

# JAKPP

Jurnal Analisis Kebijakan & Pelayanan Publik

ISSN : 2460-6162

VOLUME 1 | NOMOR 1 | JULI 2015

*Red Tape dan Perilaku Masyarakat Dalam Pelayanan  
Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar  
Lukman, Suratman, Hasniati*

*Implementasi Prinsip Akuntabilitas dan Kaitannya Dengan  
Reformasi Birokrasi di Sumatera Barat  
Yoserizal, Krismena Toyalini*

*Prinsip- prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber  
Pada Organisasi Perangkat Daerah kota Kendari  
Provinsi Sulawesi Tenggara  
Abdul Kadir*

*Dampak Pembentukan Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi barat  
Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pelayanan Publik  
Alam Tauhid Syukur*

*Karakteristik Budaya Organisasi dan Hubungannya Dengan Kinerja Organisasi  
Pada Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan di Indonesia  
La Mansur, Sangkala, Deddy T. Tikson*

*Kemampuan Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah  
Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah  
di Provinsi Sulawesi Selatan  
Andi Syamsu Alam*

*Implementasi Program Indonesia Emas  
Pada Kementerian Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia  
Herman H., Haselman, Muhammad Yunus*

*Menciptakan Pemimpin yang Melayani  
Fajar Apriani*

**DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

# JAKPP

JURNAL ANALISIS KEBIJAKAN & PELAYANAN PUBLIK  
Volume 1, Nomor 1, Halaman 1-122, Juli 2015  
ISSN : 2460-6162

Penanggung Jawab Redaksi:

Hasniati

(Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fisip Unhas)

Ketua Dewan Penyunting:

Badu Ahmad

Sekretaris:

Amril Hans

Dewan Penyunting:

Deddy T. Tikson, Suratman, Muhammad Akmal Ibrahim,  
Andi Ahmad Yani, Muhammad Tang Abdullah

Penyunting Tamu:

Sinta Ningrum (Universitas Padjajaran)

M.R. Khairul Muluk (Universitas Brawijaya)

Sri Suwitri (Universitas Diponegoro)

Kiagus Muhammad Sobri (Universitas Sriwijaya)

Haedar Akib (Universitas Negeri Makassar)

Staf Redaksi:

Wahyu Nurdiansyah N, Erni Saharuddin

Layout:

Suherman Ahmad

Diterbitkan Oleh:

Departemen Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Hasanuddin

Makassar

Alamat Redaksi:

Gedung Perkantoran Fis 8 Lantai 2 Jurusan Ilmu Administrasi

Jalan Perintis Kemerdekaan KM. 10

Kampus Unhas Tamalanrea, Makassar, 90245

Telp. (Fax) : 0411-585024

e-mail : [jakpp@unhas.ac.id](mailto:jakpp@unhas.ac.id)

<http://www.unhas.ac.id/fisip>

Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik (JAKPP) terbit dua kali dalam setahun (**Juli** dan Desember). Jurnal ini memuat hasil penelitian dan buah pemikiran maupun *review* yang berkaitan dengan kebijakan dan pelayanan publik.

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	3
<i>Red Tape</i> dan Perilaku Masyarakat Dalam Pelayanan Izin Usaha Perdagangan di Kota Makassar <i>Lukman, Suratman, Hasniati</i> .....	5
Implementasi Prinsip Akuntabilitas Publik dan Kaitannya Dengan Reformasi Birokrasi di Sumatera Barat <i>Yoserizal, Krismena Tovalini</i> .....	17
Prinsip-prinsip Dasar Rasionalisasi Birokrasi Max Weber Pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara <i>Abdul Kadir</i> .....	36
Dampak Pembentukan Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pelayanan Publik <i>Alam Tauhid Syukur</i> .....	51
Karakteristik Budaya Organisasi Dan Hubungannya Dengan Kinerja Organisasi Pada Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan Di Indonesia <i>La Mansur, Sangkala, Deddy T. Tikson</i> .....	72
Kemampuan Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah Dalam Menunjang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Provinsi Sulawesi Selatan <i>Andi Syamsu Alam</i> .....	85
Implementasi Program Indonesia Emas Pada Kementerian Pemuda Dan Olahraga Republik Indonesia <i>Herman H., Haselman, Muhammad Yunus</i> .....	94
Menciptakan Pemimpin Yang Melayani <i>Fajar Apriani</i> .....	104
Pedoman Penulisan .....	117

# Menciptakan Pemimpin Yang Melayani

FAJAR APRIANI

Dosen Ilmu Administrasi Negara Fisip Universitas Mulawarman

[vaniefajar@yahoo.com](mailto:vaniefajar@yahoo.com)

## Abstrak

Dari perspektif teoritis, kepemimpinan merupakan inti dari manajemen, dan manajemen merupakan bagian dari administrasi. Itulah mengapa kepemimpinan memiliki posisi strategis dalam tatanan organisasi. Sementara dari perspektif analitis dan kasus-kasus empiris, peran pemimpin adalah untuk mengarahkan kekuatan, sebagai motivator, pelindung, pelayan dan bertanggungjawab atas setiap aktivitas organisasional. Seorang pemimpin publik harus mengetahui dirinya sendiri, mengetahui aspirasi dan kondisi publik, mengetahui permasalahan pembangunan dan lingkungan strategis, serta sistem administrasi dimana ia memimpin. Seorang pemimpin publik harus mampu menjadi agen perubahan yang memiliki sejumlah kualifikasi dan kompetensi untuk dapat bermanfaat bagi masa depan. Kurangnya perhatian terhadap reformasi pada aspek kepemimpinan aparatur negara menjadikan reformasi administrasi publik selama ini belum mampu memberikan sumbangan yang signifikan. Penggunaan pendekatan kepemimpinan yang memadukan ketiga aspek utama kepemimpinan: kepribadian, perilaku dan konteks keorganisasian secara lebih baik, akan menghasilkan kepemimpinan masa depan yang mampu menjawab tuntutan reformasi kepemimpinan.

