

# EFISIENSI

## KAJIAN ILMU ADMINISTRASI

Model Kepemimpinan dalam Reformasi Birokrasi Pemerintah (*Rumsari Hadi Sumarto*)

*Total Quality* Manajemen Dalam Penjaminan Mutu Pendidikan dan Upaya Peningkatannya (*Rosidah*)

Pengembangan Multimedia Pembelajaran Bahasa Inggris Kelas IV SD untuk Meningkatkan Hasil Belajar (*Muslikhah Dwiheartanti, Abdul Gafur*)

Pemetaan Kompetensi, Tugas, dan Pekerjaan Sekretaris di Dunia Kerja (*Suranto Aw, Rosidah,*

## **REDAKSI**

- Ketua Dewan Redaksi** : Djihad Hisyam, M.Pd.
- Sekretaris Redaksi** : Siti Umi Khayatun Mardiyah, M.Pd.
- Anggota Redaksi** : Joko Kumoro, M.Si.  
Muslikhah Dwihartanti, M.Pd.  
Arwan Nur Ramadhan, M.Pd.
- Sekretariat** : Isti Kistiananingsih, S.Pd.
- Alamat Redaksi** : Prodi Pendidikan Administrasi Perkantoran  
Fakultas Ekonomi  
Universitas Negeri Yogyakarta  
Kampus Karangmalang Yogyakarta 555281  
Telp. (0274) 586168 Ext. 583 Fax. (0274) 554902  
Website : <http://journal.uny.ac.id/index.php/efisiensi>  
Email: [efisiensi@uny.ac.id](mailto:efisiensi@uny.ac.id)

*Redaksi menerima tulisan masalah ilmu administrasi. Redaksi berhak menyingkat dan mengedit tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah substansi isinya. Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.*

## **MODEL KEPEMIMPINAN DALAM REFORMASI BIROKRASI Pemerintah**

**Rumsari Hadi Sumarto**

hrumsari@yahoo.com

### **ABSTRAK**

*Birokrasi pemerintah di Indonesia pada masa Orde Baru sering diindetikkan dengan birokrasi yang korup dan lamban. Kemudian, birokrasi pada masa Orde Reformasi yang diharapkan dapat menampilkan wajah baru dari birokrasi Orde Baru, pada kenyataannya gagal untuk merepresentasi birokrasi yang mampu memahami konteks pelayanan yang sesungguhnya. Bahkan korupsi meraja lela sampai birokrasi tingkat paling bawah. Ekspetasi publik pun tidak mampu terrpresentasi dengan baik pada Orde Reformasi.*

*Oleh karena itu, untuk meluruskan kembali birokrasi yang menjadi harapan publik dibutuhkan figur pemimpin birokrasi yang mampu menjadi pelayan publik dan membawa organisasi birokrasi pemerintah menjadi birokrasi yang berpihak pada masyarakat. Pemimpin birokrasi tersebut juga inovatif dan kreatif dalam mengemban fungsi pelayanan kepada publik sehingga dapat menjadi representasi pemerintahan milik masyarakat yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat*

***Kata kunci: Kepemimpinan, Birokrasi Pemerintah, Reformasi Birokrasi***

## Pendahuluan

Organisasi pada dasarnya memiliki roh yang bersemayam didalamnya yang dapat memberi label pencitraan suatu organisasi. Apabila label citra negatif melekat pada suatu organisasi, maka jangka waktu usia organisasi tersebut akan sulit bertahan lama, atau apabila organisasi tersebut tetap bertahan, keberadaannya layak untuk dipertanyakan. Hal tersebut dapat terjadi karena roh kehidupan tidak bersemayam lagi di dalam organisasi tersebut. Dengan demikian, roh organisasi akan berkembang dengan baik bila unsur-unsur didalamnya juga tinggal dan menampilkan hal-hal yang positif, termasuk dalam hal ini pemimpin dalam suatu organisasi baik organisasi swasta maupun organisasi pemerintah.

Keberadaan organisasi pemerintah akhir-akhir ini sering menjadi sorotan publik akibat perilaku beberapa pemimpin birokrasi pemerintah yang korup dan tidak mampu merepresentasikan roh kehidupan yang positif dalam organisasinya. Roh pemimpin yang diharapkan sebagai pemimpin pelayan publik tidak mampu terrepresentasi dengan

baik karena mental para pemimpin birokrasi pemerintah yang tidak menjiwai sepenuhnya jiwa pelayanan.

