Rekomendasi Pengembangan Wisata Religi di Larantuka <i>Novita Restiati IW & Saferi Yohana</i>	173
Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Labuan Bajo Nusa Tenggara Timur melalui Potensi Lokalitas di Era Globalisasi <i>Ariqa Nurwilda Sugiarti, Muhammad Irsyad & Siti Zakiah</i>	183
Memaknai <i>Hospitality</i> Masyarakat Paubokol, Kabupaten Lembata, NTT sebagai Modal Pembangunan Manusia di Tengah Arus Globalisasi <i>Hipolitus K Kewuel, Reza Ramadhania & Aminah Pratiwi</i>	191
Dari Fungsionalisme ke Struktural: Dualisme dalam Budaya <i>Kasebu</i> Buton Tengah <i>Laxmi, Rahmat, Syamsumarlin, & La Ode Aris</i>	199

Konflik dan Integrasi dalam Pembangunan

Penyelesaian Konflik Tanah Hak Ulayat dari Kelompok Masyarakat di Kawasan Perbatasan Antarnegara Nusa Tenggara Timur <i>Djoko Sulistyono & Hotnier Sipahutar</i>	207
Nilai-nilai Kearifan Lokal untuk Meredam Konflik di Kota Jayapura, Provinsi Papua <i>Budiana Setiawan</i>	215
Pembangunan Indonesia Timur dengan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia <i>Dian Wahyu Utami & Rahmat Saleh</i>	227

Pendidikan, Kesehatan, dan Kesejahteraan Hidup

Memikirkan <i>Blueprint</i> Pendidikan Berperspektif Kearifan Lokal <i>Hipolitus K. Kewuel</i>	237
Tradisi Pesta Sekolah: Beasiswa ala Masyarakat Manggarai di Nusa Tenggara Timur <i>Lukman Solihin</i>	243

Transformasi Kepemimpinan untuk Pembangunan Berkelanjutan: Analisis Kasus di Nusa Tenggara Timur

Prudensius Maring & FX. Suwanto

Visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan berkelanjutan dikonstruksi dari realitas masalah ekonomi, ekologi, sosial, dan kultural. Ketepatan mendefinisikan masalah dan menggerakkan pembangunan membutuhkan pemimpin yang memiliki kemampuan yang baik secara substantif-teknis dan manajerial. Pemimpin dengan kemampuan yang baik bisa bersumber dari sistem birokrasi, proses politik, jalur profesional, dan proses informal. Basis sumber kepemimpinan tersebut memiliki dinamika dan subkultur berbeda. Perbedaan tersebut melahirkan perbedaan pilihan cara pandang, pendefinisian masalah, strategi pendekatan, dan metode kerja. Paper ini menginspirasi konsep transformasi kepemimpinan dan pembangunan berkelanjutan. Penelitian lapangan menggunakan metode wawancara, pengamatan, dan analisis isi teks. Paper ini memperlihatkan bahwa pemimpin politik yang bersumber dari proses politik memiliki karakter yang dinamis-kontekstual. Pada sisi lain pemimpin birokrasi dan aparturnya memiliki karakter berciri tetap-pasti dan hirarkis. Pemimpin politik tampil sebagai pemrakarsa konstruksi visi dan arah pembangunan yang diperkuat dengan kewenangan sebagai pembuat kebijakan. Situasi demikian melahirkan tantangan berlapis. Pertama, tantangan melakukan transformasi dan sinergi antara kepemimpinan politik dan birokrasi pada level atas, level menengah, dan aparatur pelaksana. Kedua, tantangan mengkoneksikan kontribusi pemimpin terhadap konstruksi visi dan strategi pembangunan berkelanjutan. Kajian ini merekomendasikan komunikasi dan advokasi berkelanjutan untuk mensinergikan kepemimpinan politik dan birokrasi dalam gerak horizontal timbal-balik pada tingkat atas. Pada sisi lain diperlukan mekanisme sosialisasi dan internalisasi gagasan dalam gerak vertikal timbal-balik antara pengambil kebijakan dengan aparatur pada level menengah dan aparatur pelaksana.

1. Pendahuluan

Implementasi program pembangunan dari waktu ke waktu belum menghasilkan perubahan signifikan bagi perbaikan sosial-ekonomi masyarakat. Indikator capaian pembangunan berkelanjutan selalu muncul dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan. Setiap fase kepemimpinan politik selalu menempatkan prioritas sektor ekonomi-pertanian sebagai agenda prioritas dalam perencanaan pembangunan, baik jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Hal itu berlangsung dalam setiap masa kepemimpinan politik sejak masa kemerdekaan. Sektor ekonomi-pertanian selalu mendapat tempat karena realitas empirik masyarakat Nusa Tenggara Timur (NTT) adalah petani yang sumber mata pencahariannya pada sektor pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan nelayan. Sektor pertanian menjadi andalan utama masyarakat untuk memenuhi kebutuhan subsistensinya dan dalam skala tertentu diproyeksikan untuk memenuhi kebutuhan pasar (BPS Provinsi NTT, 2018). Namun, hasil yang dicapai belum signifikan.

Dua belas tahun lalu, tahun 2007, jumlah penduduk miskin di NTT mencapai 27,58% dari jumlah penduduk sebanyak 4.448.873 jiwa. Artinya sekitar 1.227.000 jiwa penduduk NTT pada masa itu hidup dalam kemiskinan. Persentase tersebut tinggi dibandingkan angka nasional sebesar 17,80% (Anonim, 2009). Hal itu sejalan dengan sajian *KOMPAS* dan *Institute for Ecosoc Rights* yang melukiskan potret kemiskinan NTT dalam balutan budaya korupsi, lemahnya visi dan kebijakan pemerintah, perilaku boros, mentalitas cepat puas, dan lilitan adat. Pelukisan itu terkonfirmasi melalui kasus busung lapar, gizi buruk, dan balita kurang gizi (Kompas, 23/12/2006; Maring, 2009). Saat ini, setelah dua belas tahun berlalu, persentase

kemiskinan di NTT bergeser sedikit ke arah positif yaitu 21,35% pada bulan Maret 2019 dari jumlah penduduk 5.456.203 jiwa. Itu berarti saat ini jumlah penduduk miskin di NTT mencapai 1.164.899 jiwa. Pada Maret 2018, jumlah penduduk miskin di kota 9,94 persen, jumlah penduduk miskin di desa di NTT melonjak menjadi 24,74 persen (BPS Provinsi NTT, 2018). Kondisi demikian terbingkai dalam latar sumber daya alam yang terus mengalami kemerosotan secara kuantitas dan kualitas.

Pemerintah selalu merespon masalah tersebut dengan mengagendakan dalam program pembangunan jangka panjang, menengah, dan tahunan. Berbagai mekanisme untuk memastikan agenda pembangunan dijalankan secara terus menerus seperti musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dari tingkat desa-kecamatan-kabupaten, provinsi, dan nasional. Namun, makin lama masalah tersebut makin kompleks. Di balik realitas maju-mundur itu, berkembang pro-kontra, apakah NTT miskin atau tidak? Padahal, NTT hanya bisa melangkah maju jika bisa menarik pelajaran secara "jujur" dari realitas kita. Jika kita tidak melihat ada masalah pada wajah NTT, pasti tidak ada alasan kuat yang menggerakkan NTT untuk menata diri. Secara politik bisa dipahami, mengapa kita enggan menerima predikat itu karena bisa mengerdilkan mental untuk bangkit. Namun, jika itu berkembang menjadi mentalitas kolektif bisa membuat NTT beradaptasi dengan kemiskinan (Maring, 2009).

Pembangunan seperti terjebak dalam kemerosotan berkepanjangan. Situasi itu membuat pembangunan sebagai fenomena berlari-lari di tempat sambil mengadaptasi kemiskinan atau fenomena berbagi kemiskinan (*shared poverty*) (Geertz, 1963; Maring, 2009). Dalam cara pandang politik ekonomi, fenomena itu dilihat sebagai akibat "salah-urus" (mis-manajemen) dan pengaruh hubungan kekuasaan dan politik ekonomi. Mengapa pembangunan di wilayah ini seperti berlari-lari di tempat? Dua pendekatan saling berseberangan berusaha menjelaskan kemerosotan tersebut. *Pertama*, kemerosotan ekologi-ekonomi dilihat sebagai akibat dari keterbatasan sumber daya (*environmental scarcity*). Pandangan ini biasa melemahkan gerak maju pembangunan. *Kedua*, kemerosotan ekologi-ekonomi dilihat sebagai akibat masalah politik-ekonomi dan "salah-urus" (mis-manajemen) sumber daya pembangunan. Cara pandang ini menjelaskan stagnasi pembangunan dengan memperhitungkan aspek kekuasaan, keadilan distribusi, cara pengontrolan, kepentingan jejaring lokal-nasional-global, kesejarahan, gender, dan peran aktor-aktor pembangunan (Peluso dan Watts, 2001).