**Kata Kunci:** Kepemimpinan, reformasi, pemimpin masa depan.

## Abstract

*From theoretical perspective, leadership is the core of management, and management is a part of administration. That's why leadership has a strategic position in organization. Conversely, from analytical perspective and empirical cases, the role of leader refers to acts as driving force, motivator, protector, servant and responsible to every organizational activities. A public leader has to know about him / herself, public aspiration and condition, the development and strategic environment problems, and the administration systems where he / she in roled. A public leader has to be a qualify agent of change with some qualifications and competencies to be beneficial for the future. The lack of attention to the leadership aspect of state apparatus can jeopardize the public administration reform. The application of leadership approach that combines three main aspects of leadership, namely : the personality, behavior and better organizational context, will create a future leadership that enable to respond the demands of the reform leadership.*

**Keywords:** Leadership, reform, future leader.

## I. PENDAHULUAN

Dalam konteks sistem administrasi negara, peran kepemimpinan aparatur negara menjadi sangat penting, karena diyakini sebagai faktor penentu arah perjalanan suatu bangsa. Walaupun kepemimpinan bukan sesuatu yang baru, namun masih dibutuhkan kajian oleh para teoritis, praktisi, politisi bahkan masyarakat umum, mengingat kepemimpinan merupakan peran stratejik dalam tatanan organisasi.

Kurangnya perhatian terhadap reformasi pada aspek kepemimpinan aparatur negara, menjadikan reformasi administrasi negara yang selama ini berfokus pada perbaikan kualitas SDM aparatur, kelembagaan dan sistem serta tatalaksana, belum mampu memberikan sumbangan yang signifikan. Sebagaimana hasil kajian Peters (2003: 2), bahwa reformasi dan peningkatan kinerja organisasi memiliki korelasi yang signifikan dengan kepemimpinan dan kompetensi para pemimpin organisasi pemerintah dan dunia usaha.

Patologi birokrasi mulai masa orde baru hingga kini, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme (KKN), diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien, yang menunjukkan terpuruknya pelayanan publik oleh aparatur pemerintah, perlu diatasi. Dwiyanto (1997) mengemukakan bahwa prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi pemerintahan sejak zaman kolonial, sangat jauh dari nilai-nilai dan praktek yang menghargai warga negara sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih

untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit. Kemudian penyelenggaraan pelayanan juga masih sangat dipengaruhi oleh hubungan pertemanan, kesamaan afiliasi politik, etnis dan agama (Dwiyanto dkk, 2003: 6).

Menurut Kartasmita (dalam Basuki, <http://www.stialan.ac.id>), tantangan besar yang dihadapi administrasi publik di hampir semua negara adalah, prevalensi dari patologi birokrasi, yaitu kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self-serving*), mempertahankan *status-quo* dan resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat (*centralized*), dan dengan kewenangannya yang besar seringkali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan sendiri. Patologi birokrasi tersebutlah yang harus direformasi. Maka dengan demikian, sebuah pertanyaan yang muncul dari dinamika administrasi publik tersebut adalah bagaimanakah mengoptimalkan pelayanan publik pada birokrasi melalui pendekatan kepemimpinan yang tepat ?

Artikel ini mencoba untuk mengkaji pentingnya kemunculan pemimpin yang mampu melayani, dengan menerapkan kombinasi atas tiga pola kepemimpinan masa depan secara lebih baik. Tiga pola kepemimpinan itu antara lain pola kepemimpinan transformasional, transaksional dan primal. Ketiga pola kepemimpinan tersebut secara teoritik mampu mereformasi birokrasi sebagai organisasi pelayanan publik melalui upaya pembenahan internal organisasi.

## II. KAJIAN LITERATUR

### A. Sumbangsih Teori Administrasi Negara Berwawasan Masa Depan

Dalam perspektif administrasi negara, mimpi masyarakat adalah

munculnya pemimpin yang mampu membawa perubahan dan berkemampuan mengelola informasi serta menciptakan produktivitas pegawai yang berbasis ilmu pengetahuan. Maka para pemimpin di lingkungan aparatur negara yang hakikatnya merupakan aktor utama dan panutan, harus melakukan perubahan-perubahan dalam pendekatan kepemimpinan yang dipergunakan.

Apabila ditinjau dari *dimensi temporal*, globalisasi mengakibatkan proses administrasi negara berkembang dengan cepat dan dinamis, sehingga ketidakmampuan seorang administrator dalam mengantisipasi perkembangan yang akan terjadi mengakibatkan ketertinggalan. Oleh karena itu, wawasan *futuristic* merupakan salah satu kualitas yang menjadi tuntutan di masa kini. Maka dari itu, proses administrasi tidak seharusnya dilihat semata-mata dari perspektif waktu masa sekarang, akan tetapi harus mengantisipasi proses perubahan yang terjadi di masa depan.

Salah satu manifestasi dari perkembangan pemikiran yang dimaksud tersebut, yaitu dikembangkannya teori administrasi negara yang berwawasan jauh ke depan, diantaranya tentang *forward focused organization* (Harper, 2001: 291). Asumsi yang mendasari teori ini adalah perubahan-perubahan prinsipil yang seringkali terjadi secara cepat memerlukan kepemimpinan yang *visioner*. Kepemimpinan visioner memiliki tiga kemampuan, yakni pertama, mampu melihat perubahan sebagai peluang dan bukan ancaman. Kedua, mampu melihat kebutuhan akan perubahan pada saat posisinya di dalam dimensi temporal masih berada di dalam kekinian. Ketiga, mampu menciptakan iklim dimana bawahan dapat

menerima perubahan sebagai sesuatu yang wajar.