Seperti dilansir pada Tribun bahwa sampai akhir 2014, tercatat 325 kepala dan wakil kepala daerah, 76 anggota DPR dan DPRD, serta 19 menteri dan pejabat lembaga negara yang terjerat kasus korupsi. Sejak penerapan otonomi daerah, sekitar 70 persen dari total kepala dan wakil kepala daerah diseret ke meja hijau. Anehnya, data statistik itu tidak menggentarkan pejabat-pejabat lain.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/12/25>.

Tidak dapat dipungkiri bahwa realita tersebut sangat memprihatinkan karena harapan masyarakat tidak terakomodasi dengan baik oleh para pemimpin publik. Apa yang menjadi ekspektasi publik tidak mampu dicerna dengan baik oleh para pemimpin birokrasi pemerintah yang sulit merubah mental pejabat menjadi seorang yang berjiwa pelayanan dan fokus pada masyarakatnya. Bila permasalahan dalam kepemimpinan birokrasi tersebut dianggap sebagai

suatu fenomena yang sudah biasa terjadi, maka akan menjadi preseden buruk bagi citra organisasi birokrasi pemerintah. Dengan demikian, sangat dibutuhkan figur pemimpin publik yang berorientasi pada kesejahteraan rakyatnya bukan hanya sekedar pencitraan bahwa mereka terkesan peduli dengan rakyatnya.

### **Kepemimpinan**

Konteks kepemimpinan biasanya memang lekat dan sulit untuk dilepaskan dari suatu organisasi. Organisasi akan menjadi lebih baik jika organisasi tersebut memiliki seorang pemimpin yang memiliki ciri-ciri kepemimpinan yang positif sehingga mampu membawa roh organisasi berumur panjang. Pemimpin tersebut diharapkan bebas dari sikap dan perilaku yang tidak bermoral seperti tidak melakukan korupsi yang menguntungkan diri sendiri, dan selalu menawarkan hal yang positif kepada bawahan serta situasi di sekeliling organisasi termasuk didalamnya memiliki jiwa pelayan.

Menurut Schein (Ibrahim, 2008: 894) pemimpin yang dibutuhkan agar organisasi dapat

mempertahankan keberadaannya adalah: 1) Pemimpin yang mampu menciptakan, memelihara dan mengubah organisasi sesuai dengan tuntutan; 2) Pemimpin sebagai animator; 3) Pemimpin sebagai pemelihara budaya organisasi; 4) Pemimpin sebagai agen pembaharuan; 5) Pemimpin yang memandang ke depan (mempertajam persepsi, meningkatkan motivasi, kemampuan menganalisis, dan membagi kekuasaan secara proporsional).

Pemimpin sebagai agen pembaharuan dan selalu memandang ke depan merupakan pemimpin yang penuh dengan inisiatif, kreativitas dan inovasi sehingga organisasi tidak hanya stagnan tetapi mampu menghadirkan sesuatu yang baru yang mampu memberi angin segar bagi organisasi tersebut. Dengan banyaknya kreativitas dan inovasi yang dimiliki, pemimpin tersebut tidak mudah cepat puas diri atas prestasi yang telah dicapai tetapi juga tidak arogan dengan kelebihan yang dimiliki sehingga tidak menganggap dirinya sebagai orang yang paling berjasa dan unggul dalam organisasi tersebut. Bahkan dengan kreativitas dan

inovasi yang diciptakan akan memberikan nilai tambah bagi organisasi yang dipimpinnya sehingga nilai tersebut juga akan dapat dirasakan besar manfaatnya oleh masyarakat.

Pemimpin yang dibutuhkan sekarang dan ke depan selayaknya berusaha mengembangkan mutu, karakter, pola pikir, prinsip dan keberanian, mempertahankan visi ke depan, sangat peduli lingkungan, memiliki kekuatan yang mengandung energi dan semangat menatap masa depan (Hesselbein dalam Ibrahim, 2008: 95). Seorang pemimpin yang baik adalah pemimpin tersebut mampu menciptakan lingkungan organisasi yang kreatif melalui pola pikir, prinsip dan keberaniannya sehingga bawahan juga menjadi kreatif, selalu mengembangkan budaya berpikir positif, menerapkan efisiensi dalam segala hal, memberdayakan bawahan, berani melakukan perubahan dan berani mengambil sebuah keputusan yang tidak populer sekalipun.

