

PENGEMBANGAN MODEL KEPEMIMPINAN PEMBERDAYA DI LINGKUNGAN BIROKRASI

Oleh: Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed.')

Abstract

Various crisis in the fields of economy, social and public service has attacked Indonesia since the last decade without strategic solutions as expected the society. Such condition represents one of indicators of bureaucracy incapability in anticipating and handling the global problems as the signs of global 'disaster' have been indicated since 1990s. As we know, Osborne and Patrick (1997) wrote in their phenomenal book 'Banishing Bureaucracy' that the recent world had been characterized by rapid change, technological revolution, global economic competition, demassified markets, educated workforces, demanding customers, and severe fiscal. Thus, a strategic solution should be formulated, among others, by transforming the traditional bureaucracy leadership to be empowerment one. Through this leadership approach, it is expected that the profile of Indonesian bureaucracy will be characterized by creativities and innovations to solve the global problems.

A. PENDAHULUAN

Gagasan untuk mengembangkan model kepemimpinan birokrasi yang ideal di Indonesia ini didasarkan pada beberapa fenomena empirik yang mengindikasikan berbagai malpraktik yang dilakukan para pemimpin birokrasi. Serangkaian bencana alam yang telah melanda negeri kita beberapa tahun terakhir ini, misalnya—mulai dari gelombang Tsunami di Aceh pada akhir tahun 2004, gempa tektonis di kawasan Yogyakarta dan sebagian Jawa Tengah, dan terutama semburan lumpur panas Lapindo di Sidoarjo merupakan permasalahan strategis birokrasi yang hingga kini belum mampu ditangani secara tuntas sesuai harapan masyarakat.

Salah satu sebab keterlambatan dalam menangani permasalahan tersebut adalah kepatuhan pemerintahan kita dalam mengikuti sistem birokrasi Weberian secara *per se*, apa adanya tanpa fleksibilitas dalam menangani berbagai permasalahan bangsa. Melalui aplikasi karakteristik birokrasi secara kaku seperti pelaksanaan berbagai kegiatan secara reguler sesuai *pakem* yang digariskan, pengaturan kelembagaan secara hierarkis dengan pengawasan yang ketat, pengembangan karir berdasarkan senioritas atau kepangkatan, dan pola kepemimpinan dilaksanakan secara impersonal, tanpa empati, entusiasme atau afeksi (Weber, 1987) lembaga

* Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed adalah Pembantu Ketua I STIA LAN Bandung, lulusan Exeter University, England, Doctor Candidate dalam Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran Bandung, Konsultan Manajemen, dan Trainer berbagai program pengembangan SDM dan Bimtek Manajemen Pemerintahan.

birokrasi yang dihasilkan tentu penuh dengan jenjang jabatan, cara bekerja yang lamban, dan tata aturan yang kaku dan berliku-liku.

Belum lagi kalau kita mengamati berbagai dampak dari bencana ekonomi yang melanda Indonesia sejak awal reformasi tahun 1998an, dan akhirnya menempatkan negeri kita pada posisi paling bawah di kelompok negara-negara berkembang. Kondisi yang memprihatinkan ini akhirnya berdampak pada kehidupan sosial dengan semakin sempitnya lapangan pekerjaan dan meningkatnya angka pengangguran terbuka. Menurut laporan Bappenas (2005), misalnya, angka pengangguran terbuka, baik pengangguran *absolute* maupun *under employment*, rata-rata meningkat hingga 9,5 persen, sedangkan angkatan kerja baru bertambah 1,9 juta per tahun.

Dalam bidang pelayanan publik, masyarakat masih mengeluh tentang masih adanya diskriminasi pelayanan yang didasarkan pada hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama, serta profesionalitas pelayanan yang tercermin pada inefektivitas dan inefisiensi waktu, biaya, dan cara pelayanan (Pusat Studi Kependudukan UGM, 2002). Kondisi ini jelas menyimpang dari harapan Max Weber (1864-1920) ketika merumuskan konsep birokrasi pada awal abad ke-20. Menurut Weber, birokrasi seharusnya dapat *'..... menjadi organisasi pemerintah yang mampu melayani masyarakat secara adil, obyektif, profesional, efektif dan efisien.'* Agar dapat mencapai tujuan tersebut, maka *'organisasi birokrasi tidak boleh memihak kepada kekuatan politik tertentu, diatur secara hirarkis dimana organisasi yang lebih rendah berada di*

bawah pengawasan organisasi yang lebih tinggi, memiliki pembagian kerja yang jelas dengan pedoman yang standar, dan dipimpin oleh pejabat secara impersonal, sine ira et studio, tanpa kebencian atau kesenangan, tanpa entusiasme atau afeksi' (Kilcullen, 1962),

Berbagai krisis ekonomi, sosial dan pelayanan publik seperti dicontohkan di atas, merupakan salah satu indikator kurang-mampuan birokrasi pemerintahan kita dalam mengatasi permasalahan global. Padahal tanda-tanda datangnya 'bencana' globalisasi ini telah muncul sejak satu dekade yang lalu. Karakteristik tersebut terlihat pada semakin meningkatnya perkembangan ilmu dan teknologi, persaingan ekonomi secara global, pengangguran tenaga terdidik, demasialisasi pasar, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan (Osborne & Plastrik, 1997).

Impotensi semacam itu masih banyak dijumpai pada birokrasi kita. Kekakuan dalam hierarki, tuntutan loyalitas pada pegawai, interaksi yang penuh nepotisme, dan kebijakan yang bermuansa politik adalah warna-warna yang menghiasi potret birokrasi kita saat ini. Dampak malpraktik ini jelas. Proses pengambilan keputusan menjadi terlalu berbelit-belit karena tidak adanya pemberdayaan pegawai. Mereka banyak berpangku tangan karena harus menunggu petunjuk, perintah dan persetujuan dari atasan dalam melakukan suatu pekerjaan. Daya kreatifitas, inisiatif dan inovasi pun lenyap. Prinsip-prinsip profesionalitas, efektivitas dan efisiensi yang diharapkan muncul dalam kinerja birokrasi pun berubah menjadi ketidakmampuan, kelambanan, dan pemborosan.

Dengan kondisi kinerja semacam itu, sungguh wajar apabila lembaga birokrasi kita tidak berdaya menghadapi perubahan global yang muncul menjelang pergantian abad lalu. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kinerja birokrasi, semua itu hanya menjadi wacana. *Good governance* yang diharapkan menjadi *strategic solution* krisis globalisasi akhirnya hanya menjadi konsep tematik sambutan para pejabat. Visi dan misi dianggap komitmen pimpinan belaka karena tak pernah diinternalisasikan secara benar, sehingga mayoritas pegawai tidak tahu, memahami, apalagi mendukung, keberhasilan pencapaiannya. Padahal, seperti dikatakan Caiden (1976), salah satu kunci keberhasilan suatu visi organisasi terletak pada kontribusi yang diberikan oleh seluruh komponen organisasi tersebut terhadap pencapaiannya.

Dalam lingkup inilah makalah ini dimaksudkan untuk mengembangkan model kepemimpinan birokrasi pada era perubahan global. Berdasarkan kajian empirik dan akademik, makalah ini diharapkan dapat membantu para pemimpin birokrasi dalam mengatasi berbagai permasalahan bangsa dan negara yang semakin kompleks.

B. PERKEMBANGAN BIROKRASI

Ketika merumuskan konsep birokrasi pada awal abad ke-20, barangkali Max Weber (1864-1920) tidak mengira bahwa birokrasi akan berkembang sedemikian luasnya. Dalam lingkup administrasi negara, misalnya, berbagai perkembangan telah muncul baik dalam tujuan, kelembagaan, maupun kinerja birokrasi, yang terjadi seiring dengan perkembangan dalam konsep-konsep

dalam ilmu administrasi negara baru (*new public management*) dan praktek-praktek pemerintahan. Di bawah ini akan diuraikan berbagai konsep perkembangan tersebut dengan beberapa adaptasi dalam implementasi birokrasi pemerintahan di Indonesia.

