

PENGEMBANGAN MODEL KEPEMIMPINAN BIROKRASI DI INDONESIA

Oleh:
Awang Anwaruddin¹

Abstract

The issue of bureaucratic reform has been blown up since the beginning of President Yudoyono's government. However, there hasn't been a grand strategy formulated to implement the reform since then. Consequently, several experts sue different concepts on the reform. In the perspective of the reform, this paper attempts at analyzing the models of bureaucratic leadership in Indonesia, and proposes a new model to be implemented.

A. Pendahuluan

Alasan utama yang mendasari gagasan untuk menganalisis kepemimpinan birokrasi adalah masih banyaknya para pejabat pemerintahan yang menerapkan kepemimpinan "birokrasi transaksional Weberian". Sementara di hadapan mereka berbagai "permasalahan strategis" perlu segera diselesaikan. Berbagai musibah yang telah melanda negeri kita—mulai dari bencana Tsunami yang terjadi di Aceh pada akhir tahun 2004, gempa tektonis yang meluluhlantakkan kawasan Yogyakarta dan sebagian Jawa Tengah, hingga semburan lumpur panas, yang saat tulisan ini diturunkan tengah melanda Sidoarjo, merupakan permasalahan bangsa dan negara yang perlu ditangani secara non-birokratik.

Di samping itu, berbagai bencana ekonomi yang telah melanda sejak awal reformasi tahun 1998an telah menempatkan negeri kita pada posisi paling bawah. Misalnya kenaikan harga minyak mentah dunia yang terjadi tahun lalu. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan BSL, tak urung kenaikan harga BBM ikut mempertajam laju inflasi hingga mencapai 18% pada akhir tahun 2005. Laju pertumbuhan ekonomi tahun lalu pun, menurut Muhammad (2005), hanya mencapai 6%, jauh di bawah negara-negara tetangga kita.

Lambatnya pertumbuhan ekonomi ini akhirnya berdampak pada kehidupan sosial dengan semakin sempitnya lapangan pekerjaan. Sejak tahun 1996 hingga tahun 2003, angka pengangguran terbuka terus bertambah rata-rata 5,5 persen per tahun, sedangkan angkatan kerja baru bertambah rata-rata 1,9 juta per tahun. Sementara itu, menurut hasil Survei Tenaga Nasional BPS 2005, lapangan kerja hanya bertambah sedikitnya 200.000 untuk setiap pertambahan satu persen pada pertumbuhan ekonomi. Pada periode tahun 2004-2006, menurut laporan Bappenas (2005), pertambahan angka pengangguran terbuka rata-rata mencapai 9,5 persen per tahun, sedangkan angkatan kerja baru bertambah 1,9 juta per tahun. Dengan demikian, berarti jumlah pengangguran di Indonesia saat ini, baik pengangguran *absolute* maupun *under employment*, telah mencapai 42,1 juta orang.

Krisis ekonomi dan sosial seperti dicontohkan di atas, merupakan salah satu indikator kekurangmampuan birokrasi pemerintahan kita dalam mengatasi permasalahan global. Padahal tanda-tanda datangnya 'bencana' globalisasi ini telah muncul sejak satu dekade

¹ Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed. adalah Pembantu Ketua I STIA LAN Bandung, lulusan *Exeter University, the United Kingdom* (1991), dan *Doctor Candidate* dalam Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran, Bandung (2005).

yang lalu. Karakteristik tersebut terlihat pada semakin meningkatnya perkembangan ilmu dan teknologi, persaingan ekonomi secara global, pengangguran tenaga terdidik, demasalisasi pasar, tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan (Osborne & Plastrik, 1997).

Sebagai '*a means by which government rules*', (Kilcullen, 1966) wajar apabila birokrasi dianggap *impotent* dalam menangani krisis berkepanjangan tersebut. Salah satu sebabnya adalah karena pemerintahan kita masih mengikuti sistem birokrasi Weberian *per se*, apa adanya tanpa fleksibilitas dalam menangani berbagai permasalahan pemerintahan. 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 birokrasi yang dihasilkan tentu penuh dengan jenjang jabatan, cara bekerja yang lamban, dan tata aturan yang kaku dan berliku-liku.

Oleh karena itu, wajarlah jika lembaga birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, yang penuh dengan pimpinan unit yang bekerja pada tatanan hierarki. Di dalam lembaga terdapat yurisdiksi dimana setiap pejabat memiliki *official duties*, sementara komunikasi dilakukan secara formal dengan menggunakan dokumen tertulis (Fauziah, 2006). Karena kekuasaan hierarkis yang diperoleh, pola kepemimpinan birokrasi yang diikuti para pejabat pun cenderung berubah menjadi kepemimpinan feodal (Weber, 1947). Seperti seorang raja, pimpinan birokrasi semacam ini mendasarkan hubungan atasan bawahan pada loyalitas, nepotisme, dan politik.