Sering terdengar argumentasi yang bersandar pada alasan pertama di atas. Keterbatasan sumber daya alam sering jadi pembenar dalam menjawab pertanyaan: Mengapa pembangunan di NTT belum mengantarkan kemakmuran bagi masyarakat? Pilihan posisi demikian menutup peluang akselerasi perubahan. Ketika gagal membangun pertanian, pejabat politik cukup berteriak minta anggaran diperbesar sambil menyalahkan hujan, angin, panas, dan kesalahan masyarakat. Situasi demikian berkontribusi membentuk kompleksitas kemiskinan masyarakat yang ditandai dengan angka kemiskinan tetap tinggi, kasus kelaparan rutin, kasus gizi buruk dan *stunting*, angka kematian ibu-anak yang tinggi, meledaknya tenaga kerja ilegal ke luar negeri dengan konsekuensi korban jiwa yang tinggi, serta tingginya kasus *human trafficking*. Padahal, argumentasi yang mendasar pada pendekatan politik-ekonomi bisa membuka peluang transformasi tata kelola kepemimpinan dan pembangunan berkelanjutan.

Paper ini melihat pentingnya kontribusi pemimpin terhadap pembangunan berkelanjutan. Masalah pembangunan yang kian kompleks membutuhkan pemimpin yang mempunyai visi jauh ke depan, respek, dan responsif terhadap realitas masalah yang dihadapi masyarakat. Pemimpin harus mampu mendefinisikan masalah secara tepat, mampu mengonversi masalah ke dalam program kerja yang efektif, mampu menggerakkan dukungan sumber daya manusia, dan mampu menransformasi ide-ide perubahan kepada aparaturnya dan masyarakat secara luas. Pemimpin yang visioner dan memiliki kapasitas yang handal bisa mendefinisikan masalah secara tepat dan menggerakkan pembangunan. Dibutuhkan pemimpin

yang memiliki kemampuan yang baik secara substantif-teknis dan kapasitas manajerial (Maring, 2018).

Aspek kepemimpinan dalam pembangunan berhimpitan langsung dengan proses politik dan kekuasaan. Agenda pembangunan di tingkat provinsi dan kabupaten ditentukan oleh kolaborasi pimpinan politik baik di legislatif maupun eksekutif. Kedua kategori kepemimpinan politik tersebut dihasilkan dari proses politik berupa mekanisme pemilihan (*election*) yang dinamis. Kontestasi yang melibatkan masyarakat secara luas. Dinamika kewenangan dan garis kerja kepemimpinan politik berupa DPRD dan Bupati-Gubernur menentukan agenda pembangunan yang dijalankan. Kasus di lapangan memperlihatkan bahwa kedua model kepemimpinan politik yang terwadah dalam kelembagaan DPRD dan Bupati-Gubernur sering terjebak dalam upaya menjaga pola relasi kewibawaan yang formalistik, tidak fleksibel, dan kaku. Relasi penuh nuansa formalistik sering membawa dampak berupa tersendatnya proses pengambilan keputusan yang berhubungan langsung dengan kepentingan rakyat (Maring, 2018).

Kepemimpinan politik kerap terjebak dalam pola relasi formalistik sehingga sulit bersinergi mendukung program pembangunan. Padahal, kepentingan masyarakat adalah titik sentral proses politik. Mestinya, kepentingan masyarakat menjadi penengah dan penyatu kontestasi hubungan kekuasaan antarpemimpin politik, bahkan harus dikonstruksi menjadi tujuan bersama. Ketika kontestasi kepemimpinan pada tingkat atas terbangun maka terjadi sinergi kepemimpinan untuk menggerakkan aparatur dan masyarakat menuju pencapaian tujuan pembangunan. Kepemimpinan merupakan aktivitas mendorong kerja sama antarpihak dalam mencapai tujuan bersama. Selain itu, kepemimpinan merupakan proses untuk memengaruhi penentuan tujuan organisasi, memotivasi perilaku pengikut untuk mencapai tujuan, memperbaiki kelompok dan budayanya, memengaruhi interpretasi atas peristiwa yang dialami pengikutnya, dan memelihara kerja sama dari orang-orang di luar kelompok atau organisasi (Veithzal Rivai dalam Dewi, 2014).

Kompleksitas pembangunan berkelanjutan yang berlangsung dinamis membutuhkan kepemimpinan transformasional yang fleksibel sehingga bisa mengonstruksi kebijakan dan menjalankan tindakan secara efektif. Pemimpin transformatif mesti memiliki kemampuan mendefinisikan masalah, mengkomunikasikan dan mengartikulasikan gagasan, memiliki komitmen, menggugah spirit, antusiasme, dan optimisme staf. Selain itu, pemimpin transformatif juga harus memiliki kemampuan intelektual yang mampu menumbuhkan ide-ide baru, mencari solusi, mencari pendekatan baru, serta mampu mendengarkan masukan dan kebutuhan staf (Muallidin, 2013).

Kepemimpinan transformasional diharapkan mampu mendinamisasi pembangunan agar terjadi kesinambungan substantif dari satu fase kepemimpinan kepada fase lanjutannya. Pembangunan berkesinambungan mengandung konsep pokok antara lain mengarah pada kebutuhan dan kesadaran atas sumber daya pendukung. Konsep dasar kebutuhan harus mengarah pada kaum miskin sebagai subjek pembangunan. Konsep kesadaran atas sumber daya pendukung mengarah pada pemanfaatan bersumber daya sesuai keadaan teknologi dan organisasi sosial yang respek terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan masa depan (Abdurrahman, 2003).

Asumsi dasar serta ide pokok yang mendasari konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainability*) yaitu: *pertama*, proses pembangunan itu mesti berlangsung secara berlanjut, terus menerus ditopang oleh sumber alam, kualitas lingkungan dan manusia yang berkembang secara berlanjut. *Kedua*, sumber daya alam terutama udara, air dan tanah memiliki ambang batas, diatas mana penggunaannya akan menciutkan kualitas dan kuantitasnya. Penciutan itu berarti berkurangnya kemampuan sumber alam tersebut untuk menopang pembangunan secara berlanjut, sehingga menimbulkan gangguan pada keserasian sumber daya alam dengan

sumber daya manusia (Emil Salim dalam Abdurrahman, 2003). Paper ini menginspirasi asumsi yang pertama, terutama berhubungan dengan kesinambungan agenda pembangunan yang tentu juga berimplikasi pada tata kelola sumber daya pembangunan secara berkelanjutan.

2. Metode Penelitian

Masalah yang dibahas dalam paper ini adalah menegaskan pentingnya kepemimpinan transformasional dalam mendinamisasi relasi kepemimpinan politik dan birokrasi untuk bersinergi dan mendorong proses pembangunan berkelanjutan. Masalah pembangunan yang kian kompleks membutuhkan pemimpin yang mempunyai visi, misi, tujuan, dan sasaran pembangunan berkelanjutan, respek, dan responsif terhadap realitas masalah yang dihadapi masyarakat, mampu mendefinisikan masalah secara tepat, mampu mengonversi masalah ke dalam program kerja yang efektif, mampu menggerakkan dukungan sumber daya manusia, dan mampu mentransformasi ide-ide perubahan kepada aparatur dan masyarakat secara luas. Pemimpin yang visioner dan memiliki kapasitas yang andal bisa mendefinisikan masalah secara tepat dan menggerakkan pembangunan. Dibutuhkan pemimpin yang memiliki kemampuan yang baik secara substantif-teknis dan kapasitas manajerial.