1. Perkembangan Arah Birokrasi

Menjelang pergantian milenium ketiga yang lalu, pemerintahan negara-negara berkembang terfokus pada pemecahan masalah yang timbul akibat gelombang globalisasi. *Remedy concept* yang dikembangkan akhirnya mengarah pada perwujudan suatu sistem pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (*good governance*). Konsep inilah yang selanjutnya mengubah arah pencapaian kinerja birokrasi di berbagai negara berkembang. Pada hakekatnya, *good governance* merupakan suatu paradigma pembangunan baru yang berorientasi kepada hubungan yang sinergik dan konstruktif antara pemerintah (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Interaksi yang kondusif di antara ketiga komponen ini merupakan prasyarat bahwa masing-masing komponen akan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik. Sebaliknya, apabila interaksi antar ketiga komponen bangsa tersebut terganggu maka akan terjadi disharmoni hubungan di antara mereka. Apabila hubungan terganggu, maka kerjasama yang saling mendukung pun akan sulit dilaksanakan. Akhirnya dapat ditebak, hasil pelaksanaan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pun tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Di Indonesia, upaya penerapan konsep *good governance* didasarkan pada TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998, yang dilanjutkan dengan penerbitan Undang-undang (UU) Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari KKN. Dalam Pasal 3 UU No. 28/1999 tersebut dinyatakan, bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara yang baik dan bertanggung-jawab meliputi tujuh komponen sebagai berikut: (a) Azas **kepastian hukum** (*rule of law*), yaitu pemberlakuan kerangka hukum negara secara adil pada setiap warganegara, tanpa memandang golongan, suku, bangsa, agama, kedudukan dan status, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia; (b) Azas **tertib penyelenggaraan negara** (*good government*), yaitu pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan negara secara tertib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (c) Azas **kepentingan umum** (*public needs*), yaitu pelaksanaan kegiatan pelayanan penyelenggaraan negara harus ditujukan kepada kepentingan masyarakat, dan bukan kepada kepentingan suatu partai atau golongan tertentu; (d) Azas **keterbukaan** (*transparency*), yaitu aksesibilitas setiap informasi yang berhubungan dengan kegiatan penyelenggaraan negara langsung oleh masyarakat; (e) Azas **proporsionalitas** (*proportional*), yaitu pelaksanaan setiap kegiatan penyelenggaraan negara secara berdayaguna dan berhasil guna; (f) Azas **profesionalitas** (*professionalism*), yaitu kualitas dari setiap pelaksana kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan bidangnya sehingga dapat melaksanakan tugas dan tanggung-jawabnya dengan baik; dan (g) Azas

akuntabilitas (*accountability*), yaitu pertanggung-jawaban seluruh kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku

Untuk melakukan merubah birokrasi ke arah konsep *good governance* tentu tidak gampang mengingat luas dan kompleksnya permasalahan. Pekerjaan besar seperti itu harus dilakukan secara *incremental*—dan bukan *radical*. Di samping itu diperlukan pemimpin birokrasi yang mampu ‘... mendorong semangat, merubah nilai, dan memperhatikan kebutuhan karyawan melalui kompetensi yang dimilikinya, untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi.’ (Starch, 1943; Terry, 1960; Fiedler, 1869; Stogdill, 1977; dan Bass, 1990). Karakteristik kepemimpinan seperti inilah yang sebenarnya dibutuhkan untuk mengawali reformasi birokrasi.

2. Perkembangan Kelembagaan Birokrasi

Selama ini orientasi kelembagaan birokrasi terasa sempit sehingga ruang geraknya pun sangat terbatas. Organisasi tidak dapat berkembang karena cenderung bersifat tertutup. Pada akhirnya, organisasi dengan sistem tertutup semacam ini, sebagaimana diingatkan oleh Winardi (2002), memiliki kecenderungan untuk bergerak ke orientasi sebuah *keseimbangan statik* dan pada akhirnya mengalami kondisi *entropi*. Pada kondisi ini, dikemukakan Miller (1965), sebuah organisasi mengalami “... *the disorder, diorganization, lack of patterning or randomness of organization of a system ...*”

Ketertutupan organisasi birokrasi dapat dilihat dari beberapa karakteristik yang berorientasi pada kecenderungan untuk (1) melakukan pekerjaan sendiri; (2) memberikan pelayanan secara langsung; (2) melakukan monopoli pasar; (3) melaksanakan kegiatan berdasarkan aturan; (4) menunggu anggaran, (5) digerakkan oleh atasan, bukan kesadaran; (6) berorientasi pada pengeluaran, bukan pemasukan; (7) mengatasi bukan mencegah masalah; (7) menerapkan mekanisme hierarki dalam hubungan kelembagaan; dan (8) berorientasi pada kepentingan organisasi (Anwaruddin, 2006).

Untunglah, pada awal tahun 1990an muncul semangat kewirausahaan yang dipicu oleh konsep *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992). Melalui konsep ini organisasi birokrasi diharapkan lebih terbuka dan berorientasi pada kepentingan publik. Konsep tersebut terdiri atas sepuluh prinsip sebagai berikut: (1) *mengarahkan* dan bukan melaksanakan semua pekerjaan, (2) *memberdayakan* masyarakat, (3) *menciptakan* persaingan untuk memberikan pelayanan yang terbaik, (4) *menggerakkan* organisasi berdasarkan pada misi dan bukan pada aturan buatan sendiri, (5) *menghasilkan* pendanaan dan bukan menunggu anggaran, (7) *berorientasi* pada kepentingan warga negara pembayar pajak, (6) *menghemat* dan bukan hanya menghabiskan anggaran, (8) *mencegah* daripada mengobati permasalahan, (9) *mengelola* kerja kelompok dan bukan kerja individu, dan (10) *memperhatikan* kemauan pasar atau publik

Dalam hubungan ini, perlu pula dipertimbangkan pula konsep Frederickson (1977) ketika menyusun orientasi organisasi birokrasi pada

kepentingan publik sebagai berikut: (1) mengarahkan pelaksanaan pekerjaan; (2) memberdayakan masyarakat; (3) menciptakan persaingan; (4) berorientasi pada misi dan visi; (5) menghemat, bukan menghabiskan, anggaran; (6) digerakkan oleh kepentingan publik; (7) berorientasi pada pemasukan bukan pengeluaran; (8) mencegah timbulnya masalah; (9) menerapkan mekanisme kerja kelompok/partisipasi; dan (10) berorientasi pada kebutuhan pasar.

Seiring dengan datangnya arus globalisasi, yang mengakibatkan berbagai krisis ekonomi dan sosial terutama di negara-negara berkembang, muncul pula suatu paradigma baru dalam sistem birokrasi. Untuk mengatasi krisis multi-dimensi tersebut, birokrasi diorientasikan untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (*good and clean government*) melalui penerapan prinsip-prinsip yang mendasarinya.

3. Perkembangan Kinerja Birokrasi

Pola kerja birokrasi tradisional pada hakekatnya berorientasi pada hierarki hubungan kelembagaan, kepemimpinan impersonal, dan pedoman kerja yang jelas namun kaku. Dalam implementasi sehari-hari, konsep tersebut tercermin dalam kinerja birokrasi pemerintahan yang terarah pada (1) kekuasaan atasan yang bersifat mutlak; (2) pembagian kerja sesuai tugas pokok dan fungsi; (3) koordinasi langsung ditangani oleh atasan; (4) pekerjaan dilakukan secara rutin, monoton, dan tanpa makna dan kesadaran; (5) kurang mengutamakan profesionalitas kerja; (6) keahlian dalam satu bidang pekerjaan; dan (7) sikap individualitas yang sangat menonjol dalam pelaksanaan kerja.

Karakteristik kinerja birokrasi di atas mungkin cocok untuk diterapkan pada beberapa awal abad kedupuluh, ketika kondisi pemerintahan masih cukup stabil, masyarakat mudah diatur, dan pekerjaan masih sederhana. Tetapi pada era yang penuh persaingan dan perubahan yang fluktuatif ini, kinerja semacam itu sudah terlalu lamban, tidak responsif, dan terbukti gagal dalam mengatasi beragam tantangan. Dalam hubungan ini, Gifford & Pichot (1993) menyarankan perubahan orientasi yang seharusnya ditempuh oleh lembaga birokrasi agar sesuai dengan perkembangan zaman. Beberapa perubahan tersebut, antara lain (1) mengubah orientasi kekuasaan pada kepentingan masyarakat; (2) mendasarkan pembagian kerja pada proyek atau program, (bukan kaku pada struktur kelembagaan); (3) membangun koordinasi di antara sesama kolega; (4) mengutamakan kreativitas, inovasi dan kepedulian terhadap lingkungan; (5) mengembangkan profesionalitas, efektivitas dan efisiensi; (6) mengarahkan pegawai untuk memiliki beragam keahlian; dan (7) melaksanakan semua jenis pekerjaan secara bersama-sama dalam kelompok atau tim kerja.