Karakteristik semacam ini masih banyak dijumpai pada pemimpin birokrasi. Kekakuan dalam hierarki, tuntutan loyalitas pada pegawai, interaksi yang penuh nepotisme, dan kebijakan yang bernuansa 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.

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.

Maka, sangat tepat langkah langkah Presiden Yudoyono yang menjadikan reformasi birokrasi sebagai salah satu program yang diprioritaskan dalam masa pemerintahannya. Artikel ini disusun sebagai kontribusi penulis terhadap rencana besar tersebut, terutama dalam bidang kepemimpinan birokrasi. Seperti dikatakan Gerald Caiden (1976), salah satu kunci keberhasilan suatu visi organisasi terletak pada kontribusi yang diberikan oleh seluruh komponen organisasi tersebut terhadap pencapaiannya.

B. Quo Vadis Reformasi Birokrasi?

Akhir-akhir ini isu reformasi birokrasi mulai mencuat kembali ke permukaan, terutama setelah Presiden Yudoyono mencanangkan program tersebut sebagai salah satu agenda utama dalam masa pemerintahannya. Isu tersebut pun semakin marak ketika birokrasi dianggap bertanggungjawab terhadap berlarut-larutnya krisis multi dimensi akibat arus globalisasi. Kita tahu, krisis ini kemudian berdampak pada krisis ekonomi, isu korupsi, lemahnya pelayanan publik, dan berbagai permasalahan ekonomi dan sosial lainnya yang mengganggu keharmonisan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Urgensi reformasi birokrasi semakin terasa apabila diingat bahwa iklim birokrasi kita saat ini masih diwarnai berbagai malpraktik yang berkembang dan membudaya selama 32 tahun era Orde Baru. Kita tahu, kelembagaan birokrasi pada masa itu berorientasi pada kekuasaan yang sentralistik, monopolistik, *power driven*, dengan akuntabilitas yang rendah. Tidak menherankan jika stigma yang melekat pada birokrasi selama ini selalu identik dengan pelayanan publik berkualitas rendah yang penuh korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tidak aneh pula kalau hasil-hasil survei dari *the Political and Economic Risk Consultancy* dan *The World Competitiveness* terbitan *Institute for Management Development (IMD)* selalu menempatkan kinerja birokrasi Indonesia pada posisi juru kunci (Anwaruddin, 2005).

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),

Reformasi birokrasi semakin perlu dilakukan apabila dilihat bahwa budaya korupsi yang tumbuh subur selama era Orde Baru ternyata belum berakhir. Bahkan sebaliknya, dengan mulai diterapkannya kebijakan otonomi daerah, dimulai pula desentralisasi korupsi di seantero negeri. Korupsi kini tidak lagi didominasi birokrasi pusat, seperti yang terjadi pada era Orde Baru, tetapi sudah merambah ke lingkungan pemerintah daerah. Menurut laporan *Indonesia Corruption Watch*, kasus korupsi sepanjang tahun 2004 saja mencapai 125 orang di tubuh DPRD, Kepala Daerah 84, aparat Pemda 57, pimpinan proyek 36, direktur BUMD/BUMN 36, Kepala Dinas 25, aparat Departemen 15, Aparat Kejaksaan 13, Pengusaha 12, Sekretaris Daerah 7, Aparat Desa 6, Polisi 5, Pengelola Pendidikan 5, dan dari sektor lainnya sebanyak 25 orang. Daftar ini akan semakin panjang bila disertakan pula kondisi sepanjang tahun 2005 (Anwaruddin, 2006)

Oleh karena itu, wajar jika *Transparency International* selalu menempatkan Indonesia pada posisi sepuluh besar negara-negara terkorup di dunia selama tujuh tahun terakhir ini (1998-2005). Pada tahun 2005 lalu, posisi Indonesia masih berada pada urutan keenam, atau ke-140 di antara 159 negara-negara terkorup sedunia, bersama-sama Azerbaijan (137), Kamerun (138), Ethiopia (139), Iraq (141) Liberia (142), dan Uzbekistan (143). Dengan capaian tersebut, berarti Indonesia menempati urutan kelima di antara negara-negara terkorup di kawasan Asia setelah Bangladesh, Myanmar, Pakistan dan Iraq.

Data di atas sebenarnya menunjukkan kemajuan indeks korupsi kita pada tahun 2005 dibanding tahun-tahun sebelumnya. Namun perkembangan tersebut tidak signifikan, yakni hanya 0,6% per tahun dibanding dengan pertumbuhan ekonomi yang hanya mencapai 6%, per tahun. Apalagi kalau mengingat bahwa laju inflasi pada akhir 2005 telah mencapai 18%. Dampak dari kondisi ini adalah semakin terpuruknya wajah perekonomian kita di mata dunia. Tidak sedikit investor asing yang mengalihkan modalnya ke negara-negara tetangga, seperti Thailand dan Vietnam, karena dianggap lebih transparan.