Peran pemimpin sangat vital, dalam arti tidak hanya menjadi sumber inspirasi dan inovasi, tetapi juga memberikan teladan dalam berperilaku bagi bawahan-

nya dan mampu membawa masa depan organisasi dengan menerapkan strategi yang tepat untuk kemajuan organisasi.

Peran pemimpin dalam lingkungan birokrasi pemerintah juga memegang peranan penting demi kemajuan dari organisasi birokrasi pemerintah yang dipimpinnya. Pemimpin tersebut mampu memberi teladan bagi bawahannya dan memiliki keberanian termasuk berani menjauhkan diri dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Para pemimpin mampu menggerakkan bawahannya untuk mengabdikan kepada kepentingan masyarakat dalam arti selalu mengutamakan kepentingan masyarakat di atas kepentingannya sendiri. Jiwa kreatif yang dimiliki seyogyanya dapat menciptakan suatu model pelayanan yang diharapkan publik. Pemimpin birokrasi pemerintah harus berani mengambil keputusan baik di dalam organisasi itu sendiri maupun yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Walaupun pada awalnya keputusan tersebut sulit diterima oleh bawahan bahkan masyarakat, namun bila keputusan tersebut

berkaitan dengan kebutuhan masyarakat secara umum, pemimpin tersebut akan tetap berjalan ke arah yang dipandang sebagai arah yang benar dan membawa manfaat bagi banyak orang.

### **Birokrasi**

Menurut Wibawa (2005: 327), birokrasi berasal dari kata biro (kantor) dan kras (pemerintahan, pengelolaan masyarakat). Dengan demikian, birokrasi adalah pemerintahan atau pengelolaan masyarakat yang dilakukan secara tertulis, terencana, terdokumentasi secara rapi dan dilakukan orang-orang terdidik serta beradab. Konsekuensi dari aktivitas yang terencana, tertulis dan terdokumentasi tersebut adalah bahwa aktivitas tersebut dapat diukur keberhasilan atau kegagalannya. Birokrasi dapat juga didefinisikan sebagai implementator kebijakan publik.

Wibawa (2005: 328) juga menambahkan bahwa ada tiga masalah yang melekat dalam birokrasi: 1) Birokrasi berisi manusia sehingga mereka tidak dapat 100% netral dan taat asas.

Mereka memiliki kepentingan dan untuk memenuhi kepentingan tersebut, menjadikan birokrat bersikap diskriminatif dan tidak taat asas. Mereka juga cenderung memperbesar 'kerajaan' birokrasinya; 2) Kinerja birokrasi dan birokrat tidak dapat diukur. Order yang mereka terima seringkali abstrak seperti meningkatkan kecerdasan anak, menciptakan manusia seutuhnya, dan men-sejahterakan seluruh manusia. Karena sulit diukur, birokrasi menjadi tidak terkontrol; 3) Kebijakan yang dibuat seringkali sudah kadaluwarsa. Akibatnya jika birokrasi taat asas terhadap kebijakan yang dibuat secara lambat ini, mungkin dampak negatif yang dihasilkan. Misalnya, penanggulangan bencana yang taat prosedur akan menghambat proses penyelamatan korban bencana.

Banyak masalah publik yang dihadapi akhir-akhir ini, tetapi yang paling utama adalah perilaku birokrasi pemerintah yang terus menomorduakan bahkan mengorbankan kepentingan publik. Masyarakat banyak menilai kinerja birokrasi yang lamban, tidak transparan, kurang

cekatan dan cerdas dalam menangani berbagai masalah yang dihadapi masyarakat juga kurang empati akan permasalahan yang dialami masyarakat. Para birokrat yang ada dalam birokrasi cenderung berperilaku sebagai 'majikan' dari pada sebagai 'pelayan'.

Warsito menambahkan bahwa selama ini, banyak keluhan masyarakat mengenai birokrasi, diantaranya terlalu lamban, terlalu kaku dan birokratis, tidak profesional, kurang peka, lebih sebagai pangreh praja dari pada pamong praja, dan lebih mengedepankan kekuasaan, kewenangan dari pada pelayanan (2007: 188).

