

# MODEL KEPEMIMPINAN BIROKRASI PEMBERDAYA

Marthina Raga Lay<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Dampak krisis ekonomi, sosial dan pelayanan publik yang telah melanda Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini merupakan permasalahan strategis birokrasi yang hingga kini belum mampu ditangani secara tuntas sebagaimana harapan masyarakat.

Kondisi ini merupakan salah satu indikator kekurangmampuan birokrasi dalam mengatasi permasalahan global. Padahal tanda-tanda datangnya bencana globalisasi ini telah muncul sejak satu dekade yang lalu, berupa perkembangan pesat ilmu dan teknologi, persaingan ekonomi global, pengangguran tenaga terdidik, tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan. Untuk meningkatkan kemampuan birokrasi, berbagai upaya perlu dilakukan di antaranya mentransformasikan model kepemimpinan birokrasi tradisional menjadi kepemimpinan birokrasi pemberdaya. Melalui pendekatan kepemimpinan pemberdaya ini pemimpin birokrasi Indonesia akan mampu menggali potensi pegawainya dan menghasilkan kinerja organisasi jauh lebih besar daripada kinerja yang selama ini dicapai.

**Kata kunci:** kepemimpinan, birokrasi, pemberdayaan

## PENDAHULUAN

Gagasan untuk mengembangkan model kepemimpinan birokrasi yang ideal di Indonesia ini didasarkan pada beberapa fenomena empirik yang mengindikasikan berbagai malpraktik yang dilakukan para pemimpin birokrasi. Krisis ekonomi, sosial dan pelayanan publik yang melanda Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini merupakan permasalahan strategis birokrasi yang hingga kini belum mampu ditangani secara tuntas sebagaimana harapan masyarakat.

Salah satu sebab keterlambatan dalam menangani permasalahan tersebut adalah kepatuhan pemerintahan kita dalam mengikuti sistem birokrasi Weberian secara *per se*, apa adanya tanpa fleksibilitas dalam menangani berbagai permasalahan bangsa. Melalui aplikasi karakteristik birokrasi secara kaku seperti pelaksanaan berbagai kegiatan secara reguler sesuai *pakem* yang digariskan, pengaturan

kelembagaan secara hierarkis dengan pengawasan yang ketat, pengembangan karir berdasarkan senioritas atau kepangkatan, dan pola kepemimpinan dilaksanakan secara impersonal, tanpa empati, entusiasme atau afeksi (Weber, 1987), lembaga birokrasi yang dihasilkan tentu penuh dengan jenjang jabatan, cara bekerja yang lamban, dan tata aturan yang kaku dan berliku-liku.

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

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fak. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nusa Cendana

meningkat hingga 9,5 %, sedangkan angka angkatan kerja baru bertambah 1,9 juta per tahun.

Dalam bidang pelayanan publik, masyarakat masih mengeluh tentang masih adanya diskriminasi pelayanan yang didasarkan pada hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama, serta profesionalitas pelayanan yang tercermin pada inefektifitas 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 hierarkis 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, tanpa kebencian atau kesenangan, tanpa entusiasme atau afeksi*’ (Kilcullen, 1962).

Impotensi semacam itu masih banyak dijumpai pada birokrasi kita. 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 terlalu banyak berpangku tangan karena harus menunggu petunjuk, perintah dan persetujuan dari atasan dalam melakukan suatu pekerjaan. Daya kreatifitas dan efisiensi yang diharapkan muncul dalam kinerja birokrasi pun berubah menjadi ketidakmampuan, kelambanan dan pemborosan.

Dengan kondisi kinerja semacam ini, 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 tidak pernah diinternalisasikan secara benar, sehingga mayoritas pegawai tidak tahu, memahami, apalagi mendukung, keberhasilan pencapaiannya. Kondisi yang memprihatinkan ini merupakan indikator kekurangmampuan birokrasi dalam mengatasi permasalahan global. Pada hal tanda-tanda datangnya “bencana” globalisasi ini telah muncul sejak satu dekade yang lalu, berupa perkembangan pesat Ilmu dan Teknologi, persaingan ekonomi global, pengangguran tenaga terdidik, tuntutan terhadap kualitas pelayanan publik, dan krisis keuangan yang hebat dan berkepanjangan, (Osborne & Plastrik, 1997).

Untuk meningkatkan kemampuan birokrasi, berbagai upaya perlu dilakukan, diantaranya mentransformasikan model kepemimpinan birokrasi dari kepemimpinan tradisional menjadi kepemimpinan pemberdaya.