Dengan kata lain, teori ini berpendapat bahwa diperlukan sosok kepemimpinan yang dapat membawa organisasi kepada perubahan, yang mampu menciptakan masa depan bagi organisasi yang dipimpinnya. Meskipun teori-teori tentang *future focused organization* ini belum sepenuhnya berkembang, namun hal ini merupakan tuntutan organisasi di dalam globalisasi, yang mencakup penyebaran nilai-nilai politik yang dipandang berlaku universal, seperti penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), demokratisasi, nilai-nilai pemerintahan yang baik, dan sebagainya. Hal lain yang perlu diperhatikan juga adalah bahwa proses globalisasi menuntut perubahan *mindset* dan kemampuan yang oleh Moran dan Riesenberger (2003: 66), disebut sebagai *global competencies*.

## B. Kepemimpinan Masa Depan

Kepemimpinan sebagai inti manajemen, memiliki peran sentral dalam tataran keberlangsungan organisasi. Pemimpin menjadi penggerak, pendorong, pelindung, pelayan sekaligus penanggungjawab berbagai aktivitas organisasional. Sehingga pemimpin harus mampu mengenali secara tepat dan utuh mengenai dirinya maupun kondisi dan aspirasi masyarakat yang dipimpinnya, perkembangan dan permasalahan lingkungan strategis yang dihadapi dalam berbagai bidang kehidupan serta paradigma dan sistem administrasi dimana ia berperan. Untuk itu setiap pemimpin tidak hanya harus memenuhi kompetensi dan kualifikasi tertentu, namun lebih dari itu harus menjadi agen perubahan yang handal.

Dengan kata lain, pemimpin harus mampu mengkombinasikan berbagai potensi diri yang dimiliki dengan kondisi masyarakat dan perkembangan lingkungan internal maupun eksternal yang senantiasa mengalami perubahan.

Pemimpin menjadi “*super*”, karena memiliki kekuatan dan kearifan terhadap semua orang dengan membantu bawahannya untuk menyalurkan seluruh kemampuannya dengan baik. Untuk itu, peran kepemimpinan masa depan seharusnya tidak hanya berada di puncak organisasi tetapi juga harus mampu berada di bawah bersama-sama seluruh sumber daya organisasi untuk bergerak maju seiring perubahan waktu dan tuntutan lingkungan. Menurut McFarland (2002: 34-35), pada era sekarang kepemimpinan diibaratkan sebagai mata uang. Sebagai suatu mata uang, maka kepemimpinan harus diinvestasikan untuk membangun anggota organisasi. Kinerja organisasi publik itu harus dioptimalkan melalui transformasi kepemimpinan.

Proses transformasi bermaksud menjadikan kepemimpinan dalam suatu organisasi menjadi lebih bermakna. Kepemimpinan yang bermakna menjadi penting karena kepemimpinan itu membuat suatu perbedaan yang muncul dalam kehidupan pada pengikut, di dalam suatu kelompok atau organisasi. Contoh kepemimpinan yang bermakna yaitu ketika pemimpin mampu membantu mengurangi keraguan dan ketidakpastian dalam hidup bawahan, yang dilakukan melalui tindakan-tindakan konstruktif yang menggunakan kekuatan-kekuatan sosial yang kompleks untuk mencapai tujuan dan sasaran konkrit jangka panjang. Tetapi, pemimpin melakukan lebih dari itu, dengan memberikan alasan-alasan yang jelas dan

positif untuk suatu tujuan, tindakan, dan pencapaiannya. Itulah arti pemimpin yang memberi makna, dimana para pemimpin menambahkan kejelasan dan arahan bagi kehidupan bawahan dan membuat kehidupan itu menjadi lebih berarti.

Bahkan lebih penting lagi, para pemimpin yang baik akan membantu bawahan belajar membuat makna sendiri dalam kehidupan. Artinya, para pemimpin mengajarkan bahwa bawahannya bisa mengendalikan kehidupan dan menciptakan maknanya sendiri, melalui tindakan-tindakannya sendiri. Singkat kata, pemimpin yang baik untuk konteks masa depan bukanlah pemimpin yang menggunakan kekuatan dan ancaman untuk memunculkan kepatuhan bawahan dalam memperoleh hasil. Namun pemimpin yang saat pekerjaannya selesai dan tujuan organisasi tercapai, para pengikut atau bawahannya akan berkata “kami sendiri yang mengerjakan hal itu!” (Sashkin dan Sashkin, 2011: 7).

Kepemimpinan yang semacam itu disebut oleh Goleman, Boyatzis dan McKee (2006: 4-5) sebagai kepemimpinan yang memiliki resonansi, yaitu kepemimpinan yang cerdas secara emosi yang mampu menguatkan dan memperpanjang gema nada dan dampak emosi kepemimpinannya masuk dalam seluruh qalbu anggota organisasi. Dengan demikian, karakteristik pemimpin yang demikian itulah yang menjadi kebutuhan publik masa kini dan untuk masa depan. Bukan lagi pemimpin yang bernilai *super* karena memerintah, berkharisma atau memiliki kekuatan tunggal. Publik memerlukan pemimpin yang mampu membantu para pengikutnya untuk dapat menjadi pemimpin bagi diri mereka sendiri. Dengan kata lain, publik memerlukan

pemimpin yang mampu melayani bawahan atau pengikutnya.