Menganalisis kondisi di atas semakin terasa urgensi reformasi birokrasi di Indonesia. Namun, sayang sekali, 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 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 jika 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. Sementara Miftah Thoha (2005) menitikberatkan reformasi melalui pembentukan suatu komisi reformasi birokrasi. Komisi ini terdiri dari para ahli dan praktisi birokrasi dan diberi tugas, seperti dikatakan Gerald 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.

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).

Misalnya PM Inggris Margareth Thatcher, pada awal tahun 1990-an membentuk sebuah komisi birokrasi yang akhirnya berhasil merumuskan program perbaikan pelayanan publik *The Next Steps* di seluruh Britania Raya. Demikian juga Presiden AS Bill Clinton, pada pertengahan tahun 1990-an berhasil merubah kinerja birokrasi dengan merangkul David Osborne (*Reinventing Government*, 1992) dan menunjuk Wapres Al Gore untuk memimpin komisi reformasi birokrasi. Jauh sebelumnya, Presiden AS yang ke-28, Woodrow Wilson, berhasil melakukan perbaikan birokrasi pemerintahannya melalui komisi reformasi birokrasi.

Tabel 1
Konsep-konsep Prioritas Reformasi Birokrasi

Prioritas Soebhan	Prioritas Siti Zuhro	Prioritas Sutradara Gintings	Prioritas Miftah Thoha	Prioritas Deklarasi Seoul 2005
<ul style="list-style-type: none"> Implementasi konsep kewirausahaan di lingkungan birokrasi. 	<ul style="list-style-type: none"> Perbaikan pelayanan publik; Profesionalitas kinerja birokrasi; Hubungan lebih dekat dengan masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> Perbaikan pelayanan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> Pembentukan suatu komisi reformasi birokrasi; Menyusun model kelembagaan birokrasi. 	<i>Reinventing government</i> dengan orientasi pada <ul style="list-style-type: none"> transparansi; partisipatori; inovasi; akuntabilitas; sedikit instansi pusat; banyak instansi daerah

Sumber: Adaptasi Anwaruddin (2006)

Selain menyusun model kelembagaan seperti disarankan Thoha (2005), komisi birokrasi dapat pula merumuskan model kepemimpinan birokrasi yang sesuai dengan perkembangan zaman. Mengingat sisi strategis fungsi pemimpin birokrasi sebagai penentu setiap kebijakan organisasi dalam mencapai setiap tujuan, perumusan suatu model kepemimpinan semacam itu sangat penting untuk keberhasilan tujuan reformasi.

C. 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 (Weberian). Model kepemimpinan birokrasi Weberian,

sebagaimana karakteristik kelembagaan birokrasi Weber, cenderung berorientasi pada kekuasaan secara rasional, legal dan hierarkis, serta pengawasan yang kaku.

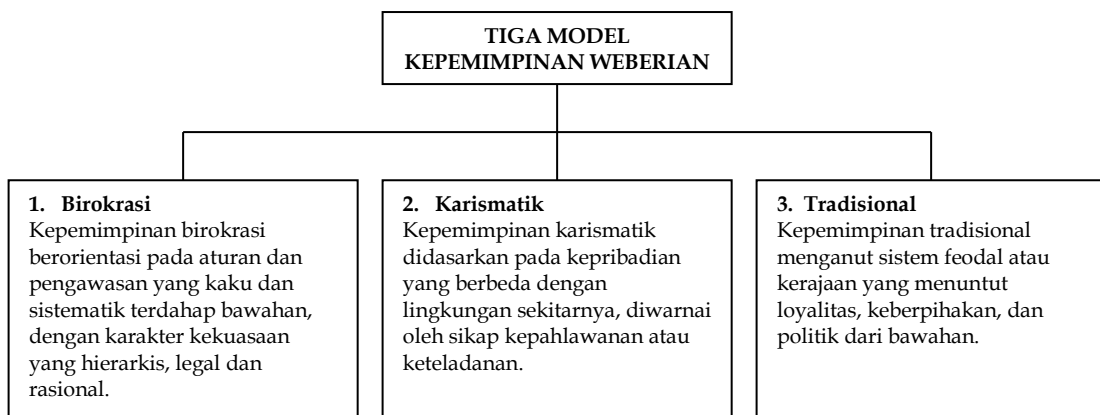
Di samping itu, James McGregor Burns pada tahun 1978 dan selanjutnya Bernard M. Bass (1985), menambahkan bahwa kepemimpinan birokrasi seperti transaksi antara kekuasaan dan loyalitas pegawai. Seperti juga dikritik oleh Mark Homrig (2005), mekanisme kepemimpinan birokrasi Weberian seperti jual-beli saja, 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.

1. Model Kepemimpinan Birokrasi Transaksional (Weberian)

Pada waktu mendiskusikan masalah organisasi, penggagas birokrasi Max Weber (1864-1920) sebenarnya mengemukakan tiga model kepemimpinan, yaitu (1) kepemimpinan birokrasi, (2) kepemimpinan karismatik, dan (3) kepemimpinan tradisional. 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.