Dalam lingkup inilah tulisan ini dimaksudkan untuk mengembangkan model kepemimpinan birokrasi pada era perubahan global yang pada akhirnya diharapkan dapat membantu para pemimpin birokrasi dalam mengatasi berbagai permasalahan bangsa dan negara yang semakin kompleks.

## **PERKEMBANGAN BIROKRASI DI INDONESIA**

Konsep birokrasi Max Weber pada awal abad ke 20, mungkin belum membayangkan kalau

birokrasi akan berkembang sedemikian pesat dan luasnya. Dalam lingkup administrasi negara, misalnya berbagai perkembangan telah muncul baik dalam tujuan, kelembagaan, maupun kinerja birokrasi yang terjadi seiring dengan perkembangan dalam konsep-konsep dalam ilmu administrasi negara baru (*New public Management*) dan praktek-praktek pemerintahan. Di bawah ini akan diuraikan berbagai konsep perkembangan tersebut dengan beberapa adaptasi dalam implementasi birokrasi pemerintahan di Indonesia.

### 1. Perkembangan Kelembagaan Birokrasi

Orientasi kelembagaan birokrasi selama ini terasa sempit sehingga ruang gerak pun sangat terbatas. Organisasi tidak dapat berkembang karena cenderung bersifat tertutup. Pada khirnya 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.

Ketertutupan organisasi birokrasi dapat dilihat dari beberapa karakteristik yang berorientasi pada kecenderungan untuk (1) melakukan pekerjaan sendiri; (2) memberikan pelayanan secara langsung; (3) melakukan monopoli pasar; (4) melaksanakan kegiatan berdasarkan aturan; (5) menunggu anggaran; (6) digerakan oleh atasan dan bukan kesadaran; (7) mengatasi bukan mencegah masalah; (8) menerapkan mekanisme hierarki dalam hubungan kelembagaan; dan (9) berorientasi pada kepentingan organisasi (Anwaruddin, 2006)

Pada awal tahun 1990-an muncul semangat kewirausahaan yang dipicu oleh konsep *Reinventing Government* (Osborne & Gaebler, 1992). Melalui konsep ini organisasi birokrasi diharapkan lebih terbuka dan berorientasi pada kepentingan publik, yang 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 misi dan bukan pada aturan buatan sendiri; (5) menghasilkan pendanaan dan bukan menunggu anggaran; (6) menghemat dan bukan menghabiskan anggaran; (7) berorientasi pada kepentingan warga negara pembayar pajak; (8) mencegah daripada mengibati permasalahan; (9) mengelola kerja kelompok dan bukan kerja individu; (10) memperhatikan kemauan pasar atau publik.

Dalam hubungan ini perlu pula dipertimbangkan konsep dari Frederickson (1977) ketika menyusun orientasi organisasi birokrasi pada kepentingan publik sebagai berikut : (1) mengarah pelaksanaan pekerjaan; (2) memberdayakan masyarakat; (3) menciptakan persaingan; (4) berorientasi pada misi dan visi; (5) menghemat dan bukan menghabiskan anggaran; (6) digerakan oleh kepentingan publik; (7) berorientasi pada pemasukan dan 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 multidimensi tersebut, birokrasi diorientasikan untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (*good and clean government*) melalui penerapan prinsip-prinsip yang mendasarinya.

### 2. Perkembangan Kinerja Birokrasi

Pola kerja birokrasi tradisional pada hakekatnya berorientasi pada hierarki hubungan kelembagaan, kepemimpinan impersonal, dan pedoman kerja yang jelas namun kaku. Dalam

implementasi sehari-hari, konsep tersebut tercermin dalam kinerja birokrasi pemerintahan yang terarah pada (1) kekuasaan atasan yang bersifat mutlak; (2) pembagian kerja sesuai dengan 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 kedua puluh, 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 dan Pichot (1993) menyarankan ada beberapa perubahan yang harusnya ditempuh oleh lembaga birokrasi agar sesuai dengan perkembangan zaman, antara lain (1) merubah orientasi kekuasaan pada kepentingan masyarakat; (2) mendasarkan pembagian kerja pada proyek atau program, (bukan kaku pada struktur kelembagaan); (3) membangun koordinasi di antara semua 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 ini, perubahan orientasi tidak cukup hanya dilakukan terhadap kinerja birokrasi. Perubahan perlu juga dilakukan terhadap keseluruhan sistem kelembagaan. Organisasi birokrasi yang selama ini terkesan formal dan tertutup harus lebih

membuka diri dengan menanamkan jiwa kewirausahaan dalam tindak dan kegiatannya.