Walaupun berbagai upaya dilakukan untuk mematahkan stigma tersebut, namun upaya yang dilakukan terkesan tidak maksimal bahkan cenderung jauh dari harapan publik di mana para birokrat terkesan lebih banyak mengambil 'manfaat untuk diri sendiri'. Bahkan di mata rakyat miskin, birokrasi sudah tidak mendapat kepercayaan dari rakyat miskin dan sering membangkitkan emosi mereka karena merasa terperdaya oleh trik-trik

para birokrat sekalipun sikap dan perilaku para birokrat tersebut seolah-olah menampakkan sisi kemanusiaan dan berpihak pada rakyat miskin. Rakyat miskin sering dijadikan sasaran untuk mencari keuntungan pribadi dengan kemasam mengangkat mereka dari kemiskinan dan keterpurukan.

Dengan demikian, semakin jelas bahwa kemiskinan sering dijadikan ajang untuk menarik simpati publik dengan membungkusnya sedemikian rupa sehingga seolah-olah masyarakat miskin menjadi tokoh sentral yang harus diprioritaskan dalam konsep pembangunan di suatu daerah. Namun demikian, hal tersebut tidak sepenuhnya selaras dengan realita yang ada di mana jumlah orang miskin tidak berkurang secara signifikan seperti apa yang disuarakan para pejabat birokrasi pemerintah.

Ramlan Surbakti (Santoso, 2008: 116) mengatakan bahwa pada fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar yang dimiliki birokrat memberi dampak di mana hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan

yang terlalu besar tersebut mengakibatkan lebih menonjolnya peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan dari pada pelaksana kebijakan, dan lebih bersifat 'menguasai' dari pada melayani masyarakat.

Pandangan negatif yang mengarah pada birokrasi di Indonesia yaitu adanya penyakit birokrasi (*bureaupathology*) yang selama ini dikenal dengan *birokratisme*. Hal ini berkaitan dengan pelayanan pemerintah yang menyangkut sistem dan prosedur yang berbeli-belit, memakan waktu, biaya dan tenaga (Warsito, 2007: 202). Fenomena tersebut terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dengan segala sumber dayanya. Oleh karena itu perlu adanya reformasi birokrasi. Pola birokrasi yang cenderung sentralistik dan kurang peka terhadap apa yang menjadi ekspektasi publik, harus segera ditinggalkan, dan kemudian difokuskan menjadi birokrasi yang terbuka, transparan, akuntabel, profesional dan mampu memberikan pelayanan publik dengan baik. Untuk mewujudkan tata

kelola pemerintahan yang baik, maka reformasi birokrasi merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditawar.

Orde reformasi sebenarnya diharapkan mampu merubah wajah dan citra birokrasi pemerintah. Namun demikian, fakta justru memperlihatkan bahwa reformasi birokrasi tidak membawa dampak yang berarti bagi masyarakat Indonesia. Akibatnya masyarakat tidak dapat banyak memetik manfaat nyata dari Orde Reformasi. Kurangnya komitmen pemerintah terhadap reformasi birokrasi ini sejalan dengan kurangnya komitmen pemerintah untuk memberantas KKN dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini.

Lantu, dkk (2007: 5) mengatakan bahwa paradigma dan pola pikir yang kolusi, nepotis dan korup semakin menjadi-jadi. Bahkan tampaknya perilaku tersebut telah melebihi tindak penyimpangan di jaman Orde Baru yang dikecam dan dijadikan agenda reformasi untuk diberantas. Jikalau dahulu hal itu terjadi lewat satu komando dari atas, sekarang telah menyebar ke semua lapisan birokrasi dari yang

paling atas hingga yang terbawah.

Bahkan Agus Dwianto (Santoso, 2008: 120) mengatakan bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan secara signifikan. Para birokrat tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Kualitas layanan publik juga diperparah oleh suatu kenyataan bahwa birokrasi sering mengedepankan fungsi lain dari pada fungsi layanan publik.

Fungsi layanan publik menjadi bias dengan sikap pelayan publik yang belum sepenuhnya responsif terhadap apa yang diharapkan publik untuk mendapatkan pelayanan yang memuaskan. Bahkan beberapa pelayan publik lebih fokus pada diri sendiri untuk mendapatkan manfaat bagi dirinya sendiri dan bukan pemanfaatan untuk masyarakat.

Situasi dan kondisi tersebut juga berlaku pada pemerintah daerah yang belum menampilkan hasil yang signifikan saat otonomi dijalankan. Menurut

Thoha (2008: 95), perilaku pelayanan kepada publik ditengarai masih belum memberi kepuasan kepada masyarakat. Hal ini bukan karena sumber daya pegawainya yang kurang berkualitas, akan tetapi bentuk kelembagaan pemerintah daerah banyak dinilai kurang responsif dan akuntabilitas. Bahkan Thoha menambahkan bahwa akuntabilitas publik masih belum menjadi *prime performance* kinerja yang menonjol bagi instansi atau pejabat di daerah. Kontrol yang dilakukan masyarakat kurang memperoleh respon. Lamanya waktu pelayanan yang banyak dikeluhkan masyarakat tidak segera memperoleh perbaikan pelayanan (2008: 95).

