

Transformasi Manajemen Pemerintahan Daerah Melalui Kepemimpinan Politik Lokal: Studi Kasus Davao City - Filipina

Allene H. Tandilangi¹ Ambarwati^{2*}

¹Mahasiswa Prodi Administrasi Negara, FISIP Universitas Jayabaya

²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jayabaya

Abstrak

Penelitian ini menganalisis transformasi manajemen pemerintahan daerah melalui intervensi kepemimpinan politik lokal dengan studi kasus di Davao City, Filipina. Masalah utama yang dikaji adalah bagaimana mengatasi patologi birokrasi yang kaku serta krisis keamanan akut melalui kelenturan kepemimpinan dan reformasi budaya organisasi. Menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus, penelitian ini menyintesis taksonomi kepemimpinan situasional, teori budaya organisasi, dan konsep *policy entrepreneurship*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan gaya kepemimpinan adaptif secara taktis mampu menyeimbangkan ketegasan penegakan hukum eksternal dan fleksibilitas reformasi internal. Bertindak sebagai *policy entrepreneur*, kepemimpinan lokal mendobrak kepatuhan birokrasi formal melalui pelebagaan *Public Safety and Security Command Center* (PSSCC), Davao Central 911, dan sistem *Business One-Stop Shop* (BOSS). Intervensi ini secara konkrit meningkatkan kepuasan masyarakat hingga mencapai angka 88-90% pada aspek responsivitas pelayanan, serta melonjakkan investasi daerah secara signifikan dari 12 miliar PHP menjadi 47 miliar PHP. Meskipun sukses mendongkrak kinerja tata kelola, model ini menghadapi tantangan keberlanjutan jangka panjang akibat tingginya ketergantungan pada figuritas personal pemimpin (*personality-driven*). Studi ini menyimpulkan bahwa kepemimpinan adaptif merupakan katalisator utama transformasi birokrasi, namun pelebagaan sistem mandiri mutlak diperlukan demi menjamin keberlanjutan kinerja pelayanan publik.

Kata Kunci: Kepemimpinan adaptif, transformasi manajemen, *policy entrepreneur*, kepuasan masyarakat, investasi.

Abstract

This study analyzes the transformation of local government management through the intervention of local political leadership, using Davao City, Philippines, as a case study. The primary issue examined is how to overcome rigid bureaucratic pathologies and acute security crises through leadership flexibility and organizational culture reform. Utilizing a descriptive qualitative method with a case study approach, this research synthesizes situational leadership taxonomy, organizational culture theory, and the concept of policy entrepreneurship. The results indicate that the strategic application of an adaptive leadership style effectively balances firm external law enforcement with flexible internal reform. Acting as a policy entrepreneur, the local leadership dismantled formal bureaucratic compliance through the institutionalization of the Public Safety and Security Command Center (PSSCC), Davao Central 911, and the Business One-Stop Shop (BOSS) system. This intervention concretely increased public satisfaction to 88-90% regarding service responsiveness and significantly boosted regional investment from 12 billion PHP to 47 billion PHP. Despite its success in enhancing governance performance, this model faces long-term sustainability challenges due to its heavy reliance on the leader's personal figure (personality-driven). This study concludes that adaptive leadership is a primary catalyst for bureaucratic transformation, but the institutionalization of an independent system is absolute to ensure sustained public service performance.

Keywords: *Adaptive leadership, management transformation, policy entrepreneur, public satisfaction, investment*

PENDAHULUAN

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, manajemen pemerintahan daerah secara global dihadapkan pada tantangan kompleks untuk meningkatkan kinerja tata kelola dan mutu pelayanan publik. Desentralisasi pada hakikatnya

memberikan ruang diskresi yang luas bagi pemerintah daerah untuk melahirkan inovasi tata kelola. Namun, efektivitas implementasinya di lapangan sangat bergantung pada kualitas kepemimpinan politik lokal sebagai katalisator utama perubahan (Takagi, 2021). Sektor publik yang cenderung kaku memerlukan aktor politik

lokal yang tidak sekadar berfungsi sebagai administrator birokrasi konvensional, melainkan sebagai *policy entrepreneur* (wirausahawan kebijakan) yang mampu meruntuhkan sekat-sekat prosedural yang menghambat efisiensi (Abenoja et al., 2024). Kendati demikian, bagaimana jalinan interaksi antara gaya kepemimpinan politik lokal yang adaptif dengan transformasi budaya organisasi birokrasi secara empiris mampu memengaruhi kinerja tata kelola daerah masih menyisakan ruang eksplorasi lebih mendalam.