Tentunya pemimpin yang mampu memberi kebermaknaan bagi kehidupan organisasi memiliki sejumlah karakteristik. Karakter pemimpin dalam tuntutan masa kini tersebut harus memiliki sejumlah nilai unggul yang disebut dengan integritas. Menurut Bennis (1998: 23), pemimpin harus memiliki tiga hal integritas, yaitu: *pengenalan diri, ketulusan, dan kedewasaan*. Ketiga hal inilah yang dapat membedakan antara seorang pemimpin yang baik dengan pemimpin yang buruk. Sementara Fogleman (dalam Shelton, 2002: 12) mengemukakan bahwa para pemimpin bekerja dengan sumber daya dasar yang sama, tetapi pemimpin yang baik dan atau buruk dibedakan oleh keberanian dan keteguhan mereka, kerangka kerja mereka dalam mengambil keputusan, kesetiaan dan komitmen mereka terhadap pengikutnya (rakyatnya), yang memiliki karakter dan kepemimpinan yang memiliki resonansi.

### C. Pendekatan-pendekatan untuk Memahami Kepemimpinan

Secara historis, sifat kepemimpinan, perilaku kepemimpinan dan konteks situasional kepemimpinan telah menjadi tiga pendekatan utama yang dipergunakan untuk memahami kepemimpinan (Sashkin dan Sashkin, 2011: 11). Sifat kepemimpinan, telah menjadi sebuah subyek yang banyak dikomentari selama ribuan tahun. Misalnya dari karya klasik Plutarch, seorang penulis asal Roma yang hidup di abad satu Masehi. Ia menulis sejarah kehidupan orang-orang besar, yang masih banyak dibaca hingga kini. Kepemimpinan sebagai kepribadian

dan biografi benar-benar menjadi pendekatan paling awal untuk memahami kepemimpinan.

Kepribadian para pemimpin besar banyak menjadi tema dalam studi-studi kepemimpinan. Misalnya studi terhadap kepribadian dan karakter Franklin Roosevelt atau John F. Kennedy yang menonjol. Studi-studi terbaru tentang kepemimpinan sebagian juga berfokus pada perilaku para pemimpin. Misalnya, banyak yang telah mengamati perilaku Mahatma Gandhi, yang dengan perilaku pribadinya telah memimpin India menuju kemerdekaannya. Begitu pula dengan konteks kepemimpinan, seperti strategi yang digunakan Ulysses S. Grant dalam memimpin *Union* menuju kemenangan pada Perang Saudara di Amerika. Hal khusus yang menarik adalah membandingkan antara Grant sebagai seorang pemimpin besar militer dan Grant sebagai seorang Presiden.

Kategori kepribadian, perilaku dan konteks situasional demikian penting dalam mempelajari kepemimpinan selama ratusan tahun. Dimana sejak awal abad 20 hingga separuh akhirnya para ilmuwan sosial mengawali dengan kepribadian sebagai penjelasan untuk kepemimpinan. Kemudian melihat perilaku-perilaku dan mencoba menjelaskannya. Dan terakhir, mencari kompleksitas konteks situasional dalam suatu upaya untuk memahami kepemimpinan secara ilmiah.

Namun Sashkin dan Sashkin (2011: 13) mengatakan bahwa untuk melihat bagaimana kepemimpinan bekerja dan bagaimana kepemimpinan itu menjadi benar-benar penting, tidak cukup hanya dengan mengamati sifat-sifat atau perilaku saja, atau hanya konteks situasi semata.

Karakter dasar seseorang memang relevan untuk kepemimpinan, namun sifat kepribadian saja tidak cukup untuk menjelaskan atau memahami sifat dasar kepemimpinan. Perilaku-perilaku yang diperlukan bagi kepemimpinan yang efektif bukan sekedar keterampilan-keterampilan semata, namun perilaku-perilaku juga ditentukan secara bersama oleh karakter pemimpin dan konteks situasional. Maka untuk memahami sifat dasar kepemimpinan, harus dikaji ketiga pendekatan tersebut secara bersamaan, yakni dengan memadukannya sebagai sebuah pendekatan kajian.

Selama ini, kebanyakan teori kepemimpinan dan pendekatannya berfokus hanya pada satu elemen saja, atau dalam beberapa kasus berfokus pada dua dari tiga elemen yang ada. Ketiga aspek utama kepemimpinan: kepribadian, perilaku dan konteks keorganisasian, perlu dipadukan dalam rangka mengembangkan pendekatan kepemimpinan yang mampu menjawab tantangan masa kini berupa berkembangnya para anggota organisasi menjadi lebih baik.

#### **D. Mengurai Konsepsi Pola Kepemimpinan Transformasional, Transaksional dan Primal dalam Organisasi Publik**

Teori kepemimpinan yang terkemuka pada masa kini antara lain pola kepemimpinan *transformasional*, kepemimpinan *transaksional*, dan kepemimpinan *primal*. Pola kepemimpinan *transformasional* dan *transaksional* ditemukan atas dasar hasil kajian ilmuwan bidang politik bernama Burns pada 1978 dalam bukunya yang berjudul "*Leadership*", yang kemudian diteliti dan

dikaji lebih dalam oleh Bass pada 1985 dan kemudian mengumumkan secara resmi kedua pola kepemimpinan tersebut sebagai teori, lengkap dengan model dan pengukurannya. Sedangkan kepemimpinan *primal* dikembangkan oleh Goleman, Boyatzis dan McKee (2006: 8) dalam karyanya yang berjudul "*Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*", yang ide dasarnya dari David McClelland.