### **3. Upaya Perbaikan Kepemimpinan Birokrasi**

Dalam perjalanannya selama ini banyak upaya pemerintah dalam memperbaiki birokrasi pemerintahan namun belum sistematis. Program pembinaan aparatur seperti pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, pemadatan jam kerja, perampingan birokrasi, debirokratisasi, model percontohan ekonomi dan lain sebagainya merupakan upaya perbaikan yang telah, sedang dan akan terus diupayakan oleh pemerintah. Namun demikian wajah birokrasi kita belum banyak berubah, sehingga masalah-masalah birokrasi kita senantiasa timbul dan belum bisa terpecahkan dengan baik.

Mengamati masalah-masalah birokrasi kita sama halnya mengemukakan serentetan persoalan yang tidak pernah habis-habisnya, karena begitu masalah yang satu dipecahkan akan timbul pula masalah baru. Seperti masalah kepemimpinan birokrasi. Masalah ini telah lama dikemukakan oleh banyak pihak akan tetapi masalah ini masih belum banyak terpecahkan. Kualitas kepemimpinan birokrasi dalam menghadapi perubahan di masa-masa yang akan datang merupakan taruhan-taruhan yang tidak bisa diabaikan. Keberhasilan birokrasi publik dalam menghadapi berbagai perubahan ekonomi, politik dan sosial budaya di waktu-waktu yang akan datang amat ditentukan oleh kemampuan para pemimpin birokrasi publik. Harus ada pergeseran paradigma berpikir dan dinamis seperti:

- ❖ Birokrasi yang lebih berfungsi sebagai fasilitator, bukan lagi sebagai implementator tunggal.
- ❖ Birokrasi yang sinergetik yang mampu melihat kelemahan sendiri dan kebaikan pihak lain dan kemudian mengupayakan perbaikan yang lebih komprehensif dan produktif.

- ❖ Birokrasi dari suatu masyarakat yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat bukan hanya untuk mengatur saja.
- ❖ Birokrasi yang kompetitif yang mampu mengorganisasi semangat kompetitif dalam pelayanan publik.
- ❖ Birokrasi yang lebih didorong oleh tujuan yang jelas, bukannya sekedar birokrasi yang mendasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
- ❖ Birokrasi yang berorientasi kepada pengaruh ketimbang hanya menekankan kepada hal-hal yang tidak efisien.
- ❖ Birokrasi yang menekankan dan mengutamakan demokrasi dan desentralisasi ketimbang menekankan peranan hirarki atas.
- ❖ Birokrasi yang lebih banyak menekankan betapa pentingnya *ad hoc* work, berkerja dalam tim ketimbang kerja yang menekankan peran sektor.
- ❖ Birokrasi yang lebih fleksibel dan mengurangi kekuatan aturan yang mengikat daripada menekankan hirarki mekanikal yang tradisional.

Fenomena yang dimungkinkan tersebut perlu diimplementasikan dimasa-masa yang akan datang, dan kondisi tersebut yang dikehendaki oleh perkembangan jaman. Birokrasi seperti ini akan sangat tergantung kepada pemimpin dan kepemimpinannya.

Sekarang ini kepemimpinan birokrasi banyak yang mengkritik kurang berkualitas, kurang adanya pendidikan yang serius mengenai kepemimpinan birokrasi ini. Mereka banyak yang kejangkitan penyakit frustrasi karena setelah berupaya mengikuti diklat yang diadakan dan kembali ke instansinya tidak lagi *challenging, promoting, dan motivating* mereka untuk lebih berkualitas, karena tidak adanya perencanaan karier mereka secara jelas. Mau jadi apa, mau dipromosikan kemana belum ada kepastian. Sementara itu yang dikirim untuk mengikuti Diklat

belum bisa dikatakan mempersiapkan kepemimpinan birokrasi yang mampu menjawab perubahan masa depan seperti yang disinggung di atas.

Gejala rekrutmen pemimpin birokrasi juga belum ada pola yang jelas. Banyak orang bertanya tentang bagaimana menangani pola dan sistem rekrutmen pimpinan birokrasi ini. Dewasa ini telah terfasilitasi dengan sistem berpejabat. Bentuk badan seperti ini biasanya, akan menambah prosedur administratif birokrasi. Budaya pengangkatan atau promosi karier pemimpin birokrasi yang meritatif objektif itu sekarang belum jelas polanya dalam birokrasi publik kita.