Akan tetapi, untuk mengatasi krisis multi-dimensi yang telah melanda negeri selama sewindu, perubahan orientasi tidak cukup hanya dilakukan terhadap kinerja birokrasi. Perubahan perlu juga dilakukan terhadap keseluruhan sistem kelembagaan. Organisasi birokrasi yang selama ini terkesan formal dan tertutup harus lebih membuka diri dengan menanamkan jiwa kewirausahaan dalam tindak dan kegiatannya.

C. PERKEMBANGAN BIROKRASI DI INDONESIA

Implementasi konsep birokrasi di Indonesia pada hakekatnya merupakan konsekuensi dari konsep birokrasi sebagai 'instrumen politik' untuk menopang kekuasaan yang diwariskan pemerintahan kerajaan dan kolonial Belanda. Dengan demikian, birokrasi di Indonesia memang tidak dipersiapkan sebagai 'pelayanan masyarakat' (*civil servant*). Sejarah mencatat, sejak zaman kerajaan sampai masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi pemerintahan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai 'instrumen kekuasaan' yang menopang berbagai kepentingan politik dari penguasa (Dwiyanto, dkk.2002).

1. Birokrasi sebagai Instrumen Politik

Posisi birokrasi sebagai alat kekuasaan seperti dikemukakan di atas mengindikasikan bahwa sejak dahulu birokrasi pemerintahan telah didesain untuk lebih terfokus pada nilai-nilai kekuasaan daripada pemberian pelayanan (*culture of serving*). Padahal, nilai-nilai pelayanan inilah yang sebenarnya mampu menjadikan birokrasi pemerintahan pemerintah menghayati peran mereka sebagai 'abdi masyarakat'.

Peran sebagai 'instrumen politik' untuk menopang kekuasaan yang diwariskan pemerintahan kerajaan dan kolonial terus berlanjut hingga era pemerintahan Orde Lama sampai Orde Baru. Kita ingat, pada masa Orde Lama birokrasi pemerintahan dijadikan arena perebutan pengaruh politik antar berbagai partai politik yang saat itu sedang berkuasa. Begitu pula pada masa Orde

Baru birokrasi pemerintahan dijadikan 'mesin politik', bahkan berperan semacam partisan untuk kepentingan partai Golkar. Karena posisinya yang tidak pernah lepas dari pengaruh kepentingan politik kekuasaan, jelaslah bahwa birokrasi pemerintahan menjadi sulit untuk dapat bekerja secara profesional, efisien, responsif, dan akuntabel pada masyarakat.

Bahkan lebih parah lagi, karena memiliki kekuasaan yang tidak dimiliki oleh rakyat, para pejabat birokrasi pemerintahan ibarat menyanggah kekuasaan seperti seorang raja. Karena rakyat membutuhkan pelayanan, maka pejabat birokrasi mempunyai kekuasaan untuk mendistribusikan pelayanan tersebut. Kecenderungan perubahan perilaku pejabat birokrasi menjadi bak raja kecil sebenarnya telah diingatkan oleh penggagas teori birokrasi Max Weber ketika membicarakan model kepemimpinan dalam pemerintahan, yakni kepemimpinan (1) birokrasi, (2) karismatik, dan (3) feodal (Boje & Dennehy, 2006).

Dalam hubungan ini Thoha (2003) memberikan suatu ilustrasi yang menarik mengenai cara pandang (*mindset*) birokrasi terhadap kekuasaan, yang cenderung menjadikan kekuasaannya sebagai kekuatan yang sakral, yang sangat menakutkan dan sulit ditembus oleh masyarakat dan membuat posisi mereka sangat lemah ketika berhadapan dengan pejabat birokrasi. 'Sakralisasi' jabatan birokrasi ini terlihat dari adanya pengaturan segala urusan masyarakat, mulai dari pengurusan KTP hingga pembuatan izin investasi, selalu berhubungan dan harus membutuhkan legitimasi pejabat birokrasi. Kondisi

semacam ini, seperti yang diindikasikan oleh Dwivedi (1999), "... have provided an incentive for corruption, since regulations governing access to good and services can be exploited by civil servants to extract service charges"

2. Isu Reformasi Birokrasi

Akhir-akhir ini muncul isu reformasi birokrasi di Indonesia, terutama setelah Presiden Yudoyono mencanangkan program tersebut sebagai salah satu agenda utama dalam masa pemerintahannya. Namun sayang, sampai sekarang pemerintah belum merumuskan suatu *grand strategy* terhadap reformasi birokrasi. Kita belum tahu *langkah-langkah* apa yang hendak ditempuh, bagaimana *model* birokrasi yang diharapkan, dan *kapan* program ini akan diselesaikan. Beberapa program parsial—seperti formulasi Standar Kompetensi Jabatan dan Diklat berbasis kompetensi, Undang-undang Pelayanan Publik, paradigma *Good Governance*—memang telah dicanangkan.

Akan tetapi masih saja belum ada kejelasan tentang *scenario* yang akan dimainkan pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Tidak heran kalau berbagai ahli dan praktisi menggagas berbagai konsep pembaharuan birokrasi. Misalnya Soebhan (2005) mengemukakan bahwa prioritas pertama yang perlu dilakukan adalah mengenalkan konsep kewirausahaan di lingkungan birokrasi guna mendongkrak kebangkitan ekonomi. Pendapat ini selaras dengan Deklarasi Seoul yang dicetuskan para praktisi dan ahli pemerintahan dunia dalam Global Forum VI pada 27 Mei 2005 lalu, yang merekomendasikan perlunya implementasi *reinventing*

government yang berorientasi pada transparansi, partisipatori, inovasi, akuntabilitas, dan *making small head quarter and bigger branches* (Thoha, 2005).

Sementara itu, Gintings (2005) sepakat dengan langkah pemerintah untuk mengawali reformasi birokrasi melalui perbaikan pelayanan publik. Sebagaimana yang dilakukan di berbagai negara yang mengalami perubahan dari sistem otoritarian ke sistem politik demokrasi, perbaikan pelayanan publik akan secara lebih langsung dirasakan oleh masyarakat sebagai perbedaan yang signifikan dari sistem sebelumnya. Dalam kesempatan yang sama, Zuhro (2005) berpendapat bahwa reformasi birokrasi harus diawali dengan memperbaiki seluruh sistemnya agar kinerja lembaga pemerintahan dapat segera ditingkatkan. Tiga hal yang perlu dilakukan adalah (1) mengubah pola pikir abdi negara, yang disalahartikan sebagai pengabdian kepada penguasa atau partai politik yang berkuasa, menjadi abdi masyarakat; (2) mengubah pola kerja birokrasi, yang selama ini dianggap sebagai kewajiban rutin yang *linear* menjadi lebih profesional; (3) memperbaiki hubungan birokrasi dengan masyarakat, yang selama ini jauh agar menjadi lebih dekat.

3. Komisi Reformasi Birokrasi

Dalam hubungan ini, Thoha (2005) menitikberatkan reformasi melalui pembentukan suatu komisi reformasi birokrasi. Komisi ini terdiri dari para ahli dan praktisi birokrasi dan diberi tugas, seperti dikatakan Caiden (1976), untuk mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam praktek kelembagaan birokrasi, membuat laporan dan mensosialisasikan

temuan-temuan mereka. Selanjutnya suatu rencana strategis dapat disusun sebagai rekomendasi kebijakan reformasi.