Koordinator ICW Ade Irawan menjelaskan, selain memperkaya diri sendiri, motif korupsi politik adalah memperluas dan melanggengkan kekuasaan. Para pejabat politik berlomba mengumpulkan pundi-pundi untuk di-gunakan sebagai *money politics* dalam ajang pemilu dan pilkada. Mereka dengan culas memanfaatkan kemiskinan rakyat untuk mem-

beli suara. Mereka tak mau ber-susah-payah melakukan kerja politik dan sosial untuk merebut hati rakyat.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/12/25>.

Dengan demikian, reformasi birokrasi harus kembali pada koridor yang benar. Reformasi birokrasi harus mampu menjawab keinginan publik bahkan mampu mematahkan anggapan 'miring' publik terhadap kinerja birokrasi pemerintah.

Lebih rinci Sedarmayanti memaparkan bahwa reformasi birokrasi berarti: 1) Perubahan cara berpikir; 2) Perubahan penguasa menjadi pelayan; 3) Mendahulukan peranan dari wewenang; 4) Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir; 5) Perubahan manajemen kinerja; 6) Mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan transparan dan profesional, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme melalui penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia aparatur, akuntabilitas, dan pelayanan dan kualitas pelayanan (2009: 71 – 72).

Adapun strategi reformasi birokrasi antara lain: 1) Pembaharuan *mind set* (pola pikir) dan *culture set* (budaya kerja); 2) Sistem manajemen pemerintahan, yaitu penciptaan pola dasar organisasi pemerintah, perubahan dari manajemen ketatausahaan ke manajemen sumber daya manusia aparatur, simplikasi dan otomatisasi tata laksana, sistem dan prosedur dan mekanisme pelayanan publik, perbaikan sistem pengelolaan aset milik negara, pembaharuan sistem manajemen keuangan pelayanan publik, dan perbaikan sistem pengawasan dan akuntabilitas aparatur (Sedarmayanti 2009: 76).

Dengan demikian, reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan suatu perubahan secara mendasar, baik *mind set*, maupun *culture set* penyelenggara negara dari mentalitas yang menguasai masyarakat menjadikan penyelenggara negara (birokrasi) yang melayani masyarakat serta tata kelola pemerintahan yang dapat meminimalisir terjadinya tindakan KKN. Perubahan cara berpikir dan budaya penting untuk segera direformasi mengingat selama ini pelayan publik

sudah nyaman pada zona yang tercipta pada kurun waktu sekian lama sehingga sulit untuk merubah *mind set* dan *culture set* mereka yang harus berfokus pada pelayanan yang sesuai ekspektasi publik.

Untuk membenahi birokrasi, selayaknya perbaikan birokrasi dimulai dari manusia yang ada dalam birokrasi. Oleh karena itu, memperbaiki birokrasi harus dimulai dengan merubah cara berpikir, budaya dan moral para birokrat. Namun demikian, perbaikan birokrasi juga tergantung dari pihak yang berkuasa yaitu pemimpin birokrasi pemerintah.

Keban (2008: 261) mengemukakan bahwa ada beberapa aspek untuk memperbaiki birokrasi, diantaranya: 1) Membangun visi birokrasi: yaitu dilakukan melalui proses internalisasi atau institusionalisasi mulai dari tingkat nasional sampai tingkat kabupaten/kota, sehingga para elit birokrat memiliki *unity purpose*, niat dan komitmen bersama membangun negara Indonesia; 2) Membangun manusia birokrasi: hal yang dibenahi terutama pada kualitas kepemimpinan birokrasi. Aspek

ini harus dibenahi melalui *leadership development*; 3) Membangun sistem birokrasi: yaitu dimulai dari membenahan struktur, pe-nerapan strategi yang tepat dan membenahan budaya organisasi; 4) Membangun lingkungan birokrasi. Para birokrat dianjurkan untuk memperhitungkan pengaruh lingkungan baik lingkungan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya dan etnologi agar tidak terjadi ketimpangan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Adanya kepedulian dan keterlibatan masyarakat dapat mendorong percepatan membenahan birokrasi di Indonesia. Masyarakat harus disadarkan bahwa membenahan birokrasi adalah agenda yang menentukan nasib mereka. Pembenahan dapat dilakukan dengan memotivasi para elit birokrasi untuk melakukan perubahan demi kepentingan publik. Para elit birokrasi juga harus diberi keleluasaan untuk melakukan perubahan tersebut.