Selanjutnya yang erat kaitanya dengan dengan masalah yang dikemukakan di atas ialah masalah kelembagaan birokrasi publik. Masalah ketenagaan inipun belum adanya pedoman yang jelas, dan masih banyaknya jabatan struktural yang menjadi rebutan dari sekian banyak eselon pemimpin birokrasi ketimbang jabatan yang mencerminkan keahlian dan fungsional tertentu. Banyak pejabat yang antri ingin diangkat menjadi pejabat struktural (eselon) karena anggapan dan apresiasi birokrasi terhadap jabatan struktural sangat tidak seimbang dengan jabatan fungsional terutama tunjangan jabatannya.

Selain itu dalam masalah kelembagaan, ada kecenderungan melakukan pengembangan yang tidak realistis terhadap struktur organisasi yang menjadi kebiasaan dan sulit dihindari lagi. Tambahannya organisasi baru yang sama dan kurang dianalisis bisa memandulkan tugas dan fungsi dari organisasi yang sudah dibentuk sebelumnya berdasarkan ketentuan yang ada. Ada Badan ada pula Pusat, dan ada kantor lembaga dinas tertentu. Ukurannya apa bagi suatu departemen mempunyai badan, lembaga, kantor sedangkan departemen lainnya mempunyai nomenklatur dan literature yang berbeda.

Implementasi konsep birokrasi di Indonesia pada hakekatnya merupakan konsekuensi dari

konsep birokrasi sebagai “instrumen politik” untuk menopang kekuasaan yang diwariskan pemerintahan kerajaan dan kolonial Belanda. Dengan demikian birokrasi di Indonesia memang tidak dipersiapkan sebagai pelayan masyarakat (*civil servant*). Sejarah mencatat, sejak zaman kerajaan sampai masa pemerintahan kolonial Belanda, birokrasi pemerintahan di Indonesia selalu ditempatkan sebagai instrumen kekuasaan yang menopang berbagai kepentingan politik dari penguasa. Posisi birokrasi sebagai alat kekuasaan seperti ini mengindikasikan bahwa sejak dahulu birokrasi pemerintahan telah di desain untuk lebih terfokus pada nilai-nilai kekuasaan daripada pemberian pelayanan (*culture of serving*). Padahal nilai-nilai pelayanan inilah yang sebenarnya mampu menjadikan birokrasi pemerintahan menghayati peran mereka sebagai abdi masyarakat.

Mengingat kestrategisan fungsi pemimpin birokrasi sebagai penentu setiap kebijakan organisasi dalam mencapai setiap tujuan, pengembangan suatu model kepemimpinan birokrasi ideal sangat penting untuk menangani berbagai permasalahan pada era globalisasi ini. Salah satunya adalah dengan menerapkan pendekatan pemberdayaan (*empowerment*) dalam model kepemimpinan birokrasi.

## **MODEL KEPEMIMPINAN BIROKRASI PEMBERDAYA**

Pemberdayaan dapat dianggap sebagai suatu pendekatan manajemen yang berorientasi pada proses pengalihan kewenangan dan tanggung jawab dari pemegang kekuasaan kepada anggota organisasi, dengan cara menstimulasi, mendorong dan memotivasi mereka agar menjadi lebih berdaya dan mampu mencapai tujuan bersama.

Dalam khasanah organisasi publik pendekatan manajemen ini telah diterapkan pada berbagai organisasi dengan derajat keberhasilan

yang bervariasi. Dalam beberapa kasus keberhasilan yang dicapai melalui pemberdayaan telah membawa perubahan yang mengarah pada peningkatan kualitas organisasi secara keseluruhan, dan kebanyakan ke arah kesejahteraan, peningkatan vitalitas, dan pertumbuhan organisasi.

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

Sebagian besar organisasi yang telah mempraktekkan pemberdayaan menganggap pendekatan manajemen ini sangat bermanfaat bagi perkembangan organisasi. Seperti yang dikatakan oleh Cook dan Macaulay (1997), bahwa pemberdayaan merupakan alat yang ampuh untuk memperbaiki kinerja organisasi melalui: (a) penyebaran tanggung jawab (*distribution of responsibility*) kepada setiap anggota dalam organisasi; (b) keterlibatan individu dalam pengambilan keputusan (*involvement on decision-making*); dan (c) rasa kedekatan organisasi kepada pelanggan (*closer to the customers*). Selanjutnya menurut Cook dan Macaulay, keuntungan utama dari pemberdayaan adalah naiknya sinergi yang dihasilkan dan semakin besarnya rasa tanggung jawab yang dimiliki anggota sebagai dampak dari rasa ikut memiliki akan keputusan organisasi, yang keduanya akan mempengaruhi kinerja organisasi.