Davao City, Filipina, hadir sebagai studi kasus unik dan krusial yang menonjolkan dinamika transformasi manajemen pemerintahan daerah melalui intervensi kepemimpinan lokal yang kuat. Pada dekade 1980-an, kota ini berada dalam titik nadir kemanusiaan dan dijuluki sebagai "*Murder Capital of the Philippines*" akibat tingginya angka kriminalitas, konflik horizontal, dan meluasnya insurgensi bersenjata. Namun, di bawah kepemimpinan Rodrigo Duterte sebagai Wali Kota selama lebih dari dua dekade (1988-2016), Davao City mengalami lompatan transformatif menjadi satu "*Most Peaceful and Most Livable City*" di Asia Tenggara dengan capaian pertumbuhan ekonomi yang inklusif. Fenomena Davao City mengindikasikan pentingnya penerapan gaya kepemimpinan adaptif: sebuah kemampuan memimpin yang tidak terjebak pada dogma baku, melainkan tangkas bergeser dari tindakan direktif-tegas dalam penegakan hukum dan keamanan eksternal menuju pendekatan suportif-partisipatif dalam melakukan reformasi birokrasi internal dan pelayanan publik (Al Khajeh, 2018). Pendekatan adaptif inilah yang memicu ketertarikan akademis mengenai bagaimana fleksibilitas taktis seorang pemimpin dapat secara efektif merombak kultur birokrasi lokal yang semula kaku.

Meskipun literatur terdahulu telah banyak mengulas kepemimpinan politik lokal, mayoritas studi cenderung terjebak pada pendekatan tipologi normatif dan mengabaikan mekanisme interaksi mendalam antara kepemimpinan dan budaya organisasi di lingkungan pemerintah daerah. Davao City di bawah Duterte berhasil mengembangkan program inovatif seperti sistem respons darurat terintegrasi *Davao Central 911* yang pertama di Asia Tenggara, serta pemangkasan birokrasi perizinan usaha yang radikal. Namun, belum ada studi komprehensif yang memetakan bagaimana peran *policy entrepreneurship* kepemimpinan lokal mampu memaksa nilai-nilai berorientasi pelayanan (*customer relationship*) merasuk ke dalam inti budaya

kerja aparatur sipil yang semula kaku. Selain itu, sebagian besar peneliti cenderung mengabaikan sisi rentan dari model ini. Keberhasilan transformasi Davao City menyisakan tantangan keberlanjutan jangka panjang terkait fenomena "legalisme otokratik" (Timberman, 2019) dan tingginya ketergantungan tata kelola pada figuritas personal pemimpin, yang berisiko goyah ketika terjadi transisi kekuasaan.

Penelitian terhadap transformasi manajemen di Davao City ini menjadi sangat signifikan untuk dilakukan demi mengisi kekosongan teoritis tersebut. Studi kasus ini memberikan kontribusi penting dalam menguji sejauh mana model kepemimpinan lokal yang kuat dapat mentransformasikan daerah tanpa mengorbankan pelembagaan sistem yang demokratis. Secara praktis, studi mendalam mengenai dinamika LGU (*Local Government Unit*) di Filipina ini dapat menjadi komparasi berharga sekaligus *lesson learned* bagi pembuat kebijakan di Indonesia dalam menata ulang arah reformasi birokrasi, penegakan hukum, dan implementasi otonomi daerah yang sering kali terhambat oleh ego sektoral birokrasi.

Berdasarkan konteks fenomena dan kesenjangan penelitian di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis transformasi manajemen pemerintahan daerah melalui intervensi kepemimpinan politik lokal, dengan mengangkat studi kasus Davao City, Filipina, di bawah masa kepemimpinan Rodrigo Duterte.

Kepemimpinan Situasional

Teori Kepemimpinan Situasional yang dikembangkan oleh Paul Hersey dan Kenneth Blanchard. Teori ini berangkat dari asumsi bahwa tidak terdapat satu gaya kepemimpinan yang paling efektif untuk diterapkan pada seluruh instansi. Efektivitas ditentukan oleh kemampuan pemimpin menyesuaikan gaya kepemimpinannya dengan tingkat kesiapan atau kematangan bawahan dalam melaksanakan tugas. Tingkat kematangan tersebut mencerminkan kombinasi antara kompetensi dan komitmen yang dimiliki individu maupun kelompok kerja.

Berdasarkan tingkat kematangan bawahan, pemimpin mengombinasikan perilaku tugas (*task behavior*) dan perilaku hubungan (*relationship behavior*). Perilaku tugas mengacu pada sejauh mana pemimpin memberikan arahan, petunjuk, dan pengawasan terhadap pelaksanaan pekerjaan, sedangkan perilaku hubungan mengacu pada sejauh

mana pemimpin memberikan dukungan sosial-emosional, membangun komunikasi, serta mendorong partisipasi bawahan dalam proses kerja.

Kombinasi kedua dimensi tersebut menghasilkan empat gaya kepemimpinan, yaitu: *directing*, *coaching*, *supporting*, dan *delegating*. Keempat gaya tersebut mencerminkan tingkat arahan dan dukungan yang berbeda-beda sesuai dengan kompetensi dan komitmen bawahan. Semakin tinggi tingkat kematangan bawahan, semakin besar kecenderungan pemimpin untuk mengurangi arahan langsung dan meningkatkan pendelegasian wewenang. Teori ini relevan untuk menjelaskan dinamika kepemimpinan dalam organisasi publik yang menghadapi perubahan lingkungan dan tuntutan kinerja yang beragam.