Kepemimpinan birokrasi didasarkan pada keyakinan terhadap ‘legalitas’ pola-pola aturan normatif, dan hak yang diberikan kepada penguasa berdasarkan aturan tersebut untuk melakukan perintah. *Kepemimpinan tradisional* didasarkan pada keyakinan kuat terhadap kebenaran tradisi-tradisi yang berlaku di lingkungannya, dan legitimasi status kepemimpinan tradisional. Sementara *kepemimpinan karismatik* 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.

Tabel 2
Model Kepemimpinan Transaksional dan Transformasional Weber



Sumber: Max Weber (1947)

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.

Kepemimpinan birokrasi transaksional model Weber ini pada umumnya memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Berdasarkan transaksi: Kepemimpinan birokrasi bertindak atas dasar transaksi atau pertukaran antara jabatan dan kinerja, gaji dan pekerjaan, kerja keras dan bonus, dsb.
2. Kejelasan aturan: Pedoman dan aturan pelaksanaan tugas dan pekerjaan disusun secara jelas dan ditetapkan untuk ditaati oleh setiap pegawai.
3. Orientasi pada pengawasan yang ketat: Mengawasi dan memantau tugas dan pekerjaan secara ketat dalam rangka mencapai tujuan jangka pendek.
4. Anti perubahan: Menolak setiap perubahan yang berasal dari luar sistem organisasi karena khawatir akan merusak tatanan kelembagaan yang telah ditetapkan.
5. Orientasi pada jabatan dan kekuasaan: Mengembangkan budaya kekuasaan, loyalitas pada atasan, hierarki hubungan atasan-bawahan, dan komunikasi *bottom-up*
6. Fokus pada pekerjaan: Mengarahkan pegawai untuk fokus pada penyelesaian tugas dan pekerjaan, sehingga mereka tidak memiliki kesempatan untuk mengembangkan diri.
7. Kewenangan atasan mutlak: Tidak ada pemberdayaan pegawai karena kewenangan untuk mengambil keputusan mutlak pada pimpinan.
8. Pemasungan kreatifitas pegawai. Pegawai diatur dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan, sehingga mereka tidak dapat mengembangkan kreatifitas dan inovasi.
9. Individualitas kerja: Kerja sama antar pegawai tidak dianjurkan, sehingga muncul persaingan tak-sehat dan saling curiga-mencurigai di antara mereka.
10. Disharmoni organisasi: Hierarki kekuasaan, formalitas hubungan, komunikasi *bottom-up*, dan absennya kerjasama antara pegawai mengakibatkan ketidak-kondusifan organisasi.

Tabel 3
Karakteristik Model Birokrasi Transaksional



Sumber: Adaptasi Anwaruddin (2006)

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

Demikian juga yang terjadi pada pelayanan publik. Meskipun beragam kebijakan telah diterbitkan (dari Inpres No. 5 Tahun 1984, SK Menpan No. 81 Tahun 1993, Inpres No. 1 Tahun 1995, Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56 Tahun 1998, hingga SK Menpan N0. 63 Tahun 2003), nepotisme dalam pelayanan yang didasarkan pada hubungan

pertemanan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama, masih saja berlangsung, yang berdampak pada semakin suburnya budaya suap dan pungutan liar (LAN, 2003).

Maraknya isu difungsi 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 George 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 Keith Davis (1967), tanpa memikirkan bagaimana cara mempengaruhi, memotivasi dan membimbing karyawan untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi.

2. Model Kepemimpinan Birokrasi Transformasional

Konsep kepemimpinan transformasional pertamakali dikemukakan oleh James McGregor Burns pada tahun 1978, dan selanjutnya dikembangkan oleh Bernard Bass dan para *behaviourists* lainnya. Bass (1985) mendefinisikan kepemimpinan transformasional sebagai 'kemampuan yang dimiliki seorang pemimpin untuk **mempengaruhi** anak buahnya, sehingga mereka akan percaya, meneladani, dan menghormatinya.'

Kompetensi transformasi seorang pemimpin mungkin dapat diukur dari kemampuannya dalam membangun sinergi dari seluruh pegawai melalui pengaruh dan kewenangannya sehingga lebih berhasil dalam mencapai visi dan misi organisasinya. Proses perubahan yang dilakukan pemimpin transformasional, menurut Bass, dapat dilakukan dengan cara: (1) **meningkatkan kesadaran** pegawai terhadap nilai dan pentingnya tugas dan pekerjaan; (2) mengarahkan mereka untuk **fokus pada tujuan** kelompok dan organisasi, bukan pada kepentingan pribadi; dan (3) **mengembangkan potensi** mereka seoptimal mungkin.

Implementasi kepemimpinan transformasional ini bukan hanya tepat dilakukan di lingkungan birokrasi, tetapi juga di berbagai organisasi yang memiliki banyak tenaga potensial dan berpendidikan. Secara organisasional, Leithwood dan Jantzi (1990) menulis bahwa penerapan model kepemimpinan ini sangat bermanfaat untuk: (1) membangun **budaya kerjasama** dan **profesionalitas** di antara para pegawai, (2) memotivasi pimpinan untuk mengembangkan diri, dan (3) membantu pimpinan **memecahkan masalah** secara efektif.