Sehubungan dengan itu Blanchard, Carlos dan Randolph (2002) mengatakan bahwa para pimpinan organisasi yang sukses menyebut pemberdayaan sebagai; (a) cara untuk mewirausahakan orang lain (*entrepreneurship*);

(b) penanam rasa memiliki (*ownership*) individu terhadap organisasi; (c) bentuk ikatan kerja berdasarkan komitmen (*engagement*); atau (d) suatu upaya untuk membuat setiap individu merasa terlibat (*involvement*) terhadap permasalahan organisasi. Selanjutnya menurut Blanchard, Carlos dan Randolph, pada umumnya para pimpinan organisasi berpendapat bahwa pemberdayaan diperlukan untuk memberikan kebebasan kepada anggota organisasi agar dapat menggunakan pengetahuan, pengalaman, dan motivasi guna mencapai tujuan organisasi sesuai yang diharapkan.

Stewart (1994) menyebutkan bahwa dengan kecenderungan organisasi kearah *highly-skilled orientation*, implementasi pemberdayaan akan memfasilitasi individu yang memiliki ketrampilan dan kemampuan tinggi untuk melakukan hal-hal sebagai berikut: (a) memberikan tanggapan secara fleksibel terhadap berbagai kepentingan pimpinan organisasi, dan sebaliknya individu yang kurang mampu dan trampil semakin lama akan semakin tersisih secara alami; (b) menunjukkan pencapaian kinerja secara lebih karena pemberian kesempatan secara lebih besar akan meningkatkan produktivitas anggota; (c) meningkatkan motivasi melalui keleluasaan yang diberikan untuk mencapai keberhasilan; (d) meningkatkan moral anggota secara signifikan karena penghargaan terhadap kinerja mereka akan menumbuhkan perasaan bahwa apa yang mereka kerjakan adalah penting; (e) membantu mengurangi stress karena adanya peningkatan moral; dan (f) meningkatkan kewaspadaan melalui pemberian kesempatan kepada mereka untuk membuat keputusan tentang apa yang mereka kerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya.

Setelah memahami betapa besarnya manfaat pemberdayaan terhadap kemajuan organisasi tentu akan ada kekhawatiran dari para pimpinan organisasi bahwa dengan menerapkan pemberdayaan akan hilangnya kekuasaan yang mereka miliki. Perubahan dalam proses

manajemen memang akan terjadi pada setiap proses pemberdayaan, namun kekhawatiran yang berlebihan akan hilangnya kekuasaan sebenarnya tidak perlu terjadi. Karena pemberdayaan pada hakekatnya tidak mengakibatkan hilangnya kekuasaan pimpinan, melainkan sekedar menimbulkan perubahan-perubahan dalam proses manajemen, terutama dalam pelimpahan dalam pengambilan keputusan dan tanggung jawab organisasi. Dalam proses pemberdayaan keputusan dan tanggung jawab yang selama ini hanya bertumpuh pada seorang pimpinan selanjutnya dibagi bagi dan diserahkan kepada beberapa individual. Jadi dalam pemberdayaan yang dilimpahkan adalah sebagian kewenangan dan tanggung jawab, dan bukan seluruh kekuasaan pimpinan kepada bawahan. Kalau kita menyimak pendapat dari Blanchard, Carlos dan Randolph (2002) bahwa pemberdayaan tidak dapat begitu saja diterapkan kepada setiap orang, tetapi hanya akan berhasil apabila diberikan kepada mereka yang memiliki kemampuan (*capability*) dan kemauan (*ability*). Maksudnya, seorang pimpinan sebagai pemegang kekuasaan dalam organisasi dapat memilih dan mempersiapkan terlebih dahulu individu-individu yang dipercaya dan dianggap mampu untuk diberdayakan. Dengan demikian ketakutan seorang pimpinan akan kehilangan kekuasaan sebenarnya tidak beralasan, karena pemberdayaan pada hakekatnya adalah pelimpahan sebagian kewenangan dan tanggung jawab kepada beberapa individu dalam organisasi untuk mencapai kinerja terbaik dalam pencapaian tujuan bersama.