Pelaksanaan reformasi birokrasi melalui sebuah komisi sebenarnya telah dilakukan di beberapa negara. Misalnya PM Inggris Margareth Thatcher, pada awal tahun 1990an membentuk sebuah komisi birokrasi untuk merumuskan program perbaikan pelayanan publik *The Next Steps*. Demikian juga Presiden AS Bill Clinton, pada pertengahan tahun 1990an merangkul David Osborne dan menunjuk Wapres Al Gore untuk memimpin proyek reformasi birokrasi *Reinventing Government*. Jauh sebelumnya, Presiden AS yang ke-28, Woodrow Wilson, membentuk komisi reformasi untuk melakukan perbaikan birokrasi pemerintahannya.

Pembentukan komisi semacam itu juga pernah dilakukan di Indonesia. Ketika berniat untuk melakukan reformasi birokrasi pada tahun 1950-an, Presiden Sukarno mendatangkan beberapa dari AS, seperti Allan Rankin, Howard Jones, dan Eduard Lichfield, sebagai konsultan bagi komisi reformasi yang dipimpin PM Ir. H. Djuanda. Demikian pula Presiden Soeharto, pada periode kedua jabatannya mengumpulkan para akademisi untuk menyusun strategi reformasi birokrasi. Meskipun lembaga birokrasi yang terbentuk cenderung bersifat sentralistik, monopolistik, memiliki kekuasaan (*power driven*) dan diskresi dalam menentukan kebijakan, dan dengan akuntabilitas rendah yang rentan korupsi (Klitgaard, 1996), harus diakui bahwa komisi berhasil membentuk kabinet yang stabil, kuat, dan efektif, tanpa sekalipun pernah mengalami *reshuffle* (Thoha, 2005).

Selain menyusun model kelembagaan seperti disarankan Thoha (2005), komisi birokrasi dapat pula merumuskan model kepemimpinan birokrasi yang sesuai dengan perkembangan zaman. Mengingat kestrategisan fungsi pemimpin birokrasi sebagai penentu setiap kebijakan organisasi dalam mencapai setiap tujuan, pengembangan suatu model kepemimpinan birokrasi ideal sangat penting untuk menangani berbagai permasalahan pada era perubahan global ini. Salah satunya adalah dengan menerapkan pendekatan pemberdayaan (*empowerment*) dalam model kepemimpinan birokrasi.

D. MODEL KEPEMIMPINAN BIROKRASI

Kepemimpinan birokrasi barangkali dapat didefinisikan sebagai suatu proses mempengaruhi para pegawai untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, dan mengarahkan organisasi agar lebih kompak dan kondusif, dengan cara menerapkan konsep, nilai, etika, karakter, pengetahuan dan ketrampilan melalui kewenangan yang dimilikinya. Legitimasi kewenangan ini pula yang digunakan Weber ketika menyusun model kepemimpinan birokrasi.

Seperti diketahui, pada waktu mendiskusikan masalah organisasi, penggagas birokrasi Max Weber (1864-1920) sebenarnya mengemukakan tiga model kepemimpinan, yaitu (1) **Kepemimpinan Birokrasi**, yang didasarkan pada keyakinan terhadap 'legalitas' pola-pola aturan normatif, dan hak yang diberikan kepada penguasa berdasarkan aturan tersebut untuk melakukan perintah; (2) **Kepemimpinan Karismatik**, yang didasarkan pada

keyakinan kuat terhadap kebenaran tradisi-tradisi yang berlaku di lingkungannya, dan legitimasi status kepemimpinan tradisional; dan (3) **Kepemimpinan Tradisional**, yang didasarkan pada kepribadian seseorang yang berbeda dengan orang lain, yang diwarnai oleh sikap kepahlawanan atau keteladanan sehingga pola-pola aturan atau perintah tunduk terhadap kepemimpinannya. Pembagian model kepemimpinan ini didasarkan pada legitimasi pada implementasi kekuasaan dalam organisasi. Menurut Weber (1947), setiap pemimpin tentu memiliki salah satu di antara ketiga karakteristik kepemimpinan tersebut.

1. Kepemimpinan Transaksional

Model kepemimpinan birokrasi Weberian, sebagaimana karakteristik kelembagaan birokrasi Weber, cenderung berorientasi pada kekuasaan secara rasional, legal dan hierarkis, serta pengawasan yang kaku. Di samping itu, James McGregor Burns pada tahun 1978 dan selanjutnya Bass (1985), menambahkan bahwa kepemimpinan birokrasi seperti transaksi antara kekuasaan dan loyalitas pegawai. Seperti juga dikritik oleh Homrig (2005), mekanisme kepemimpinan birokrasi Weberian seperti jual-beli saja, pekerjaan ditukar dengan gaji, jabatan dengan loyalitas, sumbangan dengan tender, dsb. Berdasarkan inilah selanjutnya Burns dan Bass mengembangkan model kepemimpinan transformasional yang berfokus pada kemampuan seorang pemimpin dalam membangun sinergi dalam organisasi melalui pengaruh dan kewenangan sehingga mampu mencapai visi dan misi organisasinya.

Model kepemimpinan birokrasi dianggap sesuai dengan lingkungan lembaga yang penuh dengan peraturan, baik normatif maupun teknis. Pedoman administrasi, kontrak kerja, keputusan, dan petunjuk teknis semuanya rapi didokumentasikan secara tertulis. Pegawai dididik untuk mentaati aturan, loyal kepada perintah atasan dalam kapasitasnya sebagai karyawan. Hubungan pimpinan-pegawai bersifat formal, terbatas pada pelaksanaan pekerjaan saja. Ruang gerak pegawai pun sangat terbatas. Penghasilan dan pensiun sudah diatur secara tetap, dan jumlahnya tergantung pada pangkat dan golongan pegawai dalam hierarki kepegawaian. Ambisi adalah tabu. Pegawai tidak berhak atas jabatan karena sistem promosi umumnya berdasarkan pada senioritas dalam kepegawaian dan kepangkatan. Model kepemimpinan birokrasi, menurut Weber (1947), banyak diterapkan di organisasi keagamaan, rumah sakit, perusahaan bisnis, militer, dan tentu saja instansi pemerintah.

Sisi positif dari model kepemimpinan birokrasi transaksional ini terletak pada efisiensi di dalam pelaksanaan kerja, karena kejelasan pembagian kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing staf dalam organisasi, standarisasi pedoman dan aturan kerja, dan konsistensi terhadap tata aturan yang telah ditetapkan. Di samping itu, kepemimpinan birokrasi juga menjamin pencapaian tujuan jangka pendek dan kemudahan dalam pengawasan dan pengelolaan pegawai. Sementara sisi negatifnya adalah kepemimpinan yang berorientasi pada kekuasaan yang hierarkis, tiadanya pemberdayaan pegawai dan pembagian kewenangan

dalam pengambilan keputusan, kondisi yang kurang kondusif karena penerapan komunikasi *top-down* dan formalitas hubungan atasan-bawahan, dan loyalitas berlebihan pada atasan.

2. Karakteristik Kepemimpinan Birokrasi

Kepemimpinan birokrasi transaksional model Weber ini pada umumnya memiliki karakteristik sebagai berikut: (a) **Berdasarkan transaksi:** Kepemimpinan birokrasi bertindak atas dasar transaksi atau pertukaran antara jabatan dan kinerja, gaji dan pekerjaan, kerja keras dan bonus, dsb.; (b) **Kejelasan aturan:** Pedoman dan aturan pelaksanaan tugas dan pekerjaan disusun secara jelas dan ditetapkan untuk ditaati oleh setiap pegawai; (c) **Orientasi pada pengawasan yang ketat:** Mengawasi dan memantau tugas dan pekerjaan secara ketat dalam rangka mencapai tujuan jangka pendek; (d) **Anti perubahan:** Menolak setiap perubahan yang berasal dari luar sistem organisasi karena khawatir akan merusak tatanan kelembagaan yang telah ditetapkan; (e) **Orientasi pada jabatan dan kekuasaan:** Mengembangkan budaya kekuasaan, loyalitas pada atasan, hierarki hubungan atasan-bawahan, dan komunikasi *bottom-up*; (f) **Fokus pada pekerjaan:** Mengarahkan pegawai untuk fokus pada penyelesaian tugas dan pekerjaan, sehingga mereka tidak memiliki kesempatan untuk mengembangkan diri; (g) **Kewenangan atasan adalah mutlak:** Tidak ada pemberdayaan pegawai karena kewenangan untuk mengambil keputusan mutlak pada pimpinan; (h) **Pemasangan kreatifitas pegawai:** Pegawai diatur dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan,

sehingga mereka tidak dapat mengembangkan kreatifitas dan inovasi; (i) **Individualitas kerja:** Kerja sama antar pegawai tidak dianjurkan, sehingga muncul persaingan tak-sehat dan saling curiga-mencurigai di antara mereka; dan (j) **Disharmoni organisasi:** Hierarki kekuasaan, formalitas hubungan, komunikasi *bottom-up*, dan absennya kerjasama antara pegawai mengakibatkan ketidak-kondusifan organisasi.