Budaya kerjasama dan profesionalitas dapat dibangun karena pemimpin transformasional akan memfasilitasi pegawainya untuk berdialog, berdiskusi, dan merencanakan pekerjaan bersama. Kerjasama yang terbentuk dari kegiatan ini akan memudahkan mereka untuk saling mengingatkan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan. Kebersamaan juga dilakukan dalam merumuskan visi dan misi organisasi, sehingga komitmen lebih mudah dibangun. Seorang pemimpin transformasional juga akan membagi kewenangannya melalui pemberdayaan pegawai, secara aktif mengkomunikasikan norma-norma dan nilai-nilai organisasi. Untuk mendukung perubahan budaya, Bass menyarankan untuk memanfaatkan mekanisme birokrasi yang selama ini telah dijalankan.

Di samping itu, budaya yang dikembangkan tersebut, secara tidak langsung, juga akan memotivasi pemimpin untuk lebih mengembangkan diri. Dengan melibatkan staf dalam penyelesaian masalah-masalah strategis, pemimpin transformasional harus mampu meyakinkan mereka bahwa tujuannya jelas, rasional, dan visioner. Berbagai kelebihan yang dimiliki atasan akan membantu para staf untuk bekerja secara lebih cerdas, bukan

lebih keras. Di samping itu, keterlibatan staf dalam pemecahan permasalahan strategis juga akan meningkatkan pemahaman bersama, bahwa permasalahan organisasi yang dipecahkan secara bersama akan lebih berhasil dibanding bila dipecahkan sendiri oleh pimpinan.

Berdasarkan diskusi di atas dan berbagai referensi, di bawah ini terangkum sepuluh prinsip kepemimpinan transformasi dalam lingkup birokrasi pemerintahan sebagai berikut:

1. Kejelasan visi
Kepemimpinan yang baik selalu mulai dengan visi yang merefleksikan tujuan bersama, dan dijelaskan kepada seluruh pegawai dengan gamblang dan sederhana.
2. Kesadaran pegawai
Selalu berusaha untuk meningkatkan kesadaran pegawai terhadap nilai dan pentingnya tugas dan pekerjaan mereka bagi organisasi.
3. Pencapaian visi
Berorientasi pada pencapaian visi dengan cara menjaga dan memelihara komitmen yang telah dibangun bersama.
4. Pelopor perubahan
Berani melakukan dan merespon perubahan apabila diperlukan, dan menjelaskan kepada seluruh pegawai tentang manfaat perubahan yang dilakukan.
5. Pengembangan diri
Mengembangkan diri secara terus-menerus melalui berbagai media pembelajaran untuk meningkatkan kompetensi kepemimpinannya.
6. Pembelajaran pegawai
Memfasilitasi kebutuhan pembelajaran pegawai secara efektif, dan mengembangkan potensi mereka seoptimal mungkin.
7. Pemberdayaan pegawai
Membagi kewenangan dengan cara memberdayakan pegawai berdasarkan *trust*, dengan mempertimbangkan kemampuan dan kemauan mereka.
8. Pengembangan kreativitas
Membimbing dan mengembangkan kreativitas pegawai dan membantu mereka dalam memecahkan masalah-masalah strategis secara efektif.
9. Budaya kerjasama
Membangun budaya kerjasama pegawai, dan mengarahkan mereka untuk mendahulukan tujuan kelompok dan organisasi daripada kepentingan pribadi.
10. Kondusivitas organisasi
Menciptakan organisasi yang kondusif dengan mengembangkan budaya kemitraan, komunikasi *multi-levels*, dan mengutamakan etika dan moralitas.

Tabel 4
Karakteristik Model Birokrasi Transformasional



Sumber: Adaptasi Anwaruddin (2006)

Dengan demikian, jelaslah bahwa kepemimpinan transformasional dapat memberikan berbagai pengaruh positif terhadap pegawai, pemimpin, dan organisasi. Dalam era globalisasi seperti sekarang ini, yang membutuhkan kerjasama dari seluruh komponen organisasi untuk memecahkan berbagai masalah strategis, model kepemimpinan semacam itu tampaknya tepat untuk diterapkan dalam lingkungan birokrasi. Budaya kerjasama yang terbentuk dapat merubah sikap mereka terhadap perkembangan organisasi dan peningkatan kinerja, dan perhatian yang ditunjukkan oleh pimpinan juga akan menciptakan iklim yang kondusif dalam organisasi. Pada akhirnya, seperti diasumsikan Erik Rees (2006), model kepemimpinan ini akan bermuara pada peningkatan kondisi ekonomi, sosial, budaya kerja, dan spiritual seluruh komponen organisasi.