Seiring meningkatnya kapasitas dan kemandirian aparatur, pemimpin perlu menyesuaikan pendekatan kepemimpinannya dari pola yang lebih direktif menuju pola yang lebih partisipatif dan delegatif (Al Khajeh, 2018). Kerangka tersebut membantu menjelaskan variasi pendekatan kepemimpinan yang diterapkan Rodrigo Duterte selama memimpin Davao City. Pendekatan yang lebih direktif digunakan untuk merespons persoalan keamanan dan ketertiban yang membutuhkan keputusan cepat, sedangkan pendekatan yang lebih suportif dan delegatif terlihat dalam berbagai upaya reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Policy Entrepreneurship

Konsep *Policy Entrepreneurship* dalam desentralisasi. Menurut Takagi (2021), desentralisasi memberikan ruang kewenangan dan diskresi yang relatif lebih besar kepada pemerintah daerah dalam merumuskan serta mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan kebutuhan lokal. Kondisi tersebut memungkinkan kepala daerah berperan sebagai *policy entrepreneur*, yaitu aktor yang mampu mengenali peluang kebijakan, mengembangkan solusi inovatif, membangun dukungan politik, dan menggerakkan sumber daya untuk mendorong perubahan dalam tata kelola pemerintahan.

Seorang *policy entrepreneur* umumnya menjalankan beberapa fungsi utama, yaitu mengidentifikasi permasalahan publik (*problem identifier*), merancang alternatif solusi (*solution designer*), membangun dukungan koalisi politik (*politic broker*), serta mengawal implementasi kebijakan hingga mencapai tujuan yang diharapkan (*implementation champion*). Melalui peran tersebut, pemimpin daerah tidak

hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga menjadi penggerak inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam konteks Davao City, Rodrigo Duterte dapat dipahami sebagai *policy entrepreneur* yang memanfaatkan kewenangan desentralisasi untuk merespons berbagai persoalan lokal, khususnya yang berkaitan dengan keamanan, ketertiban, dan kualitas pelayanan publik. Melalui pemanfaatan sumber daya daerah, dukungan politik, serta penguatan kapasitas kelembagaan, pemerintah kota mengembangkan berbagai inovasi tata kelola, termasuk program *Peace 911* dan *Davao Central 911*, sebagai upaya meningkatkan responsivitas dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks pemerintahan daerah, *policy entrepreneur* menjadi pendekatan yang relevan untuk memahami bagaimana pemimpin lokal menggerakkan perubahan, memanfaatkan sumber daya, dan menciptakan inovasi kebijakan guna meningkatkan efektivitas tata kelola.

Budaya Organisasi

Teori Budaya Organisasi sektor publik. Menurut Schein (2010), budaya organisasi merupakan pola asumsi dasar yang dikembangkan dan dipelajari oleh suatu kelompok dalam menghadapi berbagai permasalahan adaptasi eksternal dan integrasi internal. Budaya organisasi tercermin dalam tiga tingkat, yaitu: artefak, nilai yang dianut, dan asumsi dasar. Ketiga tingkatan tersebut mempengaruhi cara anggota organisasi berpikir, bertindak, dan berinteraksi dalam menjalankan tugas organisasi.

Dalam organisasi sektor publik, budaya organisasi berperan penting dalam membentuk perilaku aparatur, kualitas pelayanan, serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, Dawson dkk. (2011) menjelaskan bahwa budaya organisasi yang kuat dapat tercermin melalui nilai-nilai kepemimpinan dan orientasi pelayanan yang menjadi pedoman perilaku anggota organisasi. Demikian, kepemimpinan memiliki peran strategis dalam membangun dan memperkuat nilai-nilai organisasi yang mendukung peningkatan kinerja pelayanan.

Dalam konteks Davao City, kepemimpinan politik lokal dapat dipahami sebagai faktor yang mendorong perubahan nilai, norma, dan praktik birokrasi menuju tata kelola yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Perubahan tersebut dapat dianalisis melalui kerangka budaya organisasi Schein (2010), mulai dari aspek artefak

berupa penataan sistem dan prosedur kerja, nilai yang dianut berupa orientasi pada efektivitas dan pelayanan publik, hingga asumsi dasar yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani. Transformasi budaya organisasi tersebut berpotensi mendukung terciptanya birokrasi yang lebih adaptif, responsif, dan berorientasi pada hasil.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif melalui metode studi kasus tunggal (*single case study*). Locus penelitian ditetapkan di Davao City, Filipina, secara spesifik berfokus pada masa kepemimpinan Rodrigo Duterte sebagai Wali Kota (1988–2016). Metode kualitatif deskriptif dipilih karena relevan untuk menguraikan secara mendalam bagaimana kelenturan gaya kepemimpinan adaptif dan peran *policy entrepreneurship* berinteraksi dengan budaya organisasi birokrasi lokal dalam mengatasi patologi pemerintahan dan krisis keamanan akut.