3. Perubahan Sikap Kepemimpinan

Dalam bukunya, Weber (1947) mengingatkan bahwa kepemimpinan birokrasi cenderung untuk berubah menjadi kepemimpinan tradisional (*feudal*) karena kekuasaan mutlak yang diperolehnya (Boje & Dennehy, 2006). Kalau sudah demikian, sikapnya pun berubah menjadi seperti seorang raja kecil, yang menuntut loyalitas total dari anak-buahannya, mengembangkan sistem nepotisme, dan berorientasi pada politik kekuasaan. Di negara-negara yang memiliki karakteristik *patron-client* yang kental, sebagaimana diindikasikan oleh Soebhan (2000), fenomena disfungsi perilaku kepemimpinan semacam itu banyak ditemukan.

Di Indonesia, kecenderungan kepemimpinan feodalistik di lingkungan birokrasi tumbuh subur pada era Orde Baru, dan sayangnya hingga kini budaya ini masih belum bisa dihilangkan. Meskipun reformasi sudah digulirkan pada 1998, dan berbagai kebijakan anti korupsi sudah diundangkan (melalui UU Nomor 31 Tahun 1999, UU No. 20/2001 dan UU 30 Tahun 2002, Inpres No. 5/2004, Kepres Nomor 11/2005) yang dibarengi pembentukan beragam lembaga (Komisi Pemberantasan

Korupsi, Tim Pemberantasan Korupsi, Tim Pemburu Koruptor), namun kolusi dan nepotisme yang berujung pada tindak korupsi di lingkungan birokrasi masih merajalela.

Maraknya isu disfungsi perilaku kepemimpinan dalam organisasi birokrasi tidak terlepas dari pemahaman kita tentang konsep kepemimpinan menurut teori manajemen klasik seiring dengan perkembangan ilmu administrasi dan manajemen. Dalam teori manajemen klasik, tugas seorang pimpinan memang hanya ditekankan pada pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dan memanfaatkan sumber-sumber daya organisasi. Fungsi-fungsi manajemen Terry (1977)—*Planning, Organizing, Actuating and Controlling (POAC)*, dan sumberdaya organisasi 6M (*Man, Money, Machines, Methods, Materials, and Market*) didayagunakan dan dimanfaatkan para pimpinan, seperti diingatkan oleh Davis (1967), tanpa memikirkan bagaimana cara mempengaruhi, memotivasi dan membimbing karyawan untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi.

E. MENUJU KEPEMIMPINAN PEMBERDAYA

Pemberdayaan dapat dianggap sebagai suatu pendekatan manajemen yang berorientasi pada proses pengalihan kewenangan dan tanggungjawab dari pemegang kekuasaan kepada anggota organisasi, dengan cara menstimulasi, mendorong dan memotivasi mereka agar menjadi lebih berdaya dan mampu mencapai tujuan bersama. Dalam khasanah organisasi publik pendekatan manajemen ini telah diterapkan pada berbagai organisasi dengan derajat

keberhasilan yang bervariasi. Dalam beberapa kasus, keberhasilan yang dicapai melalui pemberdayaan telah membawa perubahan yang mengarah pada peningkatan kualitas organisasi secara keseluruhan, dan kebanyakan ke arah kesejahteraan, peningkatan vitalitas, dan pertumbuhan organisasi. Namun, di lain pihak, beberapa organisasi menganggap pemberdayaan sebagai sumber keresahan, karena dalam implementasinya setiap orang yang terlibat dalam proses pemberdayaan harus menyesuaikan diri dengan pendekatan baru dalam menjalankan roda organisasi, misalnya dalam cara pengambilan keputusan dan tanggungjawab, serta pelaksanaan pekerjaan secara lebih mandiri.

Dalam hubungan ini, Anwaruddin (2006) membahas tentang hakekat pemberdayaan dari sisi teori. Berdasarkan berbagai referensi, Anwaruddin mendiskusikan pemahaman, manfaat, dan hambatan pemberdayaan seperti dibahas di bawah ini.

1. Memahami Pemberdayaan

Istilah 'pemberdayaan' sebenarnya diadaptasi dari Bahasa Inggris 'empowerment' yang berarti 'passing on authority and responsibility' atau pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab (Wellim, Byham & Wilson, 1991). Berdasarkan definisi ini, maka pemberdayaan terjadi apabila kewenangan dilimpahkan dari pimpinan sebagai pemegang kekuasaan kepada bawahannya, yang kemudian mendorong rasa memiliki dan tanggungjawab terhadap pekerjaan atau aktivitas mereka. Rasa memiliki dan tanggungjawab ini selanjutnya akan membuat ssetiap

individu yang diberdayakan akan lebih berinisiatif, lebih giat bekerja, dan lebih menikmati pekerjaan atau aktivitas yang mereka lakukan.

Secara lebih sederhana, Stewart (1994) mendefinisikan pemberdayaan sebagai '.... a highly practical and productive way to get the best from yourself and your staff' atau cara yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik dari pimpinan dan bawahan. Selanjutnya, ditambahkan oleh Stewart, tujuan utama pemberdayaan adalah melimpahkan kewenangan pimpinan kepada bawahan sehingga dapat melakukan pendekatan yang lebih baik kepada pelanggan (*customer*). Pelimpahan ini berarti bukan saja pengalihan tugas-tugas, tetapi juga pembuatan keputusan dan pelaksanaan tanggungjawab sepenuhnya.

Sementara itu, Cook dan Macaulay (1997) mengatakan bahwa pemberdayaan merupakan 'perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen, yang mampu mendorong setiap individu dalam suatu organisasi untuk menggunakan kemampuan dan energinya guna mencapai tujuan organisasi.' Lingkungan yang terbentuk ini kemudian akan memicu terjadinya inisiatif dan respons, sehingga semua permasalahan yang ditemukan dapat dipecahkan secepat dan sefleksibel mungkin di tempat mana permasalahan tersebut terjadi.

Selanjutnya, Richard Carver, *Managing Director Coverdale Organization* (dalam Clutterbuck and Kernaghan, 1994), mendefinisikan pemberdayaan sebagai 'encouraging and allowing individuals to take personal responsibility for improving the way they do their jobs and contribute to the

organization's goals' atau mengajak dan memberi kesempatan kepada setiap individu untuk bertanggungjawab terhadap cara meningkatkan pekerjaan dan memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam lingkup pemerintahan, pengertian ini berarti ajakan atau pemberian kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk bertanggungjawab terhadap cara meningkatkan kesejahteraan dan memberikan kontribusi untuk mencapai tujuan bersama.

Banyak definisi lain yang dikemukakan oleh para penulis yang tertarik dengan pendekatan manajemen yang muncul pada tahun 90-an ini (diantaranya Byar and Rue, 1997, dan Noe et al, 1994). Namun, dari ketiga definisi di atas tampaknya telah dapat disimpulkan, bahwa pemberdayaan merupakan 'suatu pendekatan manajemen yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik melalui pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pimpinan kepada bawahan, atau dari pemerintah kepada masyarakat, sehingga mampu mendorong setiap individu dalam suatu organisasi untuk menggunakan kemampuan dan energinya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.'