Dalam mengupayakan pelayanan publik yang sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat akan keadilan dan responsivitas yang baik, sudah waktunya pemimpin mengalami transformasi kepribadian dan *mindset*. Pola kepemimpinan transformasional diajukan dalam rangka perbaikan itu. Pada hakekatnya, pola kepemimpinan transformasional menunjuk pada proses membangun komitmen terhadap sasaran organisasi dan memberi kepercayaan kepada para pengikut untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Burns menjelaskan bahwa dalam pola kepemimpinan transformasional para pemimpin dan pengikutnya saling menaikkan diri ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi, seperti kemerdekaan, keadilan dan kemanusiaan, dan bukan didasarkan atas emosi seperti keserakahan, kecemburuan sosial ataupun kebencian. Sehingga kepemimpinan transformasional dirancang untuk memberdayakan orang agar menjadi lebih efektif di dalam organisasi, dengan kata lain kepemimpinan yang berdasarkan pada pemberdayaan (Sashkin dan Sashmin, 2011: 172). Beberapa teori kepemimpinan transformasional juga mempelajari bagaimana para pemimpin mengubah budaya dan struktur organisasi agar lebih

konsisten dengan strategi manajemen untuk mencapai sasaran organisasional.

Dengan demikian, pemimpin yang menerapkan pola kepemimpinan transformasional mengubah lingkungan, motivasi, pola dan nilai-nilai kerja bagi bawahan agar lebih mampu mengoptimalkan kinerjanya dalam rangka mencapai tujuan organisasi dengan mempergunakan konsep pemberdayaan dan akses terhadap informasi sebagai modal tindakannya. Pemimpin transformasional melakukan *transforming of visionary* dimana ia mampu menyadarkan bawahannya agar memiliki pandangan bahwa nilai-nilai kerja merupakan aspek penting dalam meningkatkan kebutuhan pribadi akan perubahan ke arah kepentingan bersama. Dengan demikian, maka antara pemimpin dan bawahan tercipta suatu pandangan yang sama akan pentingnya menciptakan kepercayaan, komitmen, loyalitas dan rasa saling menghargai dalam melaksanakan tugas pelayanan publik.

Pemimpin transformasional dikatakan oleh Basuki (<http://www.stialan.ac.id>) memiliki sejumlah perilaku: berkharisma, dapat mempengaruhi idealisme, mampu memberi motivasi yang inspiratif, dapat mendorong intelektualitas anggota organisasi dan memiliki pertimbangan individual. Sedangkan House (1993: 81) mengidentifikasi beberapa perilaku khas yang digunakan oleh para pemimpin transformasional antara lain mencakup komunikasi yang luar biasa dan mengesankan untuk membangkitkan motivasi para pengikutnya dalam menjalankan visi bersama, menunjukkan pengorbanan diri yang bertujuan untuk mencapai visi, mengekspresikan harapan-

harapan dengan jelas, khas dan tinggi dari para pengikutnya. Pada saat yang sama, pemimpin transformasional menunjukkan keyakinan akan kemampuan para pengikut dalam mencapai tujuan-tujuannya dan memberdayakan para pengikut untuk mengerjakannya. Pemimpin transformasional berhati-hati dalam memperagakan perilaku yang konsisten dengan visi yang telah ditetapkan.

Pola kepemimpinan transaksional menekankan transaksi pemimpin dan bawahan. Kepemimpinan transaksional memungkinkan pemimpin memotivasi dan mempengaruhi bawahan dengan cara mempertukarkan *reward* dengan kinerja tertentu. Artinya, dalam sebuah transaksi bawahan dijanjikan untuk diberi *reward* apabila mampu menyelesaikan tugasnya sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat bersama.

Alasan tersebut mendorong Burns untuk mendefinisikan kepemimpinan transaksional sebagai bentuk hubungan yang mempertukarkan jabatan atau tugas tertentu jika bawahan mampu menyelesaikan dengan baik tugas tersebut. Jadi, kepemimpinan transaksional menekankan proses hubungan pertukaran yang bernilai ekonomis untuk memenuhi kebutuhan fisiologis dan psikologis sesuai dengan kontrak yang telah mereka setujui bersama.

Dengan demikian, pemimpin transaksional harus memiliki ketanggapan yang baik terhadap minat pribadi bawahan dan mampu merumuskan *reward* yang baik bagi bawahannya atas kinerjanya. Atas dasar perjanjian atau kontrak bersama yang dirumuskan dalam 'transaksi' tersebut, pemimpin transaksional harus pula mampu melakukan pengawasan atau kontrol atas

kinerja bawahan dalam rangka meminimalisir atau menghindari kesalahan dan kegagalan.

Lain pula halnya dengan pola kepemimpinan primal, yang dikatakan sebagai kepemimpinan yang memiliki resonansi. Menurut Goleman, Boyatzis dan McKee (2006: 67), resonansi adalah penguatan atau pemanjangan suara melalui pemantulan atau melalui getaran yang selaras. Analogi getaran yang selaras untuk manusia terjadi apabila dua orang secara emosional berada di panjang gelombang yang sama. Salah satu tanda pemimpin yang resonan adalah adanya sekelompok pengikut yang bergetar dengan energi semangat dan antusiasisme pemimpin. Ciri kepemimpinan primal adalah memiliki resonansi yang berfungsi menguatkan dan memperpanjang nada dampak emosi kepemimpinan. Semakin tinggi tingkat resonansi, maka semakin sedikit suara gerak statis di dalam interaksi mereka sebab resonansi pada dasarnya dapat mengurangi gangguan suara pada suatu sistem.