Pada era saat ini, birokrat dan birokrasi dituntut untuk *customer's oriented* atau *customer approach* pada

masyarakat yang memiliki *differentiated*. Birokrasi dan birokrat dituntut dalam konsep dan perilaku yang mengarah pada *putting the customer's in the driver set* (Warsito, 2007: 190).

Dengan demikian, birokrasi harus merubah 'frame'-nya menjadi birokrasi yang melayani publik secara nyata dan bukan hanya slogan-slogan semu yang tidak pernah terealisasi dan dirasakan publik. Pemimpin birokrasi diharapkan mampu menjadi pionir dan pemrakarsa serta teladan bagi bawahannya untuk menjadi pelayan masyarakat.

### **Model Kepemimpinan dalam Ranah Birokrasi di Indonesia**

Kepemimpinan tidak bisa lepas dari birokrasi. Ke arah mana birokrasi berjalan tidak lepas dari gaya kepemimpinan yang ada. Keberadaan pemimpin dalam birokrasi dapat membawa birokrasi ke arah yang lebih baik, tetapi bisa sebaliknya menjadikan birokrasi kehilangan daya atau kekuatan.

Dengan sendirinya, masyarakat juga harus tahu mengenai seberapa besar kekuatan dan kemampuan yang dimiliki

oleh pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan pimpinan yang secara terbuka mengasosiasikan kedua komponen tersebut (Warsito, 2007: 210).

Untuk mewujudkan *good governance*, reformasi kepemimpinan dalam birokrasi dapat dilakukan dengan mengadakan pembaharuan, diantaranya adalah reformasi harus dilakukan secara sistematis dan terpadu dalam memberikan pelayanan yang dapat memenuhi ekspektasi atau harapan masyarakat. Pada era reformasi ini, birokrat terutama pemimpin birokrasi pemerintah dituntut untuk akuntabel (*accountability*), terbuka, peka dan tanggap atas apa yang diinginkan publik, bersikap profesional, integritas, dan netral tidak memihak.

Akuntabilitas sangat penting karena pemimpin birokrasi pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat. Akuntabilitas di sini mencakup pada efisiensi dan penghematan dana, kekayaan dan sumber daya manusia, dan sumber-sumber lainnya. Akuntabilitas juga mensyaratkan agar pemimpin tidak hanya terpaku

pada per-aturan yang ada, tetapi juga menetapkan suatu proses yang berkelanjutan dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Dengan demikian, pemimpin diharapkan dapat menjadi representasi pemerintahan milik masyarakat yang berorientasi pada kesejahteraan bersama dan pemanfaatannya dapat dirasakan bersama.

Robert Muller (Ibrahim, 2008: 99) merumuskan kepemimpinan dalam birokrasi pada era globalisasi hendaknya memiliki karakter: 1) Berorientasi kepada manusia; 2) Memberi perhatian sungguh-sungguh terhadap implementasi; 3) Memperhitungkan dan memanfaatkan kondisi lingkungan; 4) Berorientasi pada cara berpikir sistem; 5) Pragmatis, fleksibel, dan mampu mengelola ketidakpastian dan keragaman; 6) Berorientasi pada masa depan.

Untuk menjadi seorang pemimpin yang baik di dalam sebuah birokrasi pemerintahan perlu mengetahui bagaimana birokrasi tersebut dilaksanakan. Tidak dapat dipungkiri bahwa fokus utama adalah masyarakat sebagai manusia yang hidup di

suatu tempat. Masyarakat sebagai sosok manusia adalah masyarakat yang tidak diam tetapi kritis bila mendapat perlakuan yang tidak layak dalam mengakses pelayanan publik. Masyarakat saat ini adalah masyarakat modern yang menuntut pelayanan cepat dan modern serta transparan. Oleh karena itu, pemimpin birokrasi pemerintah seyogyanya peka akan kebutuhan masyarakat saat ini.