2. Manfaat Pemberdayaan

Sebagian besar organisasi yang telah mempraktekkan pemberdayaan menganggap pendekatan manajemen ini sangat bermanfaat bagi perkembangan organisasi. Seperti dikatakan Cook dan Macaulay (1997), pemberdayaan merupakan alat yang ampuh untuk memperbaiki kinerja organisasi melalui:

- (a) Penyebaran tanggung-jawab

(*distribution of responsibility*) kepada setiap anggota dalam organisasi; (b) Keterlibatan individu dalam pengambilan-keputusan (*involvement on decision-making*); dan (c) Rasa kedekatan organisasi kepada pelanggan (*closer to the customers*). Keuntungan utama dari pemberdayaan, lanjut Cook dan Macaulay, adalah naiknya sinergi yang dihasilkan dan semakin besarnya rasa tanggungjawab yang dimiliki anggota sebagai dampak dari rasa ikut memiliki akan keputusan organisasi, yang keduanya akan mempengaruhi kinerja organisasi.

Dalam pada itu, Blancard, Carlos dan Randolph (2002) mengatakan bahwa para pimpinan organisasi yang sukses menyebut pemberdayaan sebagai: (a) Cara untuk mewirausahakan orang lain (*entrepreneurship*); (b) Penanam rasa memiliki (*ownership*) individu terhadap organisasi; (c) Bentuk ikatan kerja berdasarkan komitmen (*engagement*); atau (d) Suatu upaya untuk membuat setiap individu merasa terlibat (*involvement*) terhadap permasalahan organisasi. Di samping itu, demikian lanjut Blancard, Carlos dan Randolph, pada umumnya para pimpinan organisasi berpendapat bahwa pemberdayaan diperlukan untuk memberikan kebebasan kepada anggota organisasi agar dapat menggunakan pengetahuan, pengalaman, dan motivasi guna mencapai tujuan organisasi sesuai yang diharapkan.

Secara lebih lengkap, Stewart (1994) menyebutkan bahwa dengan kecenderungan organisasi ke arah *highly-skilled orientation*, implementasi pemberdayaan akan memfasilitasi individu yang memiliki ketrampilan dan kemampuan tinggi untuk melakukan hal-

hal sebagai berikut: (a) Memberikan tanggapan secara fleksibel terhadap berbagai kepentingan pimpinan organisasi, dan sebaliknya individu yang kurang mampu dan terampil semakin lama akan semakin tersisih secara alami; (b) Menunjukkan pencapaian kinerja secara lebih karena pemberian kesempatan secara lebih besar akan meningkatkan produktivitas anggota; (c) Meningkatkan motivasi melalui keleluasaan yang diberikan untuk mencapai keberhasilan; (d) Meningkatkan moral anggota secara signifikan karena penghargaan terhadap kinerja mereka akan menumbuhkan perasaan bahwa apa yang mereka kerjakan adalah penting; (e) Membantu mengurangi stress karena adanya peningkatan moral; dan (f) Meningkatkan kewaspadaan melalui pemberian kesempatan kepada mereka untuk membuat keputusan tentang apa yang mereka kerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

3. Hambatan Pemberdayaan

Setelah memahami betapa besar manfaat pemberdayaan terhadap kemajuan organisasi selanjutnya timbul pertanyaan mengapa pendekatan manajemen ini kurang populer di lingkungan organisasi birokrasi. Yang paling kerap dikhawatirkan oleh para pimpinan organisasi dalam hubungannya dengan pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab adalah kekhawatiran akan hilangnya kekuasaan yang mereka miliki (Stewart, 1994). Di samping itu, mereka enggan berubah karena sudah terbiasa dengan sistem yang sudah didasarkan pada peraturan yang telah baku. Mereka khawatir, fleksibilitas dalam implementasi

peraturan-peraturan yang baru akan mempengaruhi efisiensi kinerja.

Perubahan dalam proses manajemen memang akan terjadi pada setiap proses pemberdayaan, namun kekhawatiran yang berlebihan akan hilangnya kekuasaan sebenarnya tidak perlu terjadi. Pemberdayaan pada hakekatnya tidak mengakibatkan hilangnya kekuasaan pimpinan, melainkan sekedar menimbulkan perubahan-perubahan dalam proses manajemen, terutama pelimpahan dalam pengambilan keputusan dan tanggungjawab organisasi. Dalam proses pemberdayaan, keputusan dan tanggungjawab yang selama ini hanya bertumpu pada seorang pimpinan selanjutnya dibagi-bagi dan diserahkan kepada beberapa individual. Jadi, dalam pemberdayaan yang dilimpahkan adalah sebagian kewenangan dan tanggungjawab, dan bukan seluruh kekuasaan pimpinan kepada bawahan.

Kekuasaan dan kewenangan sendiri pada dasarnya memiliki perbedaan yang mendalam. Menurut Budiardjo (1989), kekuasaan pada hakekatnya merupakan kemampuan seseorang atau kelompok untuk menentukan sesuatu agar sesuai dengan tujuan yang diinginkannya. Sementara menurut Stewart (1994), kewenangan adalah hak untuk memutuskan dan memerintah. Atau menurut Sutarto (1993) kewenangan adalah hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dan berhasil dengan baik.

Apalagi apabila kita menyimak pendapat Blancard, Carlos dan Randolph (2002) bahwa pemberdayaan tidak dapat begitu saja diterapkan kepada setiap orang, tetapi hanya akan berhasil apabila

diberikan kepada mereka yang memiliki kemampuan (*capability*) dan kemauan (*ability*). Maksudnya, seorang pimpinan sebagai pemegang kekuasaan dalam organisasi dapat memilih dan mempersiapkan terlebih dahulu individu-individu yang dipercaya dan dianggap mampu untuk diberdayakan. Dengan demikian, ketakutan seorang pimpinan akan kehilangan kekuasaan sebenarnya tidak beralasan, karena pemberdayaan pada hakekatnya adalah pelimpahan sebagian kewenangan dan tanggungjawab kepada beberapa individu dalam organisasi untuk mencapai kinerja terbaik dalam pencapaian tujuan bersama.

F. KONSEP PENGEMBANGAN

Berbagai diskusi tentang birokrasi di atas mengarahkan kita pada pengembangan suatu model kepemimpinan birokrasi yang reformatif. Dalam kaitan ini beberapa karakteristik barangkali dapat digariskan sebagai variabel dalam model analisis kepemimpinan birokrasi unggulan. Karakteristik pertama berkaitan dengan kompetensi kepemimpinan, sementara yang kedua mencakup sikap yang perlu dimiliki oleh setiap pemimpin birokrasi.

1. Kompetensi Kempemimpinan

Berdasarkan diskusi yang telah dikembangkan di atas, terutama berkaitan dengan perkembangan birokrasi secara umum dan implementasinya di Indonesia, paling tidak ada empat kompetensi yang perlu dimiliki oleh setiap pemimpin birokrasi. *Pertama*, setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk melaksanakan reformasi birokrasi, baik secara individual maupun

kelembagaan. Misalnya, sebagaimana direkomendasikan oleh Deklarasi Seoul dan beberapa ahli, kompetensi untuk mengimplementasikan *reinventing government* berdasarkan transparansi, partisipatori, inovasi, dan akuntabilitas, melaksanakan pelayanan publik yang baik, menanamkan jiwa kewirausahaan, dan mengubah perilaku dan pola kerja birokrasi agar lebih profesional dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Kedua, setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk melakukan perubahan dari model kepemimpinan transaksional menjadi transformasional. Dengan kompetensi ini, berarti seorang pemimpin birokrasi akan mampu mendorong semangat, merubah nilai, dan memperhatikan kebutuhan karyawan melalui kewenangan dan kompetensi yang dimilikinya, untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi. Konsep dasar kepemimpinan yang baik adalah karakter teladan dan pengabdian total kepada organisasi. Dalam pandangan pegawai, kepemimpinan adalah semua yang dilakukan atasan untuk mencapai tujuan dan menjaga keutuhan organisasi. Pemimpin yang dihormati dilihat dari siapa (sikap dan perilaku), apa yang diketahui (pekerjaan, tugas-tugas), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara memotivasi, dan memberikan orientasian).

Ketiga, setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk merubah organisasinya menjadi lebih modern. Dengan kemampuan ini, seorang pemimpin birokrasi diharapkan mampu mengarahkan organisasinya untuk (1) melaksanakan pekerjaan secara efektif

dan efisien; (2) memberdayakan masyarakat; (3) menciptakan persaingan; (4) berorientasi pada misi dan visi; (5) menghemat, bukan menghabiskan, anggaran; (6) digerakkan oleh kepentingan publik; (7) berorientasi pada pemasukan bukan pengeluaran; (8) mencegah timbulnya masalah; (9) menerapkan mekanisme kerja kelompok/partisipasi; dan (10) berorientasi pada kebutuhan pasar.