Dengan demikian, semakin baik pemimpin mengelola dan mengarahkan perasaan-perasaan emosi bawahan, akan menunjukkan kecerdasan pemimpin dalam membantu kelompok mencapai tujuan organisasi. Di bawah bimbingan pemimpin yang cerdas secara emosi, anggota organisasi akan merasakan tingkat kenyamanan yang saling menguntungkan. Mereka saling membagi ide, saling belajar satu sama lain, membuat keputusan bersama dan menyelesaikan tugas bersama. Mereka juga membentuk ikatan emosi yang membantu mereka untuk tetap terfokus, bahkan di tengah-tengah perubahan besar dan ketidakpastian.

Keterikatan emosi juga membuat pekerjaan terasa lebih bermakna. Di sisi lain, jika pemimpin tidak ber-resonansi bisa saja bawahan hanya melakukan pekerjaan dengan "cukup baik", tetapi tidak memberikan "yang terbaik". Maka dari itu resonansi bukan hanya berakar pada suasana hati yang baik atau kemampuan pemimpin untuk mengatakan sesuatu hal dengan benar, tetapi juga pada sekumpulan kegiatan yang terkoordinasi di dalam gaya kepemimpinan.

Ketiga konsepsi mengenai pola kepemimpinan masa depan tersebut menghantarkan pada pemikiran bahwa keberhasilan sebuah organisasi akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan para pemimpin mengendalikan psikologisnya dalam membangun perkembangan anggota organisasi yang dikombinasikan dengan penggunaan kemampuan atau potensi dirinya dalam keberimbangan.

#### **E. Reformasi Kepemimpinan bagi Penguatan Pelayanan Publik di Birokrasi**

Pembaharuan birokrasi sebagai upaya melakukan perbaikan dan penyempurnaan birokrasi sesungguhnya meliputi empat aspek, yaitu aparatur birokrasi, organisasi pemerintahan, *Standard Operational Procedure* (SOP) serta sarana prasarana (Istianto, 2011: 152). Dalam rangka membangun kembali kondisi birokrasi ke arah perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan, sesuai dengan tujuan birokrasi pemerintah yaitu pemberian pelayanan publik yang tertib, teratur, lancar serta efisien dan efektif, maka perlu diawali dengan penggunaan pengkombinasian berbagai pendekatan kepemimpinan masa depan atau modern secara lebih baik.

Sumber daya manusia pada birokrasi perlu di *upgrading* sebagai suatu pelaksanaan standar yang diyakini dapat mengubah pengetahuan seseorang, mengubah sikap mental dan perilaku. Tuntutan perubahan kinerja aparatur birokrasi dalam menghadapi kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah dewasa ini dapat dilakukan melalui perubahan pada 1) kedisiplinan, 2) jiwa inovasi, 3) kompetensi, 4) kreativitas, 5) profesionalisme, 6) ketanggapan / *responsiveness*, 7) akuntabilitas, dan 8) remunerasi. Kedelapan langkah perubahan tersebut termuat dalam karakteristik tiga pola kepemimpinan masa depan (kepemimpinan transformasional, transaksional dan primal).

Kedisiplinan seringkali dikonotasikan dengan waktu, yaitu ketepatan dan ketaatan terhadap waktu. Padahal secara fungsional, dimensi disiplin waktu sesungguhnya dapat dikembangkan terhadap aspek perencanaan. Disamping itu, disiplin juga merupakan bagian dari pencerminan moralitas seseorang yang terkait dengan komitmen dan konsistensi. Dikatakan oleh Istianto (2011: 155) apabila landasan kedisiplinan sudah mampu menjadi 'nilai' dan mampu terinternalisasi dalam diri, maka pengaruh disiplin terhadap pelaksanaan pekerjaan akan mendorong peningkatan kinerja aparatur yang pada gilirannya akan mampu meningkatkan produktivitas organisasi dan pemerintahan. Maka suatu upaya reformasi birokrasi dapat dilakukan dengan memulainya seorang pimpinan membenahi kedisiplinan dirinya, dengan memandang disiplin sebagai suatu nilai yang mencerminkan moralitasnya dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik.

Inovasi sering dipahami sebagai hal-hal yang berkaitan dengan penemuan baru, yakni penemuan yang merupakan hasil dari prakarsa atau kreativitas seseorang atau sekelompok orang, dalam menghasilkan sebuah karya baru yang merupakan pengembangan dari suatu produk aslinya atau membuat sesuatu yang baru sama sekali. Definisi konseptual tersebut lebih tepat bila digunakan atas suatu karya teknologi fisik yang mudah dilihat. Berbeda untuk fenomena perubahan dalam birokrasi, maka inovasi pada reformasi administrasi negara dilakukan dalam pengelolaan kegiatan pembangunan yang sangat akseleratif. Inovasi dalam penyelenggaraan birokrasi selama ini masih sebatas terapan, seperti misalnya melalui pemanfaatan teknologi informasi untuk meningkatkan kelancaran pelayanan secara *online*, penggunaan teknologi *tele conference* di instansi pemerintah, hingga penerapan privatisasi dalam model *public private partnership* dan Badan Layanan Umum (BLU). Inovasi sesungguhnya merupakan suatu energi besar dari seseorang atau sekelompok orang yang berkemampuan untuk melakukan penyelenggaraan birokrasi yang mampu memberikan stimulus bagi para aparatur birokrasi, baik secara individual maupun secara organisasional. Dengan demikian, kajian atas reformasi kepemimpinan akan dapat membenahi penyelenggaraan birokrasi.