Sumber data penelitian ini memadukan data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari hasil indeks kepuasan masyarakat yang dirilis secara berkala melalui *City-Wide Social Survey* oleh Ateneo de Davao University. Sementara itu, data sekunder dikumpulkan dari dokumen resmi seperti regulasi otonomi daerah (*Local Government Code of 1991*), laporan kinerja instansi terkait (*Public Safety and Security Command Center*), data dari *Philippine Statistics Authority* (PSA), serta literatur ilmiah terdahulu yang kredibel. Seluruh data dikumpulkan melalui teknik studi dokumentasi dan penelusuran data daring (*online research*).

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan model interaktif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Peneliti merangkum fenomena krisis tata kelola di Davao City, menyajikan kronologi inovasi kebijakan seperti Davao Central 911 dan sistem BOSS, lalu menyintesis temuan empiris tersebut menggunakan tiga pisau analisis: Teori Kepemimpinan Situasional Hersey-Blanchard, Konsep *Policy Entrepreneurship*, dan Teori Budaya Organisasi Schein. Langkah ini dilakukan untuk menghasilkan kesimpulan yang solid mengenai dinamika transformasi manajemen daerah serta tantangan keberlanjutannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Akar Masalah Pengelolaan Pemerintahan Daerah Davao City

Kondisi Davao City pada dekade 1980-an ditandai oleh berbagai permasalahan keamanan, sosial, dan tata kelola yang menjadikannya salah satu wilayah dengan tingkat kriminalitas tertinggi di Filipina. Kota ini dikenal luas dengan julukan "*Murder Capital of the Philippines*" karena tingginya angka pembunuhan, kekerasan politik, aktivitas kelompok kriminal, serta konflik bersenjata yang terjadi di berbagai wilayah kota. Situasi tersebut semakin diperparah oleh aktivitas kelompok pemberontak komunis *New People's Army* (NPA) yang cukup kuat di beberapa kawasan pedalaman dan pinggiran kota, termasuk Distrik Paquibato. Kondisi keamanan yang tidak stabil menimbulkan rasa tidak aman di tengah masyarakat, menghambat aktivitas sosial-ekonomi, mengurangi minat investasi, serta memperlambat perkembangan ekonomi daerah dalam jangka panjang.

Permasalahan yang terjadi di Davao City tidak hanya dipengaruhi oleh faktor eksternal berupa konflik keamanan, tetapi juga berkaitan dengan keterbatasan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi tata kelola secara efektif. Dalam perspektif budaya organisasi yang dikemukakan oleh Schein (2010), efektivitas suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh keselarasan antara artefak organisasi, nilai-nilai yang dianut (*espoused values*), dan asumsi dasar (*underlying assumptions*) yang berkembang di dalam organisasi tersebut. Pada masa itu, lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam menjamin keamanan dan pelayanan publik turut membentuk persepsi masyarakat bahwa institusi pemerintah belum mampu menjalankan perannya secara optimal. Akibatnya, tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah menjadi rendah dan semakin menyulitkan upaya perbaikan tata kelola pemerintahan.

Dari sisi struktural, salah satu hambatan utama yang menyebabkan rendahnya efektivitas birokrasi di Davao City adalah karakter organisasi yang cenderung berorientasi pada kepatuhan administratif dibandingkan pencapaian hasil pelayanan publik. Struktur birokrasi yang hierarkis menyebabkan proses pengambilan keputusan berjalan lambat, sementara koordinasi antarlembaga pemerintahan belum berjalan secara optimal. Dalam berbagai layanan publik yang bersifat mendesak, seperti penanganan keamanan, kebakaran, mau-

pun keadaan darurat medis, koordinasi yang lemah menyebabkan instansi terkait bekerja secara terfragmentasi dan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam kerangka teori Schein (2010), kondisi tersebut menunjukkan bahwa artefak organisasi yang kaku dapat memengaruhi pola kerja birokrasi dan membentuk budaya organisasi yang kurang adaptif terhadap perubahan lingkungan.

Selain hambatan struktural, faktor kultural juga menjadi tantangan penting dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Dalam perspektif perubahan organisasi, budaya yang mempertahankan status quo sering kali menjadi hambatan utama bagi inovasi dan reformasi kelembagaan (Dawson et al., 2011). Pada konteks Davao City, birokrasi pemerintahan menghadapi tantangan berupa rendahnya orientasi terhadap inovasi pelayanan publik serta belum berkembangnya sistem evaluasi kinerja yang mendorong peningkatan kualitas layanan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan resistensi terhadap perubahan karena aparatur cenderung lebih nyaman menjalankan pola kerja yang telah berlangsung lama. Akibatnya, proses pembaruan organisasi berjalan lambat dan kemampuan pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan masyarakat secara cepat menjadi terbatas.