Keempat, setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk menciptakan model pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (*good governance*) di dalam organisasinya. Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 28/1999, seorang pemimpin birokrasi wajib untuk menerapkan azas-azas (1) kepastian hukum (*rule of law*), (2) tertib penyelenggaraan negara (*good government*), (3) mengutamakan kepentingan umum (*public needs*), (4) keterbukaan (*transparency*), (5) proporsionalitas (*proportional*), (6) profesionalitas (*profesionalism*), dan (7) akuntabilitas (*accountability*).

2. Sikap Kepemimpinan

Dalam bukunya yang populer, Shelton (2002) menjelaskan perlunya seorang pemimpin untuk memiliki tiga sikap kepemimpinan agar dapat melakukan pemberdayaan. *Pertama*, setiap pimpinan birokrasi harus mampu **menciptakan visi** yang meyakinkan seluruh pegawai. Sebagaimana para pemimpin besar, pemimpin birokrasi harus mampu menciptakan visi yang mendorong dan mengelola pegawainya dengan b komunikasi, merekrut, memberi imbalan, melatih ulang, dan menata

ulang. Pada umumnya pegawai akan lebih merasa terancam daripada bergairah terhadap suatu visi baru, kecuali jika ada agen-agen perubahan yang telah diberdayakan, yang menerapkan visi pada setiap tingkatan dan mentransfer visi tersebut pada tingkat keberanian setiap pegawai. Agen-agen ini menunjukkan bagaimana visi dapat membantu dalam memecahkan berbagai masalah pekerjaan yang mereka hadapi.

Kedua, setiap pemimpin birokrasi harus mampu **meruntuhkan rintangan** yang menghambat perkembangan organisasi. Rintangan yang muncul antara pegawai dan organisasi harus diruntuhkan, terutama rintangan yang menghambat para pegawai untuk bekerjasama. Pemimpin harus melihat bahwa sebenarnya para pegawai adalah individu yang dapat diandalkan, yang sungguh-sungguh ingin memberikan yang terbaik kepada organisasi mereka. Sementara sebagian orang menolak visi baru dan tuntutan-tuntutan ekstra yang mengiringinya, para pegawai yang menerima visi dengan sukarela akan melakukan tugas ekstra tersebut untuk membuktikan integritas mereka kepada organisasi.

Ketiga, setiap pemimpin birokrasi harus mampu **meruntuhkan tembok birokrasi**. Mereka terus belajar dan mengajarkan seni kepemimpinan diri, dan mengganti rasa takut dengan umpan balik, dan pemberian perintah dengan pelimpahan kewenangan untuk mengambil keputusan. Organisasi yang berhasil akan meruntuhkan kekakuan birokrasi secara agresif dan mencegahnya untuk kepentingan pelanggannya. Hal ini dapat dilakukan secara sederhana dengan memberikan

kewenangan kepada para pegawai yang memiliki kemampuan dan integritas tinggi untuk mengambil keputusan sesuai dengan bidang kewenangannya.

3. Dampak Kepemimpinan Pemberdaya

Diantara sekian banyak dampak yang dihasilkan dari penerapan model kepemimpinan pemberdaya, Shelton (2002) mengidentifikasi enam di antaranya. *Pertama*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu membangun **komitmen** kepada seluruh pegawai. Tantangan utama yang dihadapi oleh para pemimpin, menurut Naisbitt dan Aburdene—pengarang *Megatrends 2000*, adalah memberi semangat kepada para pegawai untuk bekerja efektif secara kelompok dan menjadi semakin memiliki jiwa wirausaha, mampu mengatur diri-sendiri dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya. Prinsip pengawasan yang dominan dalam sikap kepemimpinan diganti dengan upaya untuk mengeluarkan kemampuan yang terbaik dari pegawai dan menanggapi perubahan secara cepat. Untuk itu pemimpin harus mampu membangun komitmen di antara para pegawai dengan membagikan kewenangan kepada mereka sehingga memungkinkan organisasi untuk menarik, memberikan penghargaan, dan memotivasi orang-orang yang terbaik.

Kedua, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan **produk dan jasa yang bermutu**. Apabila para pemimpin di masa lalu mendelegasikan pengembangan kualitas dan standar internal kepada suatu bagian, manajer yang baru harus memiliki fokus yang berbeda: mendorong kualitas secara eksternal sesuai kebutuhan pelanggan. Melalui pemberdayaan, setiap pegawai

akan mampu untuk menangani pelanggan internal dan eksternal secara efektif. Semangat inilah yang diharapkan dapat tertanam di antara para pegawai untuk menghasilkan dan menjaga kualitas produk dan jasa.

Ketiga, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan **kecepatan dan daya tanggap**. Banyak pemimpin birokrasi yang hanya terfokus untuk menangani gejala-gejala, bukannya akar penyebab permasalahan yang berdampak pada hilangnya daya saing. Mereka mencoba untuk mengawasi perubahan pelanggan daripada menekan waktu daur produksi agar dapat mengantisipasi perubahan tersebut sesuai waktu yang tersedia. Mereka mencoba memanipulasi proses kerja untuk memenuhi kebutuhan pasar, bukannya menyingkirkan rintangan yang dapat menurunkan waktu daur produksi. Apabila semua upaya ini gagal, para pemimpin organisasi lalu menggunakan lebih banyak sumber daya—orang, inventaris, peralatan—dan resiko dalam upaya meningkatkan kualitas produksi dan pelayanan kepada pelanggan. Padahal penggunaan sumber daya yang berlebihan hanya akan menambah masalah. Untuk memecahkan masalah kualitas dan daya saing, pemimpin birokrasi harus menciptakan waktu pelayanan dan budaya umpan balik yang lebih cepat.

Keeempat, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menciptakan **sinergi** dalam organisasinya. Sinergi dihasilkan dari penghargaan terhadap perbedaan pendapat di antara para pegawai dan penyatuan berbagai perspektif dalam semangat saling menghormati. Orang dewasa memandang perbedaan sebagai kekuatan potensial. Dalam praktek

manajemen modern, para pemimpin organisasi bukan saja menghormati perbedaan pendapat, namun justru aktif mencari orang-orang yang berbeda pendapat. Mereka juga membangun sikap umpan balik yang objektif—baik dari sumber internal maupun eksternal—mengenai kinerja, produk, dan pelayanan sebagai cara untuk membangun tim-tim pelengkap agar kekuatan satu tim dapat menunjang kelemahan tim lainnya. Para pemimpin birokrasi modern mengekspresikan suatu visi strategis, dan kemudian membiarkan para pegawai yang memiliki berbagai gagasan dan gaya yang berbeda menemukan cara-cara kreatif untuk berperan serta dalam menyelesaikan permasalahan organisasi.

Kelima, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu **mengembangkan kompetensi pegawai**. Hal pertama yang diajarkan W. Edwards Deming kepada orang Jepang 50 tahun yang lalu adalah penerapan prinsip-prinsip pemberdayaan pegawai, bukan peningkatan kualitas produk. Keempat belas poin Deming mengangkat pengembangan dasar manusia, dan penyakit-penyakit yang mematikan pemberdayaan pegawai adalah tindakan-tindakan anti pemberdayaan yang dilakukan dengan sengaja oleh para pemimpin organisasi. Menurut Deming, keberhasilan suatu organisasi lebih tergantung pada pegawai, manajemen, dan kepemimpinan daripada sumber daya organisasi. Para pemimpin organisasi harus menerapkan pemberdayaan manajemen, dan menyadari bahwa tujuan kepemimpinan adalah untuk membantu orang dan mesin melakukan pekerjaan yang lebih baik.

Keenam, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu **meningkatkan kinerja pegawai**. Para pemimpin birokrasi amatir selalu mencoba mengarahkan bawahannya dengan memikirkan segala hal bagi kepentingan mereka. Para pemimpin birokrasi ini tidak menyadari bahwa membiarkan pegawai mencoba menyelesaikan permasalahan adalah salah satu upaya memberdayakan mereka. Mengetahui kapan harus melepaskan diri dari permasalahan pekerjaan pegawai adalah tanda seorang pemimpin mendukung pekerjaan mereka. Dan tanpa diketahui oleh pimpinan, upaya tersebut akan menghasilkan kinerja yang jauh lebih besar dibanding jumlah pegawai itu sendiri.