Berlanjut atas pentingnya dimensi inovasi dalam reformasi birokrasi melalui aspek kepemimpinan, maka *human investment* perlu menjadi orientasi pembangunan nasional, yang tidak notabene selalu berkiblat pada pembangunan fisik. Pendidikan sebagai kata kunci dari agenda *human investment*

menuju pada peningkatan kompetensi yang merupakan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang dikuasai oleh seseorang yang telah menjadi bagian dari dirinya, sehingga dapat melakukan perilaku-perilaku yang baik dalam aspek kognitif, afektif maupun psikomotoriknya (McAshan dalam Mulyasa, 2004: 16). Dengan demikian, hasil pendidikan akan melahirkan manusia yang tidak hanya pintar dalam arti menguasai pengetahuan dan keterampilan, tetapi juga sikap dan perilakunya sesuai dengan bidang profesinya.

Apabila diaplikasikan dalam kehidupan birokrasi, maka disamping harus memenuhi tuntutan pengabdian, loyalitas, integritas dan disiplin, aparatur birokrasi juga harus memiliki kompetensi sebagai prioritas dalam kebijakan reformasi birokrasi. Apalagi kelemahan aparatur birokrasi di Indonesia dikatakan oleh Istianto (2011: 160) masih belum menunjukkan konsistensi antara penguasaan ilmu pengetahuan dan keahlian dengan tuntutan etika profesi yang seharusnya dilakukan, sehingga pelanggaran etika profesi masih sering terjadi, misalnya malpraktek dalam bidang kedokteran, mafia hukum dalam bidang hukum, *money politics* dalam bidang politik, perilaku *rent seeking* dan tindakan *mark up* dalam bidang ekonomi. Dengan demikian, konsistensi dalam etika profesi harus dimiliki dan dipegang teguh oleh para aparatur birokrasi terutama para pemimpin organisasi yang memiliki kewenangan dan kekuasaan yang muncul dari jabatannya. Prinsip etika profesi harus menjadi dasar dalam melakukan tugas dan fungsi organisasi pemerintahan.

Langkah reformasi birokrasi keempat adalah unsur kreativitas pada

aparatur birokrasi. Apabila aparatur birokrasi sebagian besar memiliki kompetensi yang cukup baik, maka dengan sendirinya akan diikuti oleh kreativitas. Sebab kreativitas itu melekat pada diri seseorang yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang luas, sehingga ia memiliki banyak ide dan gagasan baru yang mampu mengembangkan dan meningkatkan produktivitasnya. Dengan demikian, kreativitas merupakan kemampuan yang dimiliki seseorang yang juga berkaitan dengan sikap dan perilaku serta tindakannya dalam merespon ide-ide dan gagasan serta pemikiran segar yang berkembang (Istianto, 2011: 161).

Profesionalisme merupakan bentuk ungkapan yang ditujukan bagi seseorang yang memiliki kompetensi pada bidang tertentu, berpikir sistematis, analitis, menguasai metoda dan teknik serta kemampuan penilaian yang tinggi. Maka profesionalisme merujuk kepada kecocokan (*fitness*) antara kemampuan yang dimiliki oleh birokrasi (*bureaucratic-competence*) dengan kebutuhan tugas (*task-requirement*) selaku penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian, *capacity building* pada aparatur birokrasi pemerintah perlu diwujudkan agar memenuhi kriteria profesionalisme dan kompetensi yang diinginkan.

*Responsiveness* atau daya tanggap sebagai unsur keenam dalam reformasi birokrasi perlu dimiliki oleh aparatur birokrasi terutama bagi unsur pimpinan sebagai panutan anggota organisasi. *Responsiveness* sesungguhnya merupakan konsep yang strategis dan menurut Istianto (2011: 164) bahkan dapat dikatakan bahwa hakekat birokrasi yang esensi kegiatannya adalah memberikan pelayanan bagi masyarakat, maka kepekaan atau

ketanggapan atas tindakan pemerintah terhadap problem masyarakat, merupakan jiwa dari birokrasi.

Sedangkan akuntabilitas dalam kajian organisasi menjadi obyek yang sangat penting dan strategis pula sehingga menjadi salah satu dari rangkaian *job description* organisasi. Secara umum, tanggung jawab sering dipahami sebagai bentuk sikap dan tindakan yang harus dilakukan termasuk resiko yang harus diterima seseorang karena kedudukan atau jabatannya dalam suatu organisasi sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Dengan demikian, tanggungjawab yang melekat pada seseorang individu, terutama pimpinan dalam organisasi, memiliki dua aspek yaitu aspek tanggungjawab yang melekat pada individu itu sendiri, dan tanggungjawab yang bersifat kelembagaan. Istianto (2011: 165) menyatakan meskipun pada kenyataannya kedua aspek tanggungjawab tersebut harusnya dipisahkan, namun secara moralitas keduanya saling berhimpitan. Sebab di satu pihak tanggungjawab yang dibebankan secara individu pada seseorang pemimpin adalah berkaitan dengan perannya dalam menjalankan kewenangannya, sedangkan secara kelembagaan adalah tergantung pada besar kecilnya kewenangan yang dimiliki. Akan tetapi, individu tersebut juga harus menjalankan misi organisasi. Maka dapat dikatakan bahwa baik buruknya bentuk pertanggungjawaban akan berpengaruh terhadap moralitas seseorang dan juga akan berdampak terhadap kewibawaan organisasi.