D. Perkembangan Orientasi Birokrasi

Setelah mendiskusikan perbedaan antara dua model kepemimpinan dalam birokrasi, mungkin timbul pertanyaan, kepemimpinan birokrasi model manakah yang paling tepat untuk diterapkan pada era globalisasi ini? Untuk menjawab pertanyaan tersebut terlebih dahulu akan didiskusikan beberapa perkembangan dalam kelembagaan birokrasi, termasuk di lingkungan organisasi pemerintahan di Indonesia.

1. Perubahan Orientasi Kinerja Birokrasi

Pola kerja birokrasi Weberian 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 mesti lebih membuka diri dengan menanamkan jiwa kewirausahaan dalam tindak dan kegiatannya.

2. Perubahan Orientasi Kelembagaan Birokrasi

Selama ini orientasi kelembagaan birokrasi terasa sempit sehingga ruang gerak 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 tradisional 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.

Untunglah, pada awal tahun 1990-an muncul semangat kewirausahaan yang dipicu oleh konsep *Reinventing Government* (David Osborne & Ted 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 George 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. Perubahan Orientasi Tujuan Birokrasi

Menjelang pergantian millenium 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.

Azas-azas yang melandasi interaksi antara ketiga domain *good governance* di atas terdiri dari sembilan komponen sebagai berikut:

1. *Participation*, yaitu pemberian kesempatan dari pemerintah setiap warganegara untuk berpartisipasi secara konstruktif dalam pembuatan keputusan;
2. *Rule of law*, yaitu pemberlakuan kerangka hukum negara secara adil dan pasti kepada setiap warganegara, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
3. *Transparency*, yaitu keleluasaan akses dari setiap informasi yang berhubungan dengan praktek pemerintahan secara langsung oleh masyarakat;
4. *Responsiveness*, yaitu tanggapan pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat, dan pelaksanaan pelayanan publik secara adil dan merata;
5. *Consensus orientation*, yaitu perumusan kebijakan sesuai komitmen yang telah disepakati bersama antara pemerintah dan *stakeholders*;
6. *Equity*, yaitu pemberian hak yang sama kepada semua warganegara, baik pria maupun wanita, untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka;

7. *Effectiveness and efficiency*, yaitu proses dan pelaksanaan tugas pokok dan kewajiban setiap instansi pemerintah secara berdayaguna dan berhasilguna;
8. *Accountability*, yaitu pertanggungjawaban seluruh kebijakan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat dan *stakeholders*, yaitu pihak-pihak yang memiliki hak untuk memeriksa dan menerima pertanggung-jawaban instansi pemerintah; dan
9. *Strategic Vision*, yaitu persepsi dan visi jauh ke depan yang harus dimiliki oleh seluruh komponen dalam sistem *Good Governance* dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik sejalan dengan tujuan pembangunan.

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:

1. 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;
2. Azas tertib penyelenggaraan negara (*good government*), yaitu pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan negara secara tertib sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. 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;
4. Azas keterbukaan (*transparency*), yaitu aksesibilitas setiap informasi yang berhubungan dengan kegiatan penyelenggaraan negara langsung oleh masyarakat;
5. Azas proporsionalitas (*proportional*), yaitu pelaksanaan setiap kegiatan penyelenggaraan negara secara berdayaguna dan berhasil guna;
6. Azas profesionalitas (*professionalism*), yaitu kualitas dari setiap pelaksana kegiatan penyelenggaraan negara sesuai dengan bidangnya sehingga dapat melaksanakan tugas dan tanggung-jawabnya dengan baik; dan
7. Azas akuntabilitas (*accountability*), yaitu pertanggungjawaban seluruh kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku

Untuk melakukan reformasi birokrasi, baik dalam kinerja, kelembagaan maupun tujuannya seperti didiskusikan di atas, tentu tidak gampang mengingat luas dan kompleksnya permasalahan. Pekerjaan besar seperti itu mesti 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.

E. Konsep Kepemimpinan Birokrasi Unggulan

Berbagai diskusi tentang birokrasi di atas mengarahkan kita pada pengembangan suatu model kepemimpinan birokrasi yang mampu mengantisipasi dan menangani kompleksitas permasalahan pemerintahan. Dalam kaitan ini beberapa kemampuan barangkali dapat dikembangkan sebagai variabel-variabel dalam perumusan model

analisis kepemimpinan birokrasi unggulan. Di samping kemampuan, sikap-sikap keteladanan juga dibutuhkan untuk melengkapi karakteristik kompetensi kepemimpinan birokrasi tersebut.

1. Kemampuan Kepemimpinan Birokrasi Unggulan

Mengingat begitu banyak dan kompleksnya permasalahan yang menantang birokrasi, maka paling tidak dibutuhkan empat kemampuan utama dalam kepemimpinan birokrasi, yaitu: (1) kemampuan untuk melaksanakan reformasi birokrasi, (2) kemampuan untuk menjadi pemimpin transformasional, (3) kemampuan untuk mengarahkan organisasi menuju birokrasi modern, dan (4) kemampuan untuk menciptakan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (*good governance*) di dalam organisasinya.