Menurut Wise (Keban, 2008: 252), birokrat yang dihasilkan selama ini lebih berpostur *politico* dan delegates dari pada *trustee*. Postur birokrat sebagai *politico* cenderung memanfaatkan jabatannya untuk melayani kepentingan ideologi dan posisinya, dan sebagai *delegates*, cenderung bertindak sebagai wakil partai atau kelompok. Hal ini harus dihindari karena akan mengganggu netralitas birokrasi dan membangkitkan *distrust* di kalangan masyarakat. Postur yang ideal adalah *trustee* yaitu birokrat benar-benar bekerja untuk memenuhi kepentingan publik.

Oleh karena itu, pemimpin birokrasi harus membangun dan

memelihara trust dari masyarakat. *Trust* bukan merupakan keyakinan buta (*unconditional belief*) masyarakat terhadap pemimpin birokrasi, tetapi suatu *reasoned expetation*. Masyarakat akan percaya pada birokrasi jika birokrasi bertindak etis, adil, dan tidak mengancam hak dan kepentingan masyarakat, serta memiliki niat baik dan selalu peduli dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat (Keban, 2008: 253).

Selama ini masyarakat bersikap apatis terhadap program yang didesain oleh birokrasi pemerintah karena setelah di-realisis biasanya tidak selaras dengan konteks pelayanan yang adil dan merata bahkan mengancam kepentingan masyarakat. Begitu banyak kasus korupsi pada program yang sebenarnya dana tersebut menjadi hak rakyat.

Hector Ruiz (Sedarmayanti 2009: 202) menekankan bahwa inti tugas pemimpin adalah melayani. Model baru kepemimpinan saat ini adalah model kepemimpinan yang mencoba simultan meningkatkan pertumbuhan personal pegawai dan memperbaiki kualitas pelayanan organisasi melalui kombinasi

kerja sama tim dan pengembangan komunitas, keterlibatan personal dalam proses pembuatan keputusan serta perilaku peduli dan etis.

Lebih rinci Sedarmayanti (2009: 204) mengemukakan fokus utama pemimpin pelayan adalah: 1) Pengembangan pegawai; 2) Penciptaan nilai tambah bagi pelanggan; 3) Terciptanya kepuasan pelanggan; 4) Keberhasilan organisasi berkesinambungan.

Menurut Larry Spears (Lantu, dkk 2007: 40 – 43), karakteristik pemimpin pelayan adalah mendengarkan, empati, menyembuhkan, kesadaran diri, persuasif, konseptualisasi, kemampuan melihat masa depan, kemampuan melayani, komitmen pada pertumbuhan individu, dan membangun komunitas.

Sudah saatnya pemimpin birokrasi pemerintah berfokus pada pelayanan publik yang senyatanya dengan menciptakan nilai tambah bagi masyarakatnya sehingga akan tercapai kepuasan publik. Point penting yang harus ditekankan adalah pemimpin birokrasi harus mampu melayani dengan sepenuh hati pada

masyarakatnya dan bukan merekayasa pelayanan tersebut untuk kepentingan pribadi dan memperkaya diri. Pemimpin birokrasi mampu mendengarkan dan empati akan suara publik, atas apa yang dikehendaki publik. Dengan komitmen yang tinggi untuk menjadi pelayan bagi masyarakatnya, maka tujuan bersama membangun dan men-sejahterakan masyarakat akan menjadi fokus utama dan benar-benar dapat direalisasi.

### Kesimpulan

Birokrasi ideal yang diharapkan oleh masyarakat adalah birokrasi yang dapat memberikan pelayanan seperti apa yang diharapkan oleh masyarakat. Birokrasi bukan merupakan 'sesuatu' yang menakutkan bagi masyarakat sehingga masyarakat enggan 'bersinggungan' dengan birokrasi walaupun pada kenyataannya mereka harus 'bersinggungan' dengan birokrasi.

Dengan demikian, tuntutan kesadaran dan perubahan makna birokrasi akan memberi warna baru bagi pelaksanaan demokrasi pemerintah. Reformasi birokrasi bukan dimulai dari tingkat

bawah, tetapi dari atas. Kesadaran dan komitmen perlunya reformasi sangat diharapkan datangnya dari atas atau pimpinan. Dengan demikian, pemimpin birokrasi pada dasarnya merupakan *key person* untuk membawa perubahan pada reformasi birokrasi.