Oleh karena itu, peran seorang pemimpin organisasi seharusnya berubah dari pemberi perintah menjadi guru, fasilitator, dan pelatih. Peran baru kepemimpinan ini merupakan jawaban dari harapan pegawai dalam menyelesaikan masalah pekerjaan. Sebagai fasilitator, seorang pemimpin akan memberikan pertanyaan, membimbing kelompok dalam mencapai kesepakatan, dan menggunakan informasi untuk memotivasi tindakan yang mereka lakukan. Dengan demikian, upaya pemberdayaan yang efektif akan menghasilkan lebih banyak *ko-misi*, *ko-ordinasi*, dan *ko-operasi* (kerjasama).

G. PENUTUP

Berbagai krisis ekonomi, sosial dan pelayanan publik telah melanda Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini tanpa penyelesaian yang tuntas sebagaimana diharapkan oleh masyarakat. Kondisi yang memprihatinkan ini merupakan

salah satu indikator kurang-mampuan birokrasi dalam mengatasi permasalahan global. Padahal tanda-tanda datangnya 'bencana' globalisasi ini telah muncul sejak satu dekade yang lalu, berupa perkembangan pesat ilmu dan teknologi, persaingan ekonomi global, pengangguran tenaga terdidik, demasalisasi pasar, tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan.

Untuk meningkatkan kemampuan birokrasi, berbagai upaya perlu dilakukan, di antaranya mentransformasikan model kepemimpinan birokrasi tradisional menjadi pemimpin pemberdaya. Artinya, para pemimpin birokrasi harus mau merubah perilaku kepemimpinannya yang selama ini diterapkan melalui peningkatan kompetensi kepemimpinannya agar menjadi pemimpin yang mampu memberdayakan pegawainya. Melalui pendekatan kepemimpinan ini, mereka akan mampu menggali potensi pegawainya dan menghasilkan kinerja organisasi jauh lebih besar daripada kinerja yang selama ini dicapai. Dengan memberikan kepercayaan kepada pegawai untuk mengembangkan potensi, memecahkan masalah pekerjaan, dan mengambil keputusan secara mandiri, kuantitas dan kualitas produk dan jasa pelayanan yang dihasilkan organisasi akan lebih meningkat dan bervariasi.

Apabila komitmen ini sudah dicapai, setiap pemimpin birokrasi tentu akan mampu melakukan transformasi kepemimpinannya. Dalam teori kepemimpinan terdapat *tiga* konsep dasar yang dapat mengubah seseorang menjadi

pemimpin yaitu (1) berdasarkan perilaku yang dimiliki (*the trait theory*), (2) berdasarkan suatu peristiwa penting yang terjadi secara tidak sengaja (*the great events theory*), dan (3) berdasarkan kemauan yang kuat untuk menjadi pemimpin (Bass, 1989 & 1990). Dengan demikian, melalui kemauan keras setiap pemimpin birokrasi akan mampu merubah perilaku kepemimpinannya, bahkan seandainya ia tidak terlahir sebagai seorang pemimpin. Untuk mencapai tujuan tersebut, para pemimpin harus mau mengembangkan diri melalui studi-mandiri, pendidikan, pelatihan, dan belajar dari pengalaman sehari-hari secara terus-menerus, bahkan seandainya ia sudah dianggap berhasil.

Kita tahu, konsep dasar kepemimpinan yang baik adalah karakter teladan dan pengabdian total kepada organisasi. Dalam pandangan pegawai, kepemimpinan adalah semua yang dilakukan atasan untuk mencapai tujuan dan menjaga keutuhan organisasi. Pemimpin yang dihormati dilihat dari siapa (sikap dan perilaku), apa yang diketahui (pekerjaan, tugas-tugas), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara memotivasi, dan memberikan orientasian). Melalui model kepemimpinan pemberdaya, setiap pemimpin birokrasi akan mampu memenuhi harapan organisasinya.

REFERENSI

- Anwaruddin, Awang (2005), *Improving Public Service Delivery through Bureaucracy Reform*, dalam *ADB-NPASIPAG Conference Papers*, Manila, The Phillipines: Asian Development Bank.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectation*. New York: Free Press
- (1990). *Handbook of Leadership*, New York: Free Press.
- (1990). *From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision*. *Organizational Dynamics*, (Winter).
- Betham, David (1974). *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: Oxford University Press.
- Bennis, Warren (1997). *The Leadership of 21st Century dalam Ken Shelton (1997). A New Paradigm of Leadership*. San Fransisco, Cal.: Executive Excellence Publishing.
- Blancard, Ken, John P. Carlos, dan Alan Randolph (2002). *Empowerment Takes More Than a Minute~Pemberdayaan Bukan Perubahan Sekejap*. Yogyakarta: Amara Books
- Budiardjo, Miriam (1982). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Boje & Dennehy (2006). *Managing in Postmodern World - Chapter on Follett, Fayol, Weber, and Taylor*. <http://cbae.nmsu.edu/~dboje/mpw.html>, 08/03/2006
- Caiden, Gerald E. (1976). *Implementation - The Achilles Heel of Administrative Reform dalam Arne F. Leemans (ed.): The Management of Change in Government*. The Hague, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1976.
- Clutterbuck, David and Susan Kernaghham (with research by Debbie Snow) (1994). *The Power of Empowerment*. London: Kogan Page Limited
- Cook, Sarah dan Steve Macaulay (1997). *Perfect Empowerment~Pemberdayaan Yang Tepat*. Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia
- Davis, Keith (1967). *Human Relations at Work*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Dwivedi, O.P, (1999). *Gevernance and Administration in South Asia, dalam Bureucracy and The Alternatives in World Perspective*, Keith Henderson, O.P. Dwivedi (eds). London: Macmillan Press Ltd.
- Dwiyanto, Agus. Dkk. (2002). *Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM
- Frederickson, H. George (1996). *Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration*. *Public Administration review*. May/June Vol. 56, No. 3
- Gintings, Sutradara (2005) dalam *Saatnya Birokrasi Direformasi*, Jakarta: Kompas Online, 10/12/2005.
- Gifford and Pinchot, Elizabeth (1993). *The End of Bureaucracy and The Rise of The Intelligent Organization*. San Fransisco: Barret-Koehler Publishers.
- Homrig, Colonel Mark A, *Transformational Leadership*, <http://leadership.au.af.mil/d>

- ocuments/homrig. htm, 2/18/20
- Kilcullen, R.J. (1966) *Max Weber: On Bureacracy*. New York: Macquire University.
- LAN (2003). *Penyusunan Standar Pelayanan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Miller, James G. (1965) dalam Winardi, Prof. Dr., SE. *Sejarah Perkembangan Pemikiran Dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997). *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Soebhan, Syafuan Rozi (2000), Model Reformasi Indonesia, syafuan@indonet.com, 17/02/2006..
- (2005) dalam *Saatnya Birokrasi Direformasi*. Jakarta: Kompas Online, 10/12/2005.
- Stewart, Aileen Mitchell (1994). *Empowering People*. London: Pitman Publishing
- Starch, Daniel (1943). *How to Develop Young Executive Ability*. New York: Harper & Brothers Publisher.
- Stogdill, Ralph M. (1974). *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*. New York: The Free Press.
- Sutarto (1994). *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Terry, George R. (1974). *Principles of Management*. New York: John Wiley & Son.
- Thoha, Miftah (2003}. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- (2005). Urgensi Reformasi Birokrasi Pemerintah, Jakarta: Republika Online, 10/12/2005.
- Weber, Max (1947) , *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons, New York : The Free Press.
- Weber, Max (1987). *Bureaucracy dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde: Classics of Public Administration*. Pasific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1987.
- Wellins, Richard S., William C. Byham & Jeanne M. Wilson (1991). *Empowered Teams*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Zuhro, Siti (2005) dalam *Saatnya Birokrasi Direformasi*, Jakarta: Kompas Online, 10/12/2005.