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan merupakan suatu pendekatan manajemen yang paling praktis dan produktif untuk mencapai hasil terbaik melalui pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pimpinan kepada bawahan, atau dari pemerintah kepada masyarakat, sehingga mampu mendorong setiap individu dalam suatu organisasi untuk

menggunakan kemampuan dan energinya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

### **Pengembangan Model Kepemimpinan Birokrasi Pemberdaya**

Dari uraian tentang birokrasi di atas mengarahkan kita pada pengembangan suatu model kepemimpinan birokrasi yang reformatif. Dalam kaitan ini ada beberapa karakteristik yang dapat digariskan sebagai variabel dalam model analisis kepemimpinan birokrasi unggulan yaitu karakteristik yang berkaitan dengan kompetensi kepemimpinan, dan sikap yang perlu dimiliki oleh setiap pimpinan birokrasi.

#### **1. Kompetensi Kepemimpinan**

Ada empat kompetensi yang perlu dimiliki oleh setiap pemimpin birokrasi, **pertama**, setiap pimpinan birokrasi harus memiliki kompetensi untuk melaksanakan reformasi birokrasi baik secara individual maupun kelembagaan. Misalnya, sebagaimana direkomendasikan oleh deklarasi seoul dan beberapa ahli, kompetensi untuk mengimplementasikan reinventing government berdasarkan transparansi, partisipatori, inovasi, dan akuntabilitas, melaksanakan pelayanan publik yang baik, menanamkan jiwa kewirausahaan, dan mengubah perilaku dan pola kerja birokrasi agar lebih profesional dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

**Kedua**, Setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk melakukan perubahan dari model kepemimpinan transaksional menjadi transformasional. Dengan kompetensi ini berarti seorang pemimpin birokrasi akan mampu mendorong semangat, merubah nilai, dan memperhatikan kebutuhan karyawan melalui kewenangan dan kompetensi yang dimilikinya, untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi. Konsep

dasar kepemimpinan yang baik adalah karakter teladan dan pengabdian total kepada organisasi. Dalam pandangan pegawai, kepemimpinan adalah semua yang dilakukan atasan untuk mencapai tujuan dan menjaga keutuhan organisasi. Pemimpin yang dihormati dilihat dari siapa (sikap dan perilaku), apa yang diketahui (pekerjaan, tugas-tugas), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara motivasi, dan memberikan orientasian).

**Ketiga**, setiap pemimpin birokrasi harus memiliki kompetensi untuk merubah organisasinya menjadi lebih modern. Dengan kemampuan ini, seorang pemimpin birokrasi diharapkan mampu mengarahkan organisasinya untuk (1) melaksanakan pekerjaan secara efektif dan efisien; (2) memberdayakan masyarakat; (3) menciptakan persaingan; (4) berorientasi pada misi dan visi; (5) menghemat bukan menghabiskan anggaran; (6) digerakkan oleh kepentingan publik; (7) berorientasi pada pemasukan bukan pada pengeluaran; (8) mencegah timbulnya masalah; (9) menerapkan mekanisme kerja kelompok/partisipasi; (10) berorientasi pada kebutuhan pasar.

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



## 2. Sikap Kepemimpinan Pemberdaya

Shelton (2002) menjelaskan bahwa seorang pemimpin agar dapat melakukan pemberdayaan perlu memiliki tiga sikap kepemimpinan, yaitu:

**Pertama**, setiap pemimpin birokrasi harus **mampu menciptakan visi** yang meyakinkan seluruh pegawai. Dalam arti mampu menciptakan visi yang mendorong dan mengelola pegawainya dengan berkomunikasi, merekrut, memberi imbalan, melatih ulang, dan menata ulang. Pada umumnya pegawai akan lebih merasa terancam daripada bergairah terhadap suatu visi baru, kecuali jika ada agen-agen perubahan yang telah diberdayakan, yang menerapkan visi pada setiap tingkatan dan mentransfer visi tersebut pada tingkat keberanian setiap pegawai. Agen-agen ini menunjukkan bagaimana visi dapat membantu dalam memecahkan berbagai masalah pekerjaan yang mereka hadapi.

**Kedua**, Setiap pemimpin birokrasi harus mampu meruntuhkan rintangan yang menghambat perkembangan organisasi. Rintangan yang muncul diantara pegawai dan organisasi harus diruntuhkan, terutama rintangan yang menghambat pegawai untuk berkerjasama. Pemimpin harus melihat bahwa sebenarnya para pegawai adalah individu yang dapat diandalkan, yang sungguh-sungguh ingin memberikan yang terbaik kepada organisasi mereka.