Oleh karena itu, peran pemimpin untuk menciptakan wajah birokrasi yang lebih humanis, mampu menjadi pelayan yang baik, mengedepankan profesionalitas sangat besar dan signifikan untuk terwujudnya pelayanan yang memuaskan bagi publiknya. Pemimpin dalam birokrasi diharapkan dapat menjadi representasi pemerintahan milik masyarakat yang berorientasi pada kesejahteraan bersama.

### Daftar Pustaka

- <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/12/25/sejak-otonomi-daerah-70-persen-kepala-dan-wakil-kepala-daerah-terjerat-korupsi>
- Ibrahim, H. Amin, 2008, *Pokok-pokok Administrasi Publik dan Implementasinya*, PT Refika Aditama, Bandung

Keban, Yeremias T., 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta

Lantu, Donald, dkk, 2007, *Servant Leadership*, Gradiens Books, Yogyakarta

Santoso, Panji, 2008, *Administrasi Publik, Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT Refika Aditama, Bandung

Sedarmayanti, 2009, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*, Refika Aditama, Bandung

Thoha, Miftah, 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Prenada Media Group, Jakarta

Utomo, Warsito, 2007, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Wibawa, Samudra, 2005, *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Administrasi Negara/Publik*, Gava Media, Yogyakarta

### **Biodata**

Rumsari Hadi Sumarto, SIP, MPA, merupakan staf pengajar di ASMI DESANTA, Jl. Wates 99, Kawasan Bayeman Permai, Yogyakarta. Menyelesaikan studi S1 dan S2 di Universitas Gajah Mada pada bidang ilmu Ilmu Administrasi Negara.



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA  
FAKULTAS EKONOMI  
JURUSAN PENDIDIKAN ADMINISTRASI

Alamat: Karangmalang Yogyakarta, 55281. Telp. (0274) 586168 Ext. 583 Fax. (0274) 554902  
Website : <http://journal.uny.ac.id/index.php/efisiensi> | e-mail : [efisiensi@uny.ac.id](mailto:efisiensi@uny.ac.id)

---

**RAMBU-RAMBU TEKNIS PENULISAN UNTUK EFISIENSI**

1. Tulisan merupakan suatu kajian ilmiah tentang masalah administrasi dan belum pernah dipublikasikan pada media lain.
2. Tulisan disusun dengan sistematika ilmiah mencakup unsur-unsur : (a) judul, (b) abstrak (c) pendahuluan tentang masalah yang dibahas, (d) tinjauan secara teoritis dan pembahasan, (e) perspektif baru yang diajukan, (f) kesimpulan, (g) daftar pustaka dan, (h) biodata.
3. Judul tulisan dibuat secara singkat namun menggambarkan substansi isi, sebaiknya tidak lebih dari sepuluh kata.
4. Abstrak yang menggambarkan intisari keseluruhan isi tulisan, disusun secara naratif, kurang lebih 100 kata, diketik satu spasi.
5. Di bawah abstrak ditulis kata kunci.
6. Penunjukan sumber acuan dilakukan dengan cara sebagai berikut:
  - a. Azhar Kasim (1998) menyatakan bahwa
  - b. Senada dengan pendapat Azhar Kasim (1998) bahwa
  - c. ... dikemukakan pula oleh Kristiadi (Azhar Kasim, 1998) kebijakan swastanisasi merupakan ....
7. Penulisan daftar pustaka:
  - a. Azhar Kasim. (nama, tahun, halaman). *Pengukuran Efektivitas dalam Organisasi*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI & Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial.
  - b. March, J.G. dan J.P.Olsen (ed). 1990. *Ambiguity and Choice in Organization*. Oslo Universitetsforlaget.
8. Biodata penulis dalam narasi, memuat nama lengkap, gelar, tempat dan tanggal lahir, pendidikan terakhir, nama lembaga dan karya ilmiah yang relevan dengan masalah yang dibahas.
9. Nama penulis dan alamat dicantumkan di bawah judul, tanpa gelar.
10. Panjang tulisan 10 sampai 15 halaman kuarto ketik spasi ganda (MS Word, Arial 10), diterima redaksi dalam bentuk print-out dua eksemplar dan CD.

# EFISIENSI

## KAJIAN ILMU ADMINISTRASI

Volume XIII, Nomor 1, Februari 2015

ISSN: 1412-1131

Program Studi Pendidikan Administrasi Perkantoran  
Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta

Alamat: Karangmalang Yogyakarta, 55281, Telp. (0274) 586168 Ext. 583 Fax. (0274) 554902  
Website Prodi : <http://ojs.umal.uny.ac.id/index.php/efisiensi> | E-