Belajar dari kasus tanggungjawab dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia, maka aspek akuntabilitas juga perlu mendapat pembenahan atau direformasi mengingat organisasi birokrasi sering

mempraktekkan budaya saling lempar tanggungjawab, yang menunjukkan kacaunya ketatalaksanaan dalam kehidupan birokrasi di Indonesia. Lingkungan strategis aparatur birokrasi yang menunjukkan sudah makin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah masa kini, harus memberikan kearifan bagi para pembuat kebijakan di pemerintahan bahwa pemberian penghasilan melalui sistem penggajian yang lebih layak yang populer disebut remunerasi pegawai, memang harus diperhitungkan dengan seksama sesuai dengan indeks kualitas kehidupan masyarakat. Telah banyak studi yang menyatakan bahwa penghasilan atau kompensasi memiliki pengaruh yang dominan terhadap kinerja dan produktivitas pegawai dalam melaksanakan tugas pelayanan publik, walaupun ada variabel-variabel lain yang juga ikut mempengaruhi (Istianto, 2011: 168).

### III. PENUTUP

Pelayanan sebagai sebuah konsep dasar paradigma baru kepemimpinan, berangkat dari pemikiran bahwa nilai dasar dari ajaran administrasi negara adalah "memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membedakan siapa yang dilayani". Melayani berarti memberikan sesuatu jasa secara ikhlas kepada orang lain (publik) atau pelayanan berdasarkan hati nurani. Maka dari itu dalam menjalankan tugas tersebut dibutuhkan konsistensi diri untuk mempersembahkan kenyamanan dan pemenuhan kebutuhan tidak hanya bagi publik, tetapi juga bagi anggota organisasi sebagai pengikut pemimpin.

Kepemimpinan berbasis pelayanan pada hakekatnya adalah sikap kepemimpinan yang selalu berpihak kepada

kepentingan masyarakat. Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, perlu dengan sungguh-sungguh menempatkan publik bukan sebagai obyek kekuasaan, tetapi sebagai subyek dan sekaligus obyek penyelenggaraan pemerintahan negara. Nilai-nilai kepemimpinan transformasional, transaksional dan primal dapat menjadi tolok ukur atas kepemimpinan yang diterapkan seorang pemimpin aparatur negara dalam melaksanakan pembangunan. Kepemimpinan yang merupakan faktor dominan dalam manajemen pelayanan membutuhkan transformasi baru untuk menciptakan optimalisasi pelayanan publik yang berkualitas, dengan cara memadukan ketiga pola kepemimpinan modern tersebut secara lebih baik.

Upaya melakukan perubahan terhadap birokrasi melalui reformasi

kepemimpinan, terutama yang menyangkut sikap, tindakan dan cara berpikir ke arah kemajuan sesuai dengan era perkembangan teknologi informasi dan perubahan tata nilai masyarakat, merupakan tuntutan yang harus direspon dengan baik oleh sistem birokrasi pemerintah. Pemimpin-pemimpin yang profesional, kompeten, disiplin, inovatif, kreatif dan akuntabel juga bertanggung jawab perlu muncul sebagai sosok *agent of change* di masa depan dalam rangka mengoptimalkan pelayanan publik. Tidak lupa pula, dengan penerapan sistem penggajian yang adil berdasarkan kinerja dan produktivitas (remunerasi) bagi aparatur birokrasi yang demikian, akan menyempurnakan strategi optimalisasi pelayanan publik melalui reformasi kepemimpinan di masa depan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basuki, Johanes. *Tantangan Ilmu Administrasi Publik : Paradigma Baru Kepemimpinan Administrasi Negara*. ([http://www.stialan.ac.id/artikel\\_j\\_basuki.pdf](http://www.stialan.ac.id/artikel_j_basuki.pdf)). Diakses tgl 25 Desember 2012.
- Bennis, Warren dan Robert Townsend. 1998. *Reinventing Leadership* (Terjemahan oleh Clara Suwendo: Menciptakan Kembali Kepemimpinan). Batam Centre: Interaksara.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSKK-UGM.
- Dwiyanto, Agus. 1997. "Pemerintahan yang Efisien, Tanggap, dan Akuntabel: Kontrol atau Etika?" dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, Yogyakarta : MAP UGM, Vol. I, No.2 , Juli 1997.
- Goleman, Daniel, Richard Boyatzis dan Annie McKee. 2006. *Primal Leadership; Realizing the Power of Emotional Intelligence*. New Jersey: John Wiley & Sons. Inc.
- Harper, Stephen C. 2001. *The Forward Focused Organizations : Visionary Thinking and Breakthrough Leadership to Create Your Company's Future*. New York: AMACOM.
- House, R.J. 1993. Toward the Integration of Transformational, Characteristic and Visionary Theories. M.M. Chemers dan R. Ayman (Eds.). *Leadership Theory and Research : Perspective and Directions*. Pp. 81-107. New York: Academic Press.
- Istianto, Bambang. 2011. *Demokratisasi Birokrasi*. Edisi Pertama. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Moran, Robert T. dan John R. Riesenberger. 1993. *The Global Challenge: Building the New Worldwide Enterprise*. London: McGraw Hill Book Company.
- Mulyasa. 2004. *Kurikulum Berbasis Kompetensi, Konsep, Karakteristik dan Implementasi*. Cetakan Keenam. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Peters, B. Guy. 2003. *The Future of Governing*. Second Ed (Revised). Kansas: University Press of Kansas.
- Sashkin, Marshall dan Molly G. Sashkin. 2011. *Prinsip-prinsip Kepemimpinan*. Rudolf Hutahuruk (Alih Bahasa). Jakarta: Erlangga.
- Shelton, Ken (Ed.). 2002. *A New Paradigm of Leadership* (Terjemahan oleh Oka). Jakarta: PT Elcx Media Komputindo.