Akumulasi berbagai hambatan struktural, kultural, dan keamanan tersebut berdampak langsung pada rendahnya kualitas pelayanan publik di Davao City. Respons pemerintah terhadap laporan kriminalitas, keadaan darurat, maupun berbagai kebutuhan masyarakat sering kali berlangsung lambat dan tidak terkoordinasi secara efektif. Ketidakhadiran kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan kepastian keamanan dan pelayanan yang memadai turut menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Dawson et al. (2011) bahwa budaya organisasi yang kurang berorientasi pada pelayanan dan perubahan dapat menghambat efektivitas organisasi sekaligus melemahkan kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintahan. Oleh karena itu, berbagai permasalahan yang terjadi di Davao City pada periode tersebut menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan transformasi manajemen pemerintahan daerah melalui kepemimpinan politik yang mampu mendorong perubahan budaya organisasi, memperkuat kapasitas kelembagaan, dan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan secara menyeluruh.

Strategi dan Optimalisasi Kepemimpinan Adaptif dalam Transformasi Manajemen

Untuk mengatasi kompleksitas krisis multidimensi di Davao City, Rodrigo Duterte menerapkan pendekatan kepemimpinan yang memadukan ketegasan dalam pengambilan keputusan dengan kemampuan membangun hubungan dan partisipasi di lingkungan pemerintahan. Pendekatan tersebut dapat dipahami sebagai bentuk kepemimpinan adaptif, yaitu kemampuan seorang pemimpin untuk mengelola tuntutan secara luwes dan mengubah taktik kepemimpinannya secara tangkas sesuai dengan kebutuhan krisis atau situasi yang dihadapi (Al Khajeh, 2018). Di satu sisi, Duterte menunjukkan kepemimpinan yang tegas dalam menjaga keamanan dan ketertiban publik. Di sisi lain, ia berupaya mendorong perubahan budaya kerja birokrasi melalui peningkatan koordinasi, motivasi aparatur, dan penguatan orientasi pelayanan kepada masyarakat.

Strategi tersebut sejalan dengan prinsip Teori Kepemimpinan Situasional yang dikembangkan oleh Hersey dan Blanchard, yang menekankan pentingnya kemampuan pemimpin menyesuaikan perilaku kepemimpinan dengan karakteristik situasi dan kebutuhan organisasi. Dalam menghadapi kondisi Davao City yang ditandai oleh tingginya tingkat kriminalitas dan lemahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah, Duterte cenderung menggunakan pendekatan yang menekankan arah, kontrol, dan kepastian kebijakan guna menciptakan stabilitas sosial. Namun, ketika berhadapan dengan kebutuhan reformasi birokrasi internal, ia menerapkan pendekatan yang lebih partisipatif melalui pemberdayaan aparatur, peningkatan koordinasi antar-lembaga, serta penciptaan budaya kerja yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Kemampuan menyesuaikan gaya kepemimpinan secara adaptif inilah yang menjadi salah satu faktor penting dalam proses transformasi tata kelola pemerintahan Davao City.

Keberhasilan strategi kepemimpinan tersebut turut didukung oleh momentum desentralisasi yang terjadi di Filipina melalui pemberlakuan *Local Government Code of 1991*. Regulasi ini memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya, menyusun kebijakan lokal, dan mengembangkan program pelayanan publik sesuai kebutuhan wilayah masing-masing (Takagi, 2021). Melalui kerangka otonomi daerah tersebut, Kepemimpinan politik

lokal di Davao secara efektif bertindak sebagai *policy entrepreneur* yang mereduksi kepatuhan birokrasi kaku demi meningkatkan efisiensi pelayanan publik dengan fokus utama pada dimensi pelayanan masyarakat. Bukti konkrit dari peran *policy entrepreneur* ini diwujudkan melalui pelembagaan *Public Safety and Security Command Center* (PSSCC), kebijakan ketat sanksi pemecatan langsung bagi aparatur yang memperlambat urusan administrasi, serta peluncuran sistem inovasi pelayanan terpadu *Business One-Stop Shop* (BOSS) yang memangkas waktu pengurusan izin usaha secara radikal dari berminggu-minggu menjadi maksimal 3 hari kerja untuk izin baru dan di bawah 30 menit untuk proses perpanjangan.

Salah satu wujud nyata transformasi manajemen pemerintahan daerah pada masa kepemimpinan Duterte adalah pengembangan Davao Central 911, yaitu sistem layanan darurat terpadu yang mengintegrasikan kepolisian, pemadam kebakaran, ambulans, dan berbagai layanan tanggap darurat lainnya dalam satu pusat komando. Kehadiran sistem ini meningkatkan koordinasi antarinstitusi pemerintah sekaligus mempercepat respons terhadap berbagai kondisi darurat yang dihadapi masyarakat. Program tersebut tidak hanya memperbaiki efektivitas pelayanan publik, tetapi juga menjadi simbol perubahan tata kelola pemerintahan yang lebih modern, terintegrasi, dan berorientasi pada kebutuhan warga.