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

untuk kepentingan pelanggannya. Hal ini dapat dilakukan secara sederhana dengan memberikan kewenangan kepada para pegawai yang memiliki kemampuan dan integritas tinggi untuk mengambil keputusan sesuai dengan bidang kewenangannya.

Apabila komitmen ini sudah dicapai, setiap pemimpin birokrasi tentu akan mampu melakukan transformasi kepemimpinannya. Dalam teori kepemimpinan terdapat tiga konsep dasar yang dapat mengubah seseorang menjadi pemimpin yaitu (1) berdasarkan perilaku yang dimiliki (*the trait theory*), (2) berdasarkan suatu peristiwa penting yang terjadi secara tidak sengaja (*the great events theory*), dan (3) berdasarkan kemauan yang kuat untuk menjadi pemimpin (Bass, 1985). Dengan demikian, melalui kemauan keras setiap pemimpin birokrasi akan mampu merubah perilaku kepemimpinannya, bahkan seandainya ia tidak terlahir sebagai seorang pemimpin. Oleh karena itu konsep dasar kepemimpinan yang baik adalah karakter teladan dan pengabdian total kepada organisasi. Dalam pandangan pegawai kepemimpinan adalah semua yang dilakukan atasan untuk mencapai tujuan dan menjaga keutuhan organisasi. Pemimpin yang dihormati dilihat dari siapa (sikap dan perilaku), apa yang diketahui (pekerjaan, tugas-tugas), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara memotivasi, dan memberikan orientasian).

## 3. Dampak Penerapan Kepemimpinan Pemberdaya

Shelton (2002) mengidentifikasi enam dampak yang dihasilkan dari penerapan model kepemimpinan pemberdaya antara lain:

**Pertama**, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu membangun komitmen kepada seluruh pegawai. Tantangan utama yang dihadapi oleh para pemimpin menurut

Naisbitt dan Aburdene adalah memberi semangat kepada para pegawai untuk bekerja efektif secara kelompok dan menjadi semakin memiliki jiwa wirausaha, mampu mengatur diri sendiri dan mandiri dalam melaksanakan tugasnya. Prinsip pengawasan yang dominan dalam sikap kepemimpinan diganti dengan upaya untuk mengeluarkan kemampuan yang terbaik dari pegawai dan menanggapi perubahan secara cepat. Untuk itu pemimpin harus mampu membangun komitmen diantara para pegawai dengan membagikan kewenangan kepada mereka sehingga memungkinkan organisasi untuk menarik, memberi penghargaan, dan memotivasi orang-orang yang terbaik.

*Kedua*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan produk dan jasa yang bermutu. Apabila para pemimpin dimasa lalu mendelegasikan pengembangan kualitas dan standar internal kepada suatu bagian, manager yang baru harus memiliki fokus yang berbeda: mendorong kualitas secara eksternal sesuai kebutuhan pelanggan. Melalui pemberdayaan, setiap pegawai akan mampu untuk menangani pelanggan internal dan eksternal secara efektif. Semangat inilah yang diharapkan dapat tertanam di antara para pegawai untuk menghasilkan dan menjaga kualitas produk dan jasa.

*Ketiga*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan kecepatan dan daya tanggap. Banyak pemimpin birokrasi yang hanya terfokus untuk menangani gejala-gejala, bukannya akar penyebab permasalahan yang berdampak pada hilangnya daya saing. Mereka mencoba untuk mengawasi perubahan pelanggan daripada menekan waktu daur produksi agar dapat mengantisipasi perubahan tersebut sesuai waktu yang tersedia. Mereka mencoba

memanipulasi proses kerja untuk memenuhi kebutuhan pasar, bukannya menyingkirkan rintangan yang dapat menurunkan waktu daur produksi. Apabila semua ini gagal para pemimpin organisasi lalu menggunakan lebih banyak sumber daya orang, inventaris, peralatan- dan resiko dalam upaya meningkatkan kualitas produksi dan pelayanan kepada pelanggan. Padahal penggunaan sumber daya yang berlebihan hanya akan menambah masalah. Untuk memecahkan masalah kualitas dan daya saing, pemimpin birokrasi harus menciptakan waktu pelayanan dan buya umpan balik yang lebih cepat.