Paper ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dukungan *mix-method*. Guna menjawab masalah kajian di atas maka telah digunakan metode wawancara, observasi, dan studi dokumen. Metode wawancara digunakan untuk mengumpulkan data-informasi berkaitan dengan kepemimpinan, pola relasi kekuasaan, peran dan fungsi aparatur birokrasi, dan masyarakat sebagai penerima dampak dari intervensi program pembangunan. Pengumpulan data dilakukan secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan analisis data. Metode observasi atau pengamatan diterapkan dalam pengumpulan data berkaitan dengan interaksi relasi antaraparatur dan masyarakat sebagai penerima dampak dari implementasi program pembangunan. Metode kajian dokumen terutama untuk memenuhi data-informasi yang berkaitan dengan program dan proyek pembangunan. Data berupa dokumen juga diperoleh melalui akses ke website pemerintah daerah.

Paper ini adalah kajian awal yang berusaha melihat kaitan antara tema kepemimpinan dengan pembangunan berkelanjutan. Sumber data primer diperoleh melalui hasil penelitian lapangan tahun 2017 di Kecamatan Mapitara dan Kecamatan Waigete, Kabupaten Sikka. Data primer lain diperoleh dari hasil penelitian tahun 2013 tentang kebudayaan dan penyuluhan pertanian di Kabupaten TTS dan Kabupaten Kupang. Data observasi diperoleh dari rangkaian pengamatan lapangan sejak tahun 2013 hingga tahun 2018. Data yang dikumpulkan meliputi data berkaitan dengan relasi antarpemimpin, peristiwa konflik dan kerja sama yang melibatkan pemerintah, legislatif, aparatur pemerintah, dan masyarakat. Data berkaitan dengan kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan strategi sosial-ekonomi yang dijalankan masyarakat. Sebagian data lain diperoleh melalui publikasi media masa lokal dan nasional yang berkaitan dengan pembangunan di wilayah provinsi NTT. Informan penggalian data meliputi pejabat pemerintah, anggota legislatif, aparatur pemerintah di tingkat satuan kerja pemerintah daerah, petugas lapangan, aktivis LSM, dan masyarakat. Secara metodologis, diperlukan kajian lanjutan untuk melihat secara mikro tentang implikasi kontestasi kekuasaan dan kepemimpinan terhadap pembangunan berkelanjutan.

3. Hasil dan Pembahasan

Program pembangunan selalu dikonstruksi, diarahkan, dan digerakkan oleh pemimpin yang berkuasa. Program pembangunan harus berbasis realitas masalah dan dirancang dalam jangka panjang, jangka menengah, dan pendek agar memenuhi syarat keberlanjutan. Pencapaian syarat keberlanjutan pembangunan sangat ditentukan oleh peran-fungsi dan keputusan pemimpin politik di eksekutif dan legislatif. Syarat keberlanjutan pembangunan berhadapan dengan mekanisme pemilihan pemimpin politik lima tahunan yang membuka

peluang tampil pemimpin baru. Dengan demikian, karakter kepemimpinan memiliki potensi sebagai pendorong dan-atau melahirkan kemandekan.

Kerangka pikir demikian dinarasikan dalam tiga sub-bagian sebagai berikut: *Pertama*, terjadinya fenomena pemimpin baru selalu melahirkan program baru yang diikuti dengan komunikasi pembangunan dan komunikasi politik yang berdampak pada konstaksi fokus kerja. *Kedua*, selalu muncul gejala kemerosotan sosial-ekonomi di balik agenda pembangunan yang selalu baru dari pemimpin baru. Kemerosotan itu bisa berhubungan dengan lemahnya transformasi visi-misi, tujuan, sasaran pembangunan yang berkesinambungan dari masa ke masa. Lemahnya transformasi visi-misi bisa akibat dari lemahnya kepemimpinan yang mengarahkan perubahan (*directing change*) dan menjembatani agenda sebelumnya dengan agenda pembangunan masa kini dan masa depan. *Ketiga*, diperlukan kepemimpinan transformasional untuk mendorong pembangunan berkelanjutan. Kepemimpinan yang bisa mentransformasi gagasan dan menggerakkan perubahan.

3.1 Selalu Saja Pemimpin Baru, Program Baru

Sejak zaman raja-raja (masa pra-kemerdekaan), pembangunan sektor pertanian sudah dijalankan di tiap wilayah kerajaan di semua wilayah NTT. Potensi sumber daya alam seperti cendana, gaharu, dan ternak membuat wilayah NTT diperhitungkan dalam perdagangan nusantara dan Asia Tenggara pada masa pra-kolonial (Fox, 1977). Pada fase awal kemerdekaan, konsolidasi keamanan pangan berlangsung secara nasional hingga ke wilayah NTT. Kekuatan sentralisasi pembangunan pertanian tanaman pangan berbasis lahan basah secara nasional pada masa itu diperkaya landasan kultural di tingkat lokal melalui inisiasi pembangunan pertanian lahan kering pertanian yang diinisiasi kaum misionaris (Gharu dkk, 2000; Maring, 2009).

Konsolidasi agenda pusat dan inisiatif lokal memasuki babak baru sejak awal tahun 1960-an. Pemerintah tampil sebagai pemrakarsa pembangunan yang bersinergi dengan peran kelembagaan gereja dan kelembagaan lokal berbasis adat dan kerajaan. Sejak pertengahan tahun 1960-an hingga tahun 1970-an bergema seruan: “Tanam, sekali lagi tanam, dan manfaatkan setiap jengkal tanah.” Sejak itu terdengar sahut-menyahut program dan slogan pembangunan. Pada tingkat provinsi, para pemimpin politik (Gubernur) dari masa ke masa berusaha meletakkan proses konstruksi mentalitas dan konstruksi teknis. Tahap konstruksi mentalitas adalah proses konstruksi visi dan tujuan pembangunan. Tahap konstruksi teknis adalah proses di mana visi diturunkan dalam strategi dan metode implementasi (Gharu dkk, 2000; Maring, 2009).

Proses demikian dengan berbagai konsekuensi tumpang-tindih terlihat dalam berbagai program yang muncul seiring periodisasi kekuasaan. Pada fase tahun 1970-an hingga akhir tahun 1980-an, sangat gencar dan dirasakan oleh masyarakat atas dorongan pemimpin politik melalui “gerakan tanam sekali lagi tanam” yang dikenal dalam formulasi “operasi nusa hijau (ONH)” dan “operasi nusa makmur (ONM)”. Karakter pemimpin politik masa itu yang belatar belakang militer dan dokter terejawantah dalam spirit gerakan tersebut. Hingga kini memori masyarakat dan aparatur birokrasi masih menyimpan kenangan itu baik dari sisi substansi kebijakan yang berpihak pada pembangunan masusia melalui pertanian berkarakter lahan kering maupun dari sisi gaya kepemimpinan politik yang tegas dan terkontrol – meski diakuinya sendiri masih lemah dalam hal manajemen keberlanjutan (Ansel Deri, 2015: <http://anselboto.blogspot.com/2015/06/>).

Menjelang akhir tahun 1980-an, program ONH/ONM yang dikenal sebagai program fenomenal karena kesesuaian konteks masalah wilayah kering dan gaya kepemimpinan yang tegas terdesak oleh kemunculan gerakan baru yang diusung pemimpin politik baru. Masa kepemimpinan politik sepuluh tahun digantikan pemimpin politik baru dengan program andalan dengan sebutan gerakan bangun desa (Gerbades) dan gerakan meningkatkan pendapatan asli

rakyat (Gempar). Kepemimpinan politik lima tahun dalam kisaran waktu akhir tahun 1980-an hingga awal tahun 1990-an itu memunculkan pentingnya peran arahan pembangunan desa melalui tenaga muda terdidik dan menggerakkan penghargaan masyarakat atas jerih-lelah mereka dari hasil pertanian namun tidak kuat mengakar. Peran tenaga pembangunan desa hanya sebatas proyek yang berumur pendek. Pada sisi lain, gerakan peningkatan pendapatan asli rakyat tidak ditopang dengan peningkatan nilai tambah dan harga komoditas. Gaya kepemimpinan politik fase ini yang berbasis birokrat-dokter terasa kontras dengan kepemimpinan politik sebelumnya berbasis militer-dokter. Masa lima tahun tidak terkesan kuat di masyarakat untuk melihat korelasi dan keterkaitan antara agenda substantif fase kepemimpinan sebelum dan sesudahnya. Hal yang ramai diperbincangkan masyarakat adalah komparasi kepemimpinan militer yang tegas versus sipil yang persuasif.

Program Gerbades-Gempar hanya berusia lima tahun seiring pergantian kepemimpinan politik yang beralih ke pemimpin baru dengan luncuran program baru yang dikenal dengan sebutan Tujuh Program Strategis. Di bawah kepemimpinan politik dengan latar militer, tujuh program strategis ini diluncurkan dalam formulasi agenda pengembangan sumber daya manusia, penanggulangan kemiskinan, pembangunan ekonomi, pengembangan dan pemanfaatan IPTEK, penataan ruang, pengembangan sistem perhubungan dan pengembangan kepariwisataan. Program pembangunan pertanian tidak ditampilkan sebagai program unggulan, melainkan ditautkan dalam agenda pembangunan ekonomi. Memori yang kuat dikenang masyarakat, terutama di wilayah Timor adalah berlakunya operasi penebangan dan penghentian penebangan tanaman cendana. Terkesan seolah cendana dibabat habis dan menyisahkan ketakutan masyarakat karena kuatnya kontrol pemerintah terhadap tanaman cendana yang tumbuh di lahan milik mereka. Industri cinderamata cendana memang berkembang tetapi secara bersamaan tanaman cendana layak terbang pun sulit ditemukan. Kontrol penjualan cendana yang lemah membuat kayu cendana mudah dijual keluar wilayah NTT. Program unggulan pada fase ini dinilai terlampaui berorientasi makro, bersifat filosofis, dan membangun pola pikir strategis (Gharu dkk., 2000).

Hanya lima tahun menggeliat, agenda tujuh program strategis beralih ke program “tiga batu tungku” (Kleden, 2009). Program unggulan tiga batu tungku menekankan ekonomi rakyat, pendidikan rakyat, dan kesehatan rakyat. Fase kepemimpinan politik ini berlangsung selama sepuluh tahun. Di bawah motto Gubernur: “Mulailah membangun dari apa yang dimiliki rakyat dan apa yang ada pada rakyat”. Karakter kepemimpinan masa sepuluh tahun ini kuat nuansa persuasif dengan latar belakang sebagai birokrat yang pernah menjadi Bupati. Program unggulan pada fase ini dinilai terlampaui berorientasi makro, bersifat filosofis, dan membangun pola pikir strategis. Kurang terlihat karakter kepemimpinan yang tegas dalam mengarahkan dan menggerakkan perubahan. Pola ini dipandang kurang populer di masyarakat karena aparat pemerintah gagal menerjemahkan dalam aksi teknis (Gharu dkk, 2000; Maring, 2009).

Pada masa waktu 2008 sampai 2018, kepemimpinan politik beralih ke kepemimpinan politik dengan beda program unggulan yang disebut Anggur Merah dengan motto: “Sehati sesuara membangun NTT baru” (Maring, 2009). Agenda transformasi ekonomi rakyat terwadah dalam paradigma anggaran untuk kesejahteraan rakyat (Anggur Merah) dengan delapan agenda strategis. Namun, paradigma anggur merah yang dikonstruksi dari refleksi keterpurukan sosial, ekonomi, dan ekologi tidak sukses membawa “anggaran untuk rakyat menuju sejahtera” (Anggur Merah). Belum terasa keberhasilan mengintegrasikan agenda kulturisasi dan komersialisasi pertanian. Program jagungisasi untuk penguatan pangan lokal pun meredup. Kebiasaan *merger* instansi teknis seperti pertanian, kehutanan, perkebunan, dan peternakan menimbulkan konstruksi internal dan pelayanan masyarakat. Saat melakukan penelitian tahun 2015 di kabupaten Sikka, aparat perkebunan dan kehutanan mengisahkan, mereka hanya dikumpulkan dalam satu kantor tetapi filosofi dan tata kerja mereka berbeda (Anonim, 2009b; Anonim, 2009c).

Tahun 2018 dimulai babak baru pembangunan NTT di bawah kendali kepemimpinan baru dengan fokus pada lima bidang, yaitu pembangunan pariwisata, kesejahteraan rakyat, sumber daya manusia, infrastruktur, dan reformasi birokrasi. Lima bidang ini diabstraksi dari realitas persoalan yang melilit masyarakat NTT sejak puluhan tahun silam. Kepemimpinan ini baru berlangsung setahun. Prakarsanya mengundang pro-kontra di masyarakat (Maring, 2018). Terlihat komitmen pemimpin ini untuk meletakkan pendidikan sebagai fondasi dasar pembangunan di NTT yaitu fokus pada pembangunan manusia. Penguatan sumber daya manusia menjadi prioritas dan sasaran utama di setiap segmen pembangunan. Keterbelakangan pendidikan adalah salah satu faktor yang menempatkan NTT sebagai wilayah miskin. Pembangunan infrastruktur di NTT selalu berhadapan dengan persoalan yang sama yakni air, listrik dan jalan. Sejak sekarang, pembangunan infrastruktur harus diprogramkan secara berjenjang dan memiliki target yang jelas. Transformasi kepemimpinan yang ditautkan dengan agenda pembangunan berkelanjutan menjadi perhatian serius dari pasangan gubernur-wakil yang sedang memimpin NTT saat ini, seperti dinyatakan:

“Hingga sekarang ini keluhan dan keprihatinan di NTT masih seputar listrik, air dan jalan. Kita tertinggal jauh dibandingkan provinsi-provinsi lain. Program pembangunan harus memiliki target yang jelas dengan kualitas jangka panjang. Mengapa NTT tidak bisa bersaing dengan daerah-daerah lain? Masalah strategis berkaitan dengan masalah kepemimpinan. Pemimpin NTT bukan semata soal kekuasaan melainkan komitmen moral untuk bangkit dari ketertinggalan. Sektor pembangunan di NTT tidak semata mengandalkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi. Maka pemimpin NTT harus memiliki jaringan (*networking*) yang luas dengan pemerintah pusat bahkan negara-negara lain. Pemimpin yang tidak memiliki akses *networking* yang kuat tentu hanya mengharapkan kekuatan anggaran daerah dan juga pusat (APBN). Ini soal kewenangan (otoritas) pemimpin yang menentukan kebijakan daerah serta tingkat kepercayaan (kredibilitas) dalam membangun jaringan lintas sektor dan elemen.”
<http://indonesiasatu.co/detail/ini-gagasan-brilian-membangun-ntt>

Berbagai program pembangunan yang dikemukakan di atas dijalankan melalui mekanisme proyek. Proyek adalah strategi yang diturunkan dari visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan. Selanjutnya ia menentukan realitas teknis. Tanpa spirit tata kelola yang sehat, proyek bisa melahirkan kesenjangan antara konstruksi visi dan teknis. Mereka yang terlibat dalam konstruksi visi bisa mengabaikan realitas teknis. Sebaliknya, mereka yang terlibat dalam implementasi teknis bisa dikuasai aksi pragmatis. Situasi inipun membuka peluang tumpang-tindih proyek dan menimbulkan kebingungan pada masyarakat. Di kabupaten Sikka, masyarakat mengisahkan implikasi tumpang tindih proyek. Mereka bingung menerima kehadiran aparat dari dinas kehutanan dan perkebunan yang datang atas nama proyek berbeda dengan membawa tanaman berbeda. Akhirnya mereka menerima semua tanaman tetapi hanya menanam sesuai kebutuhan mereka pada lahan yang sama. Saat aparat kehutanan datang mereka mengaku tanaman ONH, saat aparat perkebunan datang mereka mengaku tanaman perkebunan/PRPTE. Di kabupaten Kupang masyarakat mengisahkan lahan yang sama sering menjadi sasaran lokasi proyek kehutanan (Maring, 2009; Maring, 2010). Bentang lahan kering NTT siap menyerap program dan proyek (Gharu, dkk, 2000). Proyek kehutanan, pertanian, dan peternakan banyak yang kini tinggal nama. Program yang berpusat pada pendekatan proyek sering hanya menempatkan masyarakat sekadar jadi tenaga kerjanya.

3.2. Muramnya Capaian Sosial-Ekonomi

Rangkaian pembangunan sejak tahun 1958 hingga tahun 2019 melahirkan capaian yang dirasakan masyarakat. Namun capaian itu belum mampu mengubah predikat NTT sebagai wilayah miskin, tingkat pendapatan masyarakat yang rendah, kualitas kehidupan sosial-ekonomi yang masih rendah, angka kematian ibu dan bayi tetap tinggi. Hingga tahun 2019, NTT masih menempati posisi sebagai provinsi termiskin setelah Papua dan Papua Barat (BPS, 2018).

Dua belas tahun lalu, sekitar tahun 2007, jumlah penduduk miskin di NTT mencapai 27,58 % dari jumlah penduduk NTT sebanyak 4.448.873 jiwa. Artinya sekitar 1.227.000 jiwa

penduduk NTT pada masa itu hidup dalam kemiskinan. Persentase itu tinggi dibandingkan angka nasional sebesar 17,80 % (Anonim, 2009a). Hal ini sejalan dengan sajian *KOMPAS* dan *Institute for Ecosoc Rights* yang melukiskan potret kemiskinan NTT yang dibalut budaya korupsi, lemahnya visi dan kebijakan pemerintah, perilaku boros, cepat puas, dan lilitan adat. Pelukisan itu terkonfirmasi melalui kasus busung lapar, gizi buruk, dan balita kurang gizi (Kompas, 23/12/2006; Mubyarto dkk, 1993).

Setelah dua belas tahun berlalu, gambaran kondisi kemiskinan di NTT bergeser ke arah positif sekitar 21,35 % pada bulan Maret 2019 dari jumlah penduduk NTT sebanyak 5.456.203 jiwa. Itu berarti jumlah penduduk miskin di NTT mencapai 1.164.899 jiwa dengan pendapatan di bawah Rp. 401.220 per kapita per bulan. Pada Maret 2018, jumlah penduduk miskin di kota 9,94 persen, jumlah penduduk miskin di desa di NTT melonjak menjadi 24,74 persen (BPS Provinsi NTT, 2018). Angka kematian bayi pada tahun 2015 sekitar 41,2% dan gizi buruk balita mencapai 11,5% (BPS, 2015). Capaian penurunan angka kemiskinan pada tahun 2019 ini menggembirakan tapi perlu diwaspadai pola fluktuasi kerentanan yang terjadi yang berhubungan langsung dengan faktor fisik-teknis yang memengaruhi pemenuhan sumber pendapatan masyarakat. Tahun 2014 NTT mencapai angka kemiskinan 19,92 % tetapi pada tahun 2015 jatuh ke angka 22,61%, padahal secara nasional penurunan angka kemiskinan berjalan stabil (BPS, 2015).

Fakta kuantitatif lain juga memprihatinkan, terutama berkaitan dengan bentang alam sebagai basis material dan sumber mata pencaharian masyarakat NTT yang sebagian besar dari sektor pertanian dalam arti luas. Dua belas tahun lalu, tahun 2009, tercatat bahwa 44,55% luas daratan NTT (47.349,9 km²) teridentifikasi kritis dengan laju percepatan lahan kritis selama 20 tahun terakhir mencapai 15.163,65 ha/tahun. Angka itu lebih tinggi dari realisasi rehabilitasi hutan dan lahan selama 20 tahun terakhir seluas 3.615 ha/tahun. Angka itu melahirkan rasio degradasi dan rehabilitasi 4:1, itu berarti upaya rehabilitasi jauh tertinggal dari laju percepatan lahan kritis (Maring dan Petrus, 2008). Total lahan pertanian sekitar 1.808.315 ha lahan pertanian yang terdiri dari lahan kering (ladang dan kebun/tegalan) 1.636.493 ha; sawah: 171.822 ha) (Anonim, 2009d).

Sementara data tahun 2015 memperlihatkan bahwa luas lahan sawah menjadi 104.084 ha, lahan tegalan/kebun 508.996 ha, ladang 311.614 ha, lahan tidur 793.229 ha, dan kawasan hutan tersisa 16,43% dari luas minimal 30% luas DAS dan pulau (BPS, 2015). Hal ini memperlihatkan bahwa sumberdaya lahan kering sebagai basis kegiatan ekonomi masyarakat terus mengalami degradasi. Kondisi ini memastikan ketimpangan dalam penyediaan pangan yang cukup bagi masyarakat. Padahal, setiap tahun wilayah NTT sering dilanda perubahan iklim secara eratik (tidak menentu) dan fluktuatif yang menyebabkan kekeringan yang berdampak pada gagal panen. Gagal panen yang dialami masyarakat secara berulang pada lahan yang sedang diolah setiap tahun bisa menutup peluang untuk pemanfaatan lahan tidur yang cukup luas.

Gambaran kemiskinan dengan kondisi sumber daya alam sebagai basis kegiatan pertanian masyarakat tersebut membuka jebakan-jebakan kerentanan sosial-ekonomi yang tinggi. Ada kelegaan bahwa setelah melalui proses pembangunan yang panjang, setelah 10 tahun terjadi penurunan angka kemiskinan lebih dari 6% seiring perubahan di tingkat nasional. Dua tahun terakhir antara 2017 hingga tahun 2019 memang terjadi gerak turun-naik angka kemiskinan sekitar 0,06% dan 0,26%. Namun kabar gembira penurunan angka kemiskinan itu belum cukup melahirkan kondisi yang stabil.

Dalam latar sumber daya alam terdegradasi, kondisi sosio-kultural, dan etos kerja masyarakat yang tidak stabil (Mubyarto dkk, 1993) maka terbuka potensi yang bisa melahirkan kerentanan sosial-ekonomi. Jumlah penduduk yang terdorong keluar dari angka kemiskinan belum masuk dalam zona yang stabil karena sewaktu-waktu bisa jatuh kembali dalam zona

miskin karena pemicu yang berada di luar kontrol masyarakat, baik karena faktor fisik-teknis maupun faktor sosial-politik-ekonomi. Merebaknya kasus gagal panen, kekeringan air pertanian, kelaparan, busung lapar, kurang gizi yang sering terjadi dari tahun ke tahun adalah bentuk kerentanan sosial-ekonomi, seperti yang terjadi berikut:

Tahun 2015, 11 anak di TTU meninggal. Itulah kabar duka bagi dunia kesehatan NTT. Peralpnya, penyebabnya adalah gizi buruk. Bahkan, data lengkap Dinas Kesehatan Provinsi NTT menyebutkan sebanyak 21.134 balita di NTT mengalami kurang gizi. Dan, dari jumlah itu, 1.918 di antaranya sudah masuk kategori gizi buruk. Kekeringan dan gizi buruk kini tak henti-hentinya menjadi topik hangat pada sejumlah media di NTT. Maklum, kekeringan dan perubahan iklim tak menentu yang terjadi akhir-akhir ini, kemudian berdampak pada kegagalan panen dan rawan pangan. Imbas lanjutannya, masyarakat mengonsumsi makanan atau pangan seadanya tanpa mengutamakan gizi. (<http://nttprov.go.id/ntt/ntt-dalam-lilitan-persoalan-kekeringan-gizi-buruk-hingga-busung-lapar/>).

Realitas kemiskinan masyarakat NTT itu memacu pemerintah berkonsentrasi mengejar target pencapaian *Millennium Development Goals (MDGs)* hingga tahun 2015 yang kini ditransformasi menjadi *Sustainable Development Goals (SDGs)* untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Masalah kesehatan Ibu, Bayi, dan Balita diperkuat untuk menurunkan angka kematian Ibu, Bayi dan Balita (AKI, AKB, dan AKABA). Kalkulasi pencapaian target-tagret tersebut lebih memperhitungkan angka-angka capaian makro yang terlihat dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan daerah (Anonim, 2008; Anonim, 2014; Anonim, 2015; Anonim, 2018). Namun, perlu diperhitungkan bahwa perhatian yang tercurah pada angka makro bisa melahirkan kebanggaan semu. Dalam hal gerak perubahan angka kemiskinan, pengendalian pada capaian makro tidak mampu menyelami dinamika antara garis kemiskinan dan strategi pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari. Jika hanya mengandalkan angka makro, NTT sulit mengetahui bagaimana masyarakat berjuang menggapai garis tidak miskin dan tak jatuh kembali (Saifuddin, 2007). Penanganan kerentanan sosial-ekonomi membutuhkan basis data mikro agar kebijakan dan tindakan lebih efektif dan terukur.

Lebih dari 70 tahun masyarakat provinsi NTT mengalami dinamika menjadi sasaran dan subjek pembangunan yang dijalankan secara nasional melalui mekanisme rencana pembangunan lima tahunan (Repelita) lalu bergerak menuju rencana pembangunan jangka pendek, menengah, dan panjang. Proses *need assessment* masalah dan kebutuhan masyarakat telah ditempuh melalui berbagai mekanisme Musrenbang dari tingkat desa-kecamatan, kabupaten, provinsi, dan nasional. Pertanyaannya, mengapa dalam kurun waktu yang panjang itu selalu ada penduduk NTT dalam kisaran 21% hingga 27% yang masuk dalam kategori miskin? Pertanyaannya lanjutannya adalah sejauh mana pembangunan pertanian berkontribusi terhadap realitas kemiskinan tersebut? Apakah setelah lebih dari 70 tahun membangun, kelompok masyarakat yang masuk dalam gerbong kemiskinan itu telah diketahui di mana mereka berada, siapa saja mereka, apa yang mereka kerjakan untuk keluar dari kemiskinan, dan bagaimana cara yang mereka lakukan untuk keluar dari kemiskinan?

Apakah orang-orang yang masuk dalam persentase angka kemiskinan adalah mereka yang mengalami kelaparan saban tahun? Apakah secara berulang mereka mengalami busung lapar, gizi buruk, *stunting*? Apakah kerentanan tersebut berulang pada lokasi dan menimpa orang-orang yang sama? Bagaimana struktur usaha mereka, perencanaan usaha, penguasaan sumber daya, etos kerja mereka, gaya hidup mereka, lingkaran adat-istiadat mereka? Untuk kasus *stunting*, apakah mereka umumnya petani, bagaimana etos kerjanya, bagaimana lingkungannya, sumber daya, di mana mereka tinggal?

Apakah gagal panen, kekeringan air pertanian yang dialami dari tahun ke tahun telah direspon dan dijawab secara strategis? Apa respon menjawab itu, apakah hanya soal bagi-bagi sarana produksi pertanian? Bagaimana sentuhan kebijakan strategis pada mereka, tidak sekadar karitatif? Bukankan rentetan lilitan masalah secara berulang itu menyangkut

kemandirian petani dan perencanaan, menabung, strategi sosial-ekonomi, kehidupan sosial, dan kelembagaan petani? Apakah kerentanan sosial-ekonomi yang berkepanjangan ini berhubungan dengan peran-fungsi kepemimpinan politik dan birokrasi dalam mendorong pembangunan secara berkesinambungan dan berkelanjutan?

3.3. Transformasi Kepemimpinan Untuk Pembangunan

Aspek kepemimpinan dalam pembangunan berimpitan langsung dengan proses politik dan kekuasaan yang terjadi di wilayah di mana pembangunan dijalankan. Agenda pembangunan di tingkat provinsi dan kabupaten dipengaruhi corak kolaborasi kepemimpinan politik baik di legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: DPRD Kabupaten-Kota-Provinsi) maupun eksekutif (Gubernur, Bupati, Wali Kota). Kedua kategori kepemimpinan tersebut dihasilkan dari proses politik berupa mekanisme pemilihan (*election*) yang berlangsung dinamis dan melalui kontestasi yang melibatkan masyarakat secara luas. Dinamika kewenangan dan garis kerja antara legislatif dan eksekutif menentukan nasib agenda-agenda pembangunan yang dijalankan. Kepemimpinan politik yang terwadah dalam kelembagaan DPRD dan bupati-gubernur sering terjebak dalam upaya menjaga pola relasi kewibawaan yang formalistik, tidak fleksibel, dan kaku. Relasi penuh nuansa formalistik sering membawa dampak berupa tersendatnya proses pengambilan keputusan yang berhubungan langsung dengan kepentingan rakyat (Maring, 2018)

Kepemimpinan gubernur-bupati termasuk birokrasi yang dilabel sebagai kekuasaan eksekutif kerap melahirkan persoalan yang mempengaruhi pengambilan keputusan terkait agenda pembangunan. Para pimpinan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) di berbagai instansi pemerintah kerap dipandang oleh legislatif sebagai pihak yang bersekutu dengan bupati-gubernur dalam menghadapi legislatif. Beberapa kasus memperlihatkan pola hubungan yang tidak harmonis, bahkan mengarah pada konflik kewenangan (lihat kasus di Kabupaten Sikka sejak akhir tahun 2018). Kondisi demikian menantang kepemimpinan politik (bupati-gubernur) untuk memainkan peran pada dua level berbeda. Di satu sisi, bupati-gubernur harus mampu mendinamisasi hubungan kerja dengan DPRD agar lebih efektif mendorong pembangunan, dan pada sisi lain mereka harus mampu mendinamisasi hubungan kerja-kontrol terhadap kepemimpinan di tingkat birokrasi-SKPD. Kepemimpinan politik legislatif pun mestinya secara proaktif membangun relasi kekuasaan secara dinamis dengan bupati-gubernur dan pimpinan instansi birokrasi-SKPD (Maring, 2018).

Dua aspek dapat dilihat dalam upaya mendorong pembangunan berkelanjutan, yaitu aspek kepemimpinan (pemimpin) dan aspek substansi agenda pembangunan. Dalam aspek kepemimpinan bisa dilihat kompleksitas konstruksi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan berkelanjutan sebagai akibat dari mekanisme dan kontestasi politik praktis yang tidak cukup memadai untuk mengintegrasikan visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan berkelanjutan. Mekanisme dan konstestasi politik Pilkada seolah melahirkan fragmentasi visi-misi tanpa upaya politik-kreatif untuk menyatukan kembali perbedaan dan pertentangan usai kontestasi politik Pilkada. Mekanisme politik yang ada selalu membuka kubu-kubu kandidat politik yang dilengkapi formulasi visi-misi yang kuat, khas, dan harus berbeda. Psikologi proses formulasi visi-misi harus berbeda dan harus memiliki kekuatan mendulang suara seolah dikejar dan ditarget oleh setiap kubu kandidat dan calon pemimpin politik.

Formulasi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan dalam nuansa psikologi politik harus-beda itu secara intens dikomunikasikan dan disosialisasikan kepada masyarakat. Kondisi demikian, di satu sisi seolah menyebar fragmentasi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan yang bisa melahirkan resistensi dan variasi harapan di tingkat masyarakat. Situasi ini bisa melahirkan masalah di tingkat lapangan karena pemenang kontestasi Pilkada selalu bisa dipastikan hanya satu pasangan. Pada titik ini diperlukan proses mengintegrasikan visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan yang terfragmentasi yang bersumber dari semua kubu

kandidat pasangan calon. Makin banyak pasangan calon yang masuk dalam kontestasi Pilkada makin besar potensi fragmentasi visi-misi yang juga tersebar di masyarakat. Proses pengintegrasian visi-misi dan strategi implementasi mestinya bisa diakomodasi dalam mekanisme penetapan rencana pembangunan daerah.

Kontestasi pemilihan pemimpin politik di tingkat daerah (dan nasional) yang kompetitif juga melahirkan situasi yang menghambat kontribusi aktif dari birokrasi-birokrat-pejabat karir dalam proses konstruksi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan berkelanjutan. Kontribusi substansial dari birokrat dan birokrasi terkontaminasi oleh kekhawatiran dan ketakutan dituding sebagai bentuk dukungan kepada salah satu kandidat pemimpin politik. Kekhawatiran birokrat- aparatur sipil negara ini terakumulasi dalam kecemasan dalam menyongsong mekanisme mutasi jabatan. Mutasi jabatan yang biasa dilakukan jelang kontestasi politik dan pascakontestasi politik sering jadi momok bagi birokrat- aparatur sipil. Mutasi jabatan hingga kini belum benar-benar bebas dari prasangka dan kecurigaan. Mekanisme tersebut jadi ajang atur-atur strategi jelang Pilkada dan bagi-bagi jata dan balas jasa usai kontestasi Pilkada. Dalam beberapa kasus, mekanisme mutasi dan pasang-pasang jabatan ini "dikawal" secara ketat oleh tim sukses yang telah berhasil mengantarkan pejabat politik tertentu dalam memenangkan Pilkada.

Gambaran dinamika pembangunan dengan capaian tidak signifikan menunjukkan ada masalah pada peran pemimpin dalam proses konstruksi visi-misi dan menggerakkan pembangunan secara berkelanjutan. Setiap pemimpin pada setiap fase kepemimpinan politik selalu melahirkan kebijakan baru dengan visi-misi dan strategi pendekatan yang berbeda. Fase kepemimpinan politik selalu berjalan dalam periode lima tahunan. Untuk memperoleh kesempatan sepuluh tahun dibutuhkan perjuangan politik yang tidak mudah. Padahal, kemunculan setiap fase kepemimpinan selalu didorong melalui perumusan visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan yang sangat kuat dipengaruhi motif untuk mendulang suara pemilih dalam proses pemilihan pemimpin politik. Proses perumusan visi-misi kandidat pemimpin politik berlangsung dalam ruang politik dinamis namun di luar wilayah dan struktur satuan kerja pemerintah daerah. Proses perancangan visi-misi menjadi sensitif dan berisiko bagi pejabat dan aparatur birokrasi yang rentan dituding sebagai tim sukses kandidat kepemimpinan politik. Kondisi demikian bisa menjadi mata-mata antara kubu kontestasi politik yang menjagokan kandidat tertentu dan berbeda.

Tim sukses kandidat pemimpin politik bekerja merespon masalah sosial-ekonomi yang berlangsung, yang dalam banyak hal tidak bisa melibatkan secara aktif aparatur birokrasi yang berkompeten dalam agenda pembangunan yang sedang berjalan. Tim sukses melalui cara kerjanya sendiri harus bisa menangkap substansi permasalahan pembangunan untuk diintegrasikan dalam visi-misi calon pemimpin baru baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Formulasi visi-misi, tujuan, dan sasaran kandidat pemimpin tersebut sangat kuat nuansa politik Pilkada yang tujuan utama adalah memenangkan kontestasi perebutan kekuasaan. Dengan latar demikian maka dimensi kedalaman visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan sering tidak terjawab karena dalam momentum tersebut basis motif politik terkuat adalah menarik suara dan mengalahkan lawan politik dalam kontestasi politik.

Keterlibatan aparatur birokrasi dalam proses perancangan visi-misi untuk kepentingan Pilkada selalu dipantau lawan politik yang siap diperhadapkan dengan sanksi hukum. Tahun 2012, ketika masa jelang kampanye Pilkada tingkat provinsi, seorang pimpinan instansi teknis pertanian harus melakukan tindakan nekad dengan memperlihatkan dukungan terhadap salah satu kandidat pemimpin politik. Jika tidak menghadiri kampanye ia dicurigai tidak mendukung sang calon pasangan pemimpin yang tentu saja berisiko pada kelangsungan jabatan kariernya sebagai birokrat pada masa pasca Pilkada. Konstruksi yang terjadi pada fase pemilihan pemimpin di atas berimplikasi pada proses konstruksi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan.

Kasus di DKI Jakarta dengan dibentuk tim transisi untuk mempersiapkan proses pengalihan kekuasaan ke gubernur baru tahun 2017 adalah inisiasi mengatasi kesenjangan. Namun, inisiasi tersebut dililit kepentingan politik bag-bagi kekuasaan. Hal yang sama juga terjadi di NTT. Usai kontestasi politik, tim pemenang beralih peran menawarkan jatah kursi dan proyek. Pada fase kepemimpinan saat ini, tim transisi juga dibentuk untuk mengawal proses substansi. Yang harus dijaga adalah menghindari perubahan tim transisi menjadi tim bagi jatah proyek dan jatah kursi. Bahkan seharusnya lebih progresif, tidak sekadar melibatkan birokrasi tetapi juga melibatkan tim sukses dari kubu yang tidak terpilih agar agenda yang relevan bisa diadopsi atau diintegrasikan dalam visi-misi, tujuan, dan sasaran kepemimpinan politik terpilih.

Kepentingan pendekatan pembangunan berkelanjutan mestinya mengabaikan gengsi politik sesaat. Usai kontestasi pemilihan pemimpin politik, semua komponen politik bersatu padu mengintegrasikan visi-misi dan tujuan pembangunan berkelanjutan. Mekanisme demikian penting dilakukan agar visi-misi yang didorong pada fase kepemimpinan tersebut merepresentasikan kesatuan perspektif, metode kerja, cara memantau, dan menilai capaian pembangunan yang didorong bersama dalam agenda lima tahunan. Tentu saja hal itu harus dimotori kepemimpinan politik yang menang dalam kontestasi politik Pilkada.

Kajian ini memperlihatkan bahwa kepemimpinan politik yang bersumber dari proses politik memiliki karakter yang dinamis-kontekstual. Pada sisi lain kepemimpinan birokrasi dan aparturnya memiliki karakter berciri tetap-pasti dan hirarkis. Kepemimpinan politik tampil sebagai pemrakarsa konstruksi visi dan arah pembangunan yang diperkuat dengan kewenangan (otoritas) sebagai pembuat kebijakan. Situasi demikian melahirkan tantangan berlapis. Pertama, tantangan melakukan transformasi dan sinergi antara kepemimpinan politik dan birokrasi pada level atas, level menengah, dan aparatur pelaksana. Kedua, tantangan mengoneksikan kontribusi kepemimpinan terhadap konstruksi visi dan strategi pembangunan berkelanjutan. Penting dilakukan komunikasi dan advokasi berkelanjutan untuk menyinergikan kepemimpinan politik dan birokrasi dalam gerak horizontal timbal-balik pada tingkat atas. Pada sisi lain diperlukan mekanisme sosialisasi dan internalisasi gagasan dalam gerak vertikal timbal-balik antara pengambil kebijakan dengan aparatur pada level menengah dan aparatur pelaksana.

4. Kesimpulan

Kepemimpinan politik yang dinamis dan terbuka adalah keniscayaan dalam menggerakkan sumber daya pembangunan sebagai proses jangka panjang untuk mewujudkan visi-misi perubahan sosial ekonomi masyarakat. Visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan bersifat jangka panjang dan berkelanjutan mesti dikonstruksi dari realitas masalah ekonomi, ekologi, sosial, dan kultural yang kompleks. Kompleksitas masalah tersebut membutuhkan pemimpin untuk mendefinisikan masalah secara tepat dan menggerakkan pembangunan. Pemimpin yang memiliki kemampuan yang baik secara substantif-teknis dan manajerial bisa bersumber dari sistem birokrasi, proses politik, jalur profesional, dan proses informal. Basis sumber kepemimpinan tersebut memiliki garis batas kewenangan, tugas-fungsi, dinamika, dan subkultur berbeda. Perbedaan tersebut melahirkan perbedaan pilihan cara pandang, pendefinisian masalah, strategi pendekatan, dan metode kerja. Batas kewenangan dan fungsi-peran kepemimpinan yang mengalami dinamisasi dan terbuka bisa bersinergi untuk menggerakkan pembangunan. Sebaliknya batas kewenangan yang gagal mengalami dinamisasi memiliki peluang untuk menghabiskan energi dan berkuat dalam lingkaran kewibawaan dan kewenangan formal yang kaku dan mengarah ke dalam dirinya.

Kajian ini memperlihatkan bahwa kepemimpinan politik yang bersumber dari proses politik memiliki karakter yang dinamis-kontekstual. Para pemimpin politik lahir dari proses politik dinamis-terbuka, disaring dari potensi kekuasaan yang ada dalam masyarakat, dan ditentukan melalui mekanisme pemilihan. Pada sisi lain kepemimpinan birokrasi dan aparturnya memiliki

karakter berciri tetap-pasti dan berjenjang hirarkis. Pemimpin birokrasi dan aparaturnya menjadi sumber informasi substansi masalah pembangunan. Meski demikian, dalam proses konstruksi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan yang diinisiasi pemimpin politik selalu masuk dalam mekanisme yang menempatkan para pemimpin birokrasi ada dalam situasi yang sulit. Posisi pemimpin birokrasi lebih berhati-hati guna menghindari kesan masuk dalam pusaran politik praktis yang berimplikasi pada keberlanjutan karirnya. Situasi demikian tentu tidak bersumber dari birokrat semata, melainkan akibat dari bagaimana hasrat pemimpin politik menarik kalangan birokrat masuk dalam kalkulasi kepentingan kontestasi politik. Kepemimpinan politik harusnya bebas dari kepentingan sempit, sebaliknya harus tampil sebagai pemrakarsa konstruksi visi-misi, tujuan, dan sasaran pembangunan karena dalam dirinya melekat kewenangan sebagai pembuat kebijakan.

Situasi demikian melahirkan tantangan berlapis. Pertama, tantangan melakukan transformasi dan sinergi antara kepemimpinan politik dan birokrasi pada level atas, level menengah, dan aparatur pelaksana. Para pemimpin politik harus mendinamisasi pola hubungan kerja antara legislatif-eksekutif agar terjadi sinergi dan efektif menggerakkan pembangunan. Kedua, tantangan mengkoneksikan kontribusi kepemimpinan terhadap konstruksi visi dan strategi pembangunan berkelanjutan. Dalam kerangka capaian pembangunan berkelanjutan maka para pemimpin politik-birokrasi semestinya tidak terjebak dalam kalkulasi normatif dan makro, tetapi juga harus menggerakkan pada tataran mikro. Paper ini merekomendasikan komunikasi dan advokasi berkelanjutan untuk menyinergikan kepemimpinan politik dan birokrasi dalam gerak horizontal timbal-balik pada tingkat atas (secara organik). Pada sisi lain diperlukan mekanisme sosialisasi dan internalisasi gagasan dalam gerak vertikal timbal-balik antara pengambil kebijakan dengan aparatur pada level menengah dan aparatur pelaksana (secara mekanik). (*)

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, 2003. Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam. Makalah Seminar. Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM RI.
- Anonim, 2018. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Nusa Tenggara Timur 2018-2023.
- Anonim, 2014. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 1 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Nusa Tenggara Timur 2013-2018.
- Anonim, 2008. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur No. 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Nusa Tenggara Timur 2005-2025.
- Anonim, 2015. Indikator Pembangunan Berkelanjutan 2015. Badan Pusat Statistik Indonesia.
- Anonim, 2013. Road Map Reformasi Birokrasi Provinsi Nusa Tenggara Timur 2013-2017. PGSP Policy Paper No. 10. PGSP Project.
- Anonim, 2009a. Visi dan Misi Gubernur Nusa Tenggara Timur. Jurnal Litbangda NTT/Flobamora. Volume V No. 01 Tahun 2009.
- _____, 2009b. Pendekatan Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008-2013. Dokumen Presentasi Gubernur dan Wakil Gubernur NTT.
- _____, 2009c. Visi Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Timur 2008-2013. Dokumen Presentasi Gubernur dan Wakil Gubernur NTT.
- _____, 2009d. Buku Saku: Informasi Tanaman Pangan Tahun 2005-2008. Dinas Pertanian dan Perkebunan Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- _____, 2008. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009-2013. Pemerintah Propinsi NTT 2008.
- Dewi, Utami, 2014. Karakteristik Kepemimpinan Politik Indonesia. Makalah. FIS, Universitas Negeri Yogyakarta.
- Djogo, A.P.Y., 1998. Metode, Proses, dan Kerangka Analisis Program Penelitian Inventarisasi, Evaluasi, dan Analisis Dampak Program Pembangunan Pedesaan di Nusa Tenggara

- Timur. Refleksi Metodologi dan Temuan Awal. Kerja sama Politeknik Pertanian Negeri Kupang dan The Ford Foundation.
- _____, 2007. Membangun Pertanian Nagekeo: Di Mana Pasarnya? Dalam Tule, Philipus dan Theofilus Woghe (Eds) "Rancang Bangun Nagekeo". Hal. 399-426. Penerbit Ledalero.
- Fairhead, James, 2001. International Dimensions of Conflict over Natural and Environmental Resources. Dalam Peluso, Nancy Lee & Michael Watts (Eds). Violent Environments. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fox, James J., 1977. Harvest of the Palm: Ecological Change in Eastern Indonesia. Harvard University Press.
- Geertz, Clifford, 1963. Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia. Berkeley: University of California Press.
- Gharu, Blasius, dkk, 2000. Inventarisasi, Evaluasi, dan Analisis Dampak Program Pembangunan Pedesaan di Nusa Tenggara Timur. Laporan. Kerjasama Politeknik Pertanian Negeri Kupang dan The Ford Foundation.
- Haryatmoko, 2003. Etika Politik dan Kekuasaan. Jakarta: Penerbit KOMPAS.
- Karim, Mulyawan, 2007. Banten dan Involusi Peradaban Kehidupan di Desa. KOMPAS: 17 September 2007.
- Kleden, Tony, 2009. "Mendukung Tiga Batu Tungku Piet Tallo". Dalam Lassa, Jonatan, Dion DB Putra, Tony Kleden (Eds) "50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur". Kupang: Timor Media Grafika.
- KOMPAS, 2009. Laporan Tim KOMPAS tentang Kemiskinan NTT (Fokus): 23 Desember 2006.
- Lipsky, Michael, 1980. Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation
- Maring, Prudensius, 2010. Bagaimana Kekuasaan Bekerja di Balik Konflik, Perlawanan, dan Kolaborasi? Sebuah Sudut Pandang Antropologi Tentang Perebutan Sumber Daya Ekologi. _____: Institut Antropologi Kekuasaan.
- _____, 2009. Kulturisasi dan Komersialisasi Pangan. Opini. Pos Kupang: 8 September 2009.
- _____, 2007a. Involusi Kekuasaan. Opini. Jakarta: KOMPAS: 5 Juli 2007.
- _____, 2007b. Membongkar Jerat Kemiskinan. Opini. KOMPAS: 27 Pebruari 2007.
- _____, 2009. Transformasi Pembangunan Pertanian Lahan Kering di NTT: Sebuah Sudut Pandang Antropologi. Orasi Ilmiah. Politani Kupang.
- _____, 2018. Membaca Hentakan Gubernur NTT. <https://www.arahkita.com/suarakita/read/5803/>
- Maring, Prudensius dan Keron A. Petrus, 2008. Pemetaan Stakeholders dan Inisiatif Kehutanan Multipihak di NTT. Jakarta: LP2EP
- Metzner, Joachim K., 1982. Agriculture and Population Pressure in Sikka, Isle of Flores: A contribution to the study of the stability of agricultural systems in the wet and dry tropics. Canberra: The Australian National University, Australia.
- Muallidin, Isnaini, 2013. Kepemimpinan Transformasional dalam Kajian Teoritik dan Empiris. Makalah. Program Doktor, FIA, Universitas Brawijaya.
- Mubyarto dkk, 1993. Etos Kerja dan Kohesi Sosial: Masyarakat Sumba, Rote, Sabu, dan Timor. P3PK-UGM. Yogyakarta: Aditya Media.
- Muhammad, Fadel, 2008. Reinventing Local Government. Pengalaman dari Lapangan. Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Palupi, Sri, 2007. Politik Panggung dan Ilusi Involusi. Opini. KOMPAS: 28 Maret 2007.
- Parera, Maria D., 2009. Belajar dari Sejarah Pertambangan. Opini. Pos Kupang: 26 September 2009.
- Parera, Viator, 2009. Ziarah 50 Tahun Ketahanan Pangan NTT. Dalam Lassa, Jonatan, Dion DB Putra, Tony Kleden (Eds) "50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur". Kupang: Timor Media Grafika.
- Peluso, Nancy Lee & Michael Watts (Eds), 2001. Violent Environments. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Pos Kupang, 2009a. "Banyak Program, Gemala Terabaikan": 15 September 2009, hal. 1.
- _____, 2009b. "Gubernur Harus Fokus": 29 September 2009, hal. 14.

- _____, 2009c. "Gemala Tidak Didukung APBD": 11 September 2009, hal. 1.
- _____, 2009d. "Besipae Didukung Jadi Sentra Kawasan Terpadu": 8 Sept. 2009, hal. 22.
- Saifuddin, A. F., 2005. Antropologi Kontemporer: Suatu Pengantar Kritis Mengenai Paradigma. Jakarta: Prenada Media.
- _____, 2007. Kemiskinan di Indonesia: Realitas di Balik Angka. Karya Ilmiah dalam rangka Pengukuhan Sebagai Guru Besar Antropologi FISIP UI. 24 Januari 2007. Universitas Indonesia.
- _____, 2009. Refleksi Pemikiran Geertz: Involusi Pertanian, Involusi Kita. Sumber: Kompas Cyber Media. www.duniaesai.com/antro. Akses 12 Oktober 2009.
- Sayogyo (Penyunting), 1997. Kemiskinan dan Pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- <https://voxntt.com/2016/09/19/dari-lalamentik-sampai-ke-frans-lebu-roya/798/>
- <https://www.gatra.com/detail/news/428915/economy/provinsi-ntt-memiliki-prosentase-penduduk-miskin-tertinggi->
- <https://kumpang.tribunnews.com/2018/07/16/1142170-orang-ntt-masih-hidup-dalam-kemiskinan>
- <http://indonesiasatu.co/detail/ini-gagasan-brilian-victory-joss-membangun-ntt>