Kemampuan untuk melaksanakan reformasi birokrasi, baik secara individual maupun kelembagaan, dibutuhkan karena, seperti dikatakan Osborne and Plastrik (1997), model birokrasi transaksional Weberian sudah tidak mampu lagi menangani kompleksitas permasalahan pemerintahan pada era globalisasi ini. Beberapa karakteristik kemampuan reformasi yang dibutuhkan, antara lain, 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.

Di samping itu, kepemimpinan birokrasi unggulan juga perlu memiliki kemampuan 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 kepemimpinan), apa yang diketahui (kemampuan), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara memotivasi, dan memberikan orientasi).

Karakteristik kepemimpinan lain yang dibutuhkan adalah kemampuan untuk merubah organisasinya menjadi lebih modern. Dengan kemampuan ini, seorang pemimpin birokrasi diharapkan mampu mengarahkan organisasinya untuk melaksanakan pekerjaan secara efektif dan efisien, memberdayakan masyarakat, menciptakan persaingan, berorientasi pada misi dan visi, menghemat–bukan menghabiskan–anggaran, digerakkan oleh kepentingan publik, berorientasi pada pemasukan–bukan pengeluaran, mencegah timbulnya masalah, menerapkan mekanisme kerja kelompok, dan berorientasi pada kebutuhan pasar.

Untuk mendukung visi pemerintah dalam menciptakan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, kepemimpinan birokrasi unggulan harus berorientasi pada perwujudan *good governance*, terutama di lingkungan organisasinya. Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 28/1999, seorang pemimpin birokrasi wajib untuk menerapkan azas-azas kepastian hukum (*rule of law*), tertib penyelenggaraan negara (*good government*), mengutamakan kepentingan umum (*public needs*), keterbukaan (*transparency*), proporsionalitas (*proportional*), profesionalitas (*profesionalism*), dan akuntabilitas (*accountability*).

2. Sikap Kepemimpinan Birokrasi Unggulan

Memiliki kemampuan saja tidak cukup untuk mengembangkan kepemimpinan birokrasi unggulan, karena kompetensi yang dibutuhkan perlu dilengkapi dengan sikap keteladanan (PP 101/2000). Di antara berbagai karakteristik kepemimpinan, empat sikap yang diperlukan dalam pengembangan model kepemimpinan birokrasi unggulan adalah (1) jujur (*transparent, siddiq*), (2) dapat dipercaya (*trustable, amanah*), (3) komunikatif (*communicative, tabligh*), dan (4) cerdas (*smart, fathonah*).

Sikap jujur (*transparent, siddiq*) merupakan karakteristik utama yang diharapkan dalam kepemimpinan birokrasi. Terutama dalam era transparansi ini sikap jujur menunjukkan keteladanan seorang pemimpin, yang akhirnya akan berdampak pada kewibawaan. Sikap ini pula yang mendasari seorang pemimpin birokrasi untuk mau mengembangkan diri secara terus-menerus melalui studi mandiri, pendidikan, pelatihan, dan pengalaman sehari-hari dalam proses perubahan dari kepemimpinan transaksional menjadi kepemimpinan transformasional (Bass, 1989, 1990).

Di samping itu, seorang pemimpin birokrasi harus dapat dipercaya (*trustable, amanah*) agar dapat mempertanggungjawabkan kepemimpinan dan kinerja organisasinya. Sikap ini pula yang mendasari seorang pemimpin birokrasi dalam proses implementasi kepemimpinannya, yakni -sebagaimana telah didefinisikan- mempengaruhi bawahan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, dan mengarahkan organisasi agar lebih kompak dan kondusif, dengan cara menerapkan konsep, nilai, etika, karakter, pengetahuan, dan ketrampilan melalui kompetensi dan kewenangan yang dimilikinya.

Sikap komunikatif (*communicative, tabligh*) juga merupakan karakter signifikan dalam kepemimpinan birokrasi. Melalui kemampuan berkomunikasi yang baik, seorang pemimpin akan mampu melakukan internalisasi dan sosialisasi kebijakan organisasi. Melalui sikap ini pula ia dapat dengan mudah memperoleh dukungan pegawai untuk melaksanakan pekerjaan dan mencapai visi organisasi. Dalam praktek sehari-hari, seorang pemimpin yang komunikatif akan mampu menerapkan metode *multi-level communication*, mencegah permasalahan organisasi dan membangun organisasi yang kondusif.

Kecerdasan (*smartness, fathonah*) sangat dibutuhkan dalam model kepemimpinan birokrasi unggulan. Melalui sikap ini seorang pemimpin akan mampu memandang dan membawa organisasinya ke depan (*visioner*). Melalui kecerdasan pula, ia akan dapat mengembangkan strategi untuk melakukan reformasi birokrasi dan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* secara efektif dan efisien.