Selain itu, pemerintah kota Davao juga memperkuat berbagai mekanisme pemeliharaan keamanan dan ketertiban melalui koordinasi yang lebih intensif antara pemerintah daerah, aparat keamanan, dan masyarakat. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah daerah membangun lingkungan yang lebih kondusif bagi aktivitas ekonomi dan investasi. Stabilitas keamanan yang semakin baik kemudian menjadi fondasi penting bagi peningkatan kualitas pelayanan publik, pertumbuhan ekonomi daerah, dan pembangunan perkotaan yang berkelanjutan.

Dalam perspektif perubahan organisasi, berbagai inovasi yang dilakukan selama masa kepemimpinan Duterte menunjukkan adanya upaya transformasi budaya birokrasi dari yang semula berorientasi pada prosedur menjadi lebih berorientasi pada hasil dan pelayanan publik. Dawson et al. (2011) menjelaskan bahwa keberhasilan perubahan organisasi sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemimpin dalam mengarahkan perubahan struktural sekaligus membangun dukungan budaya

di dalam organisasi. Dalam konteks Davao City, reformasi pelayanan darurat, peningkatan koordinasi kelembagaan, dan penguatan kapasitas pemerintah daerah menunjukkan adanya perubahan yang tidak hanya terjadi pada aspek administratif, tetapi juga pada pola kerja dan orientasi pelayanan birokrasi.

Pada akhirnya, transformasi yang terjadi di Davao City memperlihatkan bahwa kepemimpinan politik lokal dapat menjadi katalisator penting dalam proses reformasi pemerintahan daerah. Melalui kombinasi antara kepemimpinan yang adaptif, pemanfaatan peluang desentralisasi, dan inovasi pelayanan publik, Pemerintah Kota Davao berhasil meningkatkan efektivitas tata kelola pemerintahan sekaligus memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan transformasi pemerintahan daerah tidak hanya bergantung pada ketersediaan sumber daya, tetapi juga pada kemampuan pemimpin dalam mengelola perubahan, membangun kolaborasi, dan mengarahkan organisasi menuju pelayanan publik yang lebih responsif dan berkelanjutan.

Dampak Transformasi terhadap Kinerja Pemerintahan

Interaksi antara kepemimpinan politik lokal dan perubahan budaya birokrasi di Davao City menghasilkan berbagai perubahan yang signifikan terhadap kinerja pemerintahan daerah. Transformasi tata kelola yang dilakukan selama masa kepemimpinan Rodrigo Duterte mendorong perbaikan kondisi sosial, keamanan, dan pelayanan publik yang sebelumnya menghadapi berbagai hambatan struktural maupun kultural. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa reformasi organisasi pemerintah daerah yang didukung oleh kepemimpinan yang kuat dan konsisten dapat meningkatkan kapasitas institusi dalam menjalankan fungsi pelayanan serta perlindungan terhadap masyarakat (Al Khajeh, 2018).

Salah satu indikator yang paling menonjol dari transformasi tersebut adalah membaiknya kondisi keamanan publik dan responsivitas layanan di Davao City. Data konkrit dari hasil indeks kepuasan masyarakat (*satisfaction rate*) yang dirilis secara berkala melalui *City-Wide Social Survey* oleh Ateneo de Davao University mencatat bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap responsivitas aparat serta mutu pelayanan publik di Davao City secara konsisten menyentuh angka

88% hingga 90%. Dalam perspektif budaya organisasi yang dikemukakan oleh Schein (2010), perubahan ini dapat dipahami melalui proses penguatan budaya organisasi di lingkungan pemerintah daerah. Pada tingkat artefak, masyarakat dapat melihat perubahan nyata berupa hadirnya sistem layanan darurat terpadu Davao Central 911, peningkatan koordinasi antarlembaga, serta penguatan mekanisme respons keamanan di lapangan. Berbagai perubahan yang tampak secara fisik tersebut kemudian memperkuat nilai-nilai organisasi yang menekankan akuntabilitas, responsivitas, dan orientasi pelayanan publik. Dalam jangka panjang, kondisi tersebut berkontribusi pada meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi keamanan dan pelayanan publik.