*Keempat*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menciptakan sinergi dalam organisasinya. Sinergi dihasilkan dari penghargaan terhadap perbedaan pendapat di antara para pegawai dan penyatuan berbagai perspektif dalam semangat saling menghormati. Orang dewasa memandang perbedaan sebagai kekuatan potensial. Dalam praktek manajemen modern, para pemimpin organisasi bukan saja menghormati perbedaan pendapat, justru aktif mencari orang-orang yang berbeda pendapat. Mereka juga membangun sikap umpan balik yang objektif baik dari sumber internal maupun eksternal mengenai kinerja, produk, dan pelayanan sebagai cara untuk membangun tim-tim pelengkap agar kekuatan satu tim dapat menunjang kelemahan tim lainnya. Para pemimpin birokrasi modern mengekspresikan suatu visi strategis, dan kemudian membiarkan para pegawai yang memiliki berbagai gagasan dan gaya yang berbeda menemukan cara-cara kreatif untuk berperan serta dalam menyelesaikan permasalahan organisasi.

*Kelima*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu mengembangkan kompetensi pegawai.

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

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

## PENUTUP

Krisis yang bersifat multi dimensi telah mewarnai dunia sejak 1998. tidak luput pula kita mengalaminya dan lebih nyata terasa pada dimensi ekonomi, sosial dan pelayanan publik. Krisis yang melanda Indonesia dimaksud telah diupayakan oleh para ahli dibidangnya masing-masing, dengan berbagai cara dalam beberapa tahun terakhir ini, namun tanpa penyelesaian yang tuntas

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

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

Apabila komitmen ini sudah dicapai, setiap pemimpin birokrasi tentu akan mampu melakukan transformasi kepemimpinannya. Dalam pandangan pegawai, kepemimpinan adalah semua yang dilakukan atasan untuk mencapai tujuan dan menjaga keutuhan organisasi. Pemimpin yang dihormati dilihat dari siapa (sikap dan perilaku), apa yang diketahui (pekerjaan, tugas-tugas), dan apa yang dikerjakan (pelaksanaan tugas, cara memotivasi, dan memberikan orientasian).

Melalui model kepemimpinan birokrasi pemberdaya, setiap pemimpin birokrasi akan mampu memenuhi harapan organisasinya, yaitu: *Pertama*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu membangun komitmen kepada seluruh pegawai. *Kedua*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan produk dan jasa yang bermutu. *Ketiga*, kepemimpinan

birokrasi pemberdaya mampu menghasilkan kecepatan dan daya tanggap. *Keempat*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu menciptakan sinergi dalam organisasinya. *Kelima*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu mengembangkan kompetensi pegawai. *Keenam*, kepemimpinan birokrasi pemberdaya mampu meningkatkan kinerja pegawai.

### DAFTAR PUSTAKA

- Bass, B.M., 1985, *Leadership and Performance beyond expectation*. New York : Free Press.
- Blancard, Ken, John P. Carlos, dan Alan Randolph, (2002), *Empowerment Takes More Than a Minute- Pemberdayaan Bukan Perubahan Sekejap*, Yogyakarta; Amara Books.
- Chandra, Aditiawan. (1996), "Visionary Leadership: Gaya Kepemimpinan untuk Organisasi Masa Depan". *Usahawan*, September, hal. 10-14.
- Cook, Sarah dan Steve Macaulay (1997), *Perfect Empowerment-Pemberdayaan Yang Tepat*, Jakarta; Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia.
- Effendi, S. 1995, *Kepemimpinan Birokrasi Publik Pasca 2000: Fungsi, Kualitas, dan Sistem pendidikan*; Seminar Jurusan Ilmu Administrasi, Fisipol-UGM, Yogyakarta.
- Osborne, David and ted Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse*; City haal to Pentagon. Reading, MA; Addison Wesley.
- Osborne, David and Peter Plastrik (1997) *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA; Addison-Wesley Publishing Company.
- Pasolong Harbani; 2008, *Kepemimpinan Birokrasi*, Alfabeta, Bandung
- Kilcullen, R.J. (1966), Max Weber: *On Bureacracy*. New York; Macquire University.
- William C. Byham & J.M.Wilson (1991) *Empowerment Team*. San fransisco; Jossey-Bass Publishers.
- Thoha M. 1995, *Birokrasi Indonesia dalam era globalisasi*, Pusdiklat Pegawai depdikbud, Jakarta.
- 1993, *Kepemimpinan Birokrasi Publik, Manajemen Pembangunan* .