Mengembangkan model kepemimpinan birokrasi unggulan dengan kompetensi kemampuan dan sikap seperti di atas merupakan suatu pekerjaan besar. Di samping kesabaran -karena harus dilakukan secara *incremental*-, proses pengembangan kepemimpinan birokrasi juga memerlukan komitmen yang tinggi serta keyakinan akan keberhasilan upaya ini. Seperti dikatakan Bass (1989 & 1990), kompetensi kepemimpinan tidak hanya diperoleh berdasarkan perilaku yang dimiliki (*the trait theory*), suatu peristiwa penting yang terjadi secara tidak sengaja (*the great events theory*), tetapi juga dapat dimiliki oleh setiap orang melalui kemauan yang kuat untuk menjadi pemimpin (*transformational leadership*) melalui pengembangan diri secara terus-menerus, bahkan seandainya ia sudah dianggap berhasil.

F. Penutup

Analisis kepemimpinan birokrasi yang telah dilakukan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa pada umumnya model kepemimpinan yang selama ini diterapkan di organisasi-organisasi pemerintah adalah model transaksional. Model kepemimpinan ini dianggap sesuai dengan konsep birokrasi Weber yang dikembangkan seabad yang lalu. Dengan semakin luasnya perkembangan orientasi dan tingginya tuntutan reformasi

birokrasi, konsep birokrasi dan model kepemimpinan transaksional Weberian dianggap tidak mampu lagi mengatasi kompleksitas permasalahan pemerintahan yang ada.

Salah satu solusi terhadap permasalahan ini adalah merubah model kepemimpinan transaksional menjadi transformasional. Transformasi kepemimpinan dilakukan melalui pengembangan kompetensi dalam bentuk kemampuan dan sikap kepemimpinan unggulan yang sesuai dengan kebutuhan zaman. Dengan memiliki kompetensi ini, para pemimpin birokrasi diharapkan mampu melaksanakan tugas kepemimpinannya secara proporsional dan mengatasi setiap permasalahan yang muncul dalam organisasinya.

Karakteristik kepemimpinan birokrasi unggulan dapat dimiliki oleh setiap orang melalui upaya yang keras dan komitmen yang tinggi. Pengembangan diri secara terus menerus diperlukan melalui berbagai media pembelajaran dan pengalaman empirik. Demikian juga konsistensi terhadap komitmen dibutuhkan untuk keberhasilan proses pengembangan model kepemimpinan birokrasi ini. Hanya dengan upaya ini seorang pemimpin birokrasi akan mampu melaksanakan tugas kepemimpinannya dan menciptakan kondisi yang lebih baik bagi lingkungannya.

Referensi

- Anwaruddin, Awang. (2005). *Improving Public Service Delivery through Bureaucracy Reform*. dalam ADB-NPASIPAG Conference Papers. Kuala Lumpur: ADB-INTAN.
- Bass, B. M. 1985. *Leadership and Performance Beyond Expectation*. New York: Free Press
- Bass, Bernard M. 1990. *Handbook of Leadership*. New York: Free Press.
- Bass, B. M. 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.
- Boje & Dennehy *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.
- Davis, Keith. 1967. *Human Relations at Work*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Effendi, Taufiq. 2005. *Pembahasan tentang UU Pelayanan Publik antara Komisi II DPR dan Menpan* dalam SK Suara Pembaruan, Jakarta: 12 Desember 2005
- Fiedler, Fred E. 1969. *Theory of Leadership Effectiveness*. New York: McGraw-Hill.
- 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/documents/homrig.htm>, 2/18/20
- Kilcullen, R.J. 1966. *Max Weber: On Bureacracy*. New York: Macquire University.
- Leithwood, Kenneth, and Doris Jantzi. 1990. *Transformational Leadership: How Principals Can Help School Cultures*. Paper presented at annual meeting of the Canadian Association for Curriculum Studies (Victoria, British Columbia, June 1990)

- Leithwood, Kenneth A. 1992. *The Move Toward Transformational Leadership*. Educational Leadership 49, 5 (February 1992).
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborn, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA: A Plume Book.
- Rasad, Fauziah. 2006. *Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, www.transparansi.or.id, Januari 2006.
- Rees, Erik. *Seven Principles of Transformational Leadership*, <http://www.pastors.com/articles/5/23/2019>
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2000. *Model Reformasi Indonesia*, syafuan@indonet.com, 17/02/2006..
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2005. dalam *Saatnya Birokrasi Direformasi*. Jakarta: Kompas Online, 10/12/2005.
- Sugiyarto, Guntur dalam SK Harian Kompas, Jakarta, 16/10/2005
- Sianturi, Lobu Tolong. 1984. *Manajemen Kepegawaian*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.
- 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.
- Terry, George R. 1974. *Principles of Management*. New York: John Wiley & Son.
- Thoha, Miftah. 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.
- Werther, William B. and Keith Davis. 1996. *Human Resources and Personnel Management* (International Edition-Fifth ed.). USA: Irwin/McGraw-Hill.
- Winardi. 1999. *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Bandung: Mandar Maju.
- Zuhro, Siti. 2005. dalam *Saatnya Birokrasi Direformasi*, Jakarta: Kompas Online, 10/12/2005.