Dampak transformasi tidak hanya terlihat pada sektor pelayanan sosial, tetapi juga pada bukti konkrit meroketnya perkembangan ekonomi daerah. Lingkungan yang aman dan birokrasi yang responsif melalui sistem *One-Stop Shop* (BOSS) secara nyata meningkatkan kepercayaan pelaku usaha serta daya tarik investasi di Davao City. Berdasarkan data akurat dari *Philippine Statistics Authority* (PSA) dan *Davao City Investment Promotion Center* (DCIPC), nilai kapitalisasi investasi di Davao City mengalami lonjakan yang sangat signifikan, berkembang pesat dari yang semula hanya berkisar 12 Miliar PHP pada awal era otonomi daerah melonjak tajam menembus angka 47 Miliar PHP pada fase matang transformasi pemerintahan tersebut. Kondisi tersebut mendorong pertumbuhan aktivitas ekonomi di berbagai sektor, termasuk perdagangan, jasa, dan pariwisata. Dengan demikian, transformasi pemerintahan daerah tidak hanya menghasilkan perbaikan administratif, tetapi juga menciptakan kondisi yang lebih mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Meskipun demikian, keberhasilan transformasi tersebut tidak terlepas dari berbagai kritik dan tantangan. Beberapa kebijakan keamanan yang diterapkan selama masa kepemimpinan Duterte menuai perhatian dari berbagai organisasi internasional karena dinilai berpotensi menimbulkan persoalan terkait perlindungan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip negara hukum (Timberman, 2019). Selain itu, muncul pula pertanyaan mengenai keberlanjutan reformasi yang telah dicapai. Kuatnya pengaruh kepemimpinan personal dalam mendorong perubahan menimbulkan risiko bahwa sebagian keberhasilan program bergantung

pada figur pemimpin tertentu. Akibatnya, ketika terjadi pergantian kepemimpinan, terdapat kemungkinan muncul tantangan dalam mempertahankan tingkat disiplin organisasi, efektivitas koordinasi, dan konsistensi implementasi kebijakan yang telah dibangun sebelumnya.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan, kondisi tersebut menunjukkan pentingnya proses pelemagaan reformasi ke dalam sistem organisasi yang lebih permanen. Keberhasilan yang bertumpu pada kapasitas individu pemimpin perlu diikuti dengan penguatan regulasi, prosedur operasional yang baku, mekanisme pengawasan yang efektif, serta budaya organisasi yang mampu bertahan melampaui masa jabatan seorang pemimpin. Dengan demikian, transformasi yang telah dicapai tidak hanya menjadi keberhasilan jangka pendek, tetapi juga dapat berfungsi sebagai fondasi bagi pembangunan pemerintahan daerah yang berkelanjutan. Oleh karena itu, studi kasus Davao City memberikan pelajaran penting bahwa keberhasilan transformasi pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh kepemimpinan politik yang kuat, tetapi juga oleh kemampuan menginstitusionalisasikan perubahan ke dalam sistem pemerintahan. Penguatan kapasitas kelembagaan, transparansi tata kelola, akuntabilitas birokrasi, serta kepatuhan terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum menjadi faktor penting untuk memastikan bahwa reformasi pemerintahan dapat terus berlangsung secara konsisten dan berkelanjutan di masa depan (Takagi, 2021).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan, penelitian ini menyimpulkan bahwa transformasi manajemen pemerintahan daerah di Davao City berhasil diakselerasi melalui interaksi dinamis antara kepemimpinan politik lokal yang adaptif dengan reformasi budaya organisasi birokrasi. Gaya kepemimpinan Rodrigo Duterte yang mengombinasikan pendekatan direktif dalam penegakan hukum dengan pendekatan suportif-partisipatif dalam pelayanan publik, terbukti efektif memitigasi patologi birokrasi akut di Davao City; seperti tingginya angka kriminalitas, inefisiensi layanan, dan rendahnya kepercayaan publik terhadap instansi lokal.

Secara teoriti dan praktis temuan ini sekaligus menjawab rumusan masalah bahwa efektivitas tata kelola pemerintahan daerah dapat ditingkatkan melalui model kepemimpinan politik yang adaptif terhadap konteks situasional, yang diiringi dengan

orientasi budaya organisasi pada pelayanan publik. Dalam kasus Davao City, kepemimpinan lokal bertindak sebagai *policy entrepreneur* yang optimal memanfaatkan momentum desentralisasi untuk mendorong inovasi kebijakan melalui program Davao Central 911 dan sistem BOSS, mempercepat proses pengambilan keputusan, serta membentuk iklim kerja birokrasi yang responsif dan berorientasi pada hasil (*result-oriented culture*). Hal ini terbukti secara konkrit melalui perolehan indeks kepuasan masyarakat yang mencapai 88-90% serta peningkatan nilai investasi daerah yang sangat masif dari 12 Miliar PHP menjadi 47 Miliar PHP.

Meskipun transformasi tersebut berkolerasi positif terhadap perbaikan stabilitas keamanan, kualitas pelayanan, dan pertumbuhan ekonomi daerah, penelitian ini mengidentifikasi keterbatasan fundamental berupa risiko keberlanjutan akibat tingginya dependensi terhadap figuritas pemimpin (*personality-driven governance*). Jika capaian inovasi tersebut tidak segera diinstitutionalisasi ke dalam sistem, regulasi formal, dan kelembagaan yang kuat, maka keberlanjutannya akan rentan pasca-transisi kepemimpinan. Oleh karena itu, kesimpulan akhir menegaskan bahwa kepemimpinan politik lokal yang adaptif merupakan katalisator utama perubahan, namun pelembagaan sistem secara formal dan penguatan budaya organisasi tetap menjadi prasyarat mutlak agar transformasi pemerintahan daerah mampu bertahan melampaui masa jabatan seorang pemimpin.

REFERENSI

- Abane, J.A. and Phinaitrup, B.-A. 2020, 'The determinants of performance management outcomes in public organizations in Sub-Saharan Africa: The role of national culture and organizational subcultures', *Public Organization Review*, 20(3), pp. 447–463. doi:10.1007/s11115-019-00453-5.
- Abenoja, J.B., Blase, D.J.C. and Almagro, R.E., 2024. Organizational Culture and Leadership Style Among Local Government Unit of Davao del Norte, Philippines. *Tarbiyah: Jurnal Keilmuan Manajemen Pendidikan*, 10(02), pp.169-184.
- Al Khajeh, E. H. 2018. Impact of Leadership Styles on Organizational Performance. *Journal of Human Resources Management Research*, 2018, Article ID 687849. <https://doi.org/10.5171/2018.687849>
- Andrews, R. and Boyne, G.A. (2010) 'Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management', *Public Administration Review*, 70(3), pp. 443–454. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02158.x.
- Curato, N., 2016. Politics of anxiety, politics of hope: Penal populism and Duterte's rise to power. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(3), pp.91-109. <https://doi.org/10.1177/186810341703600305>
- Dawson, M., Abbot, J., and Shoemaker, S. 2011. The Development of a Hospitality Organizational Culture Scale. *International Journal of Hospitality Management*, 30(2), pp. 290–29. <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2010.10.013>
- Dwiyanto, A. 2021. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Gains, F., Greasley, S., John, P. and Stoker, G. 2009 'The impact of political leadership on organisational performance: Evidence from English urban government', *Local Government Studies*, 35(1), pp. 75–94. doi:10.1080/03003930802574466.
- Gould-Williams, J.S. and Gatenby, M. 2010, 'The effects of organizational context and teamworking activities on performance outcomes: A study conducted in English local government', *Public Management Review*, 12(6), pp. 759–787. doi:10.1080/14719037.2010.488862.
- Hutahean, W. S. 2021. *Teori Kepemimpinan*. Malang: Ahlimedia Press.
- Jung, T., Scott, T., Davies, H.T.O., Bower, P., Whalley, D., McNally, R. and Mannion, R. 2009, 'Instruments for exploring organizational culture: A review of the literature', *Public Administration Review*, 69(6), pp. 1087–1096. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.02066.x.
- Kjaer, U. 2013 'Local political leadership: The art of circulating political capital', *Local Government Studies*, 39(2), pp. 253–272. doi:10.1080/03003930.2012.751022.

- Korac, S., Saliterer, I., Sicilia, M. and Steccolini, I. 2020, 'Contrasting and explaining purposeful and legitimizing uses of performance information: A mayor's perspective', *Public Management Review*, 22(4), pp. 553–577.
doi:10.1080/14719037.2019.1599059.
- Petridou, E., Roine Johansson, K., Eriksson, G., Alirani, G. and Zahariadis, N. 2024 'Theorizing reactive policy entrepreneurship: A case study of Swedish local emergency management', *Policy Studies Journal*, 52(1), pp. 73–89.
doi:10.1111/psj.12508.
- Philippine Statistics Authority. 2024. *Philippine Statistical Yearbook 2024*. Quezon City: PSA.
- Schein, E. H. 2010. *Organizational Culture and Leadership (4th ed.)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Sedarmayanti. 2018. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama.
- Shi, T.Y. and He, A.J. 2025, 'Subnational policy entrepreneurs in action: A systematic quantitative review', *Journal of Public Policy*, 45(2), pp. 372–398.
doi:10.1017/S0143814X25000108.
- Stogdill, R. M. 1974. *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*. New York: Free Press.
- Svensson, P. 2019, 'Formalized policy entrepreneurship as a governance tool for policy integration', *International Journal of Public Administration*, 42(14), pp. 1212–1221.
doi:10.1080/01900692.2019.1590401.
- Takagi, Y. 2021. Policy Making After Revolution: The Faces of Local Transformation in the Philippines. *Southeast Asian Studies*, 10(2), pp. 199–221.
- Thompson, M. R. 2016. Bloodied Democracy: Duterte and the Death of Liberal Reformism in the Philippines. *Journal of Democracy*. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(3), pp. 161–186.
<https://doi.org/10.1177/186810341603500303>
- Timberman, D. G. 2019. *Philippine Politics Under Duterte: A Midterm Assessment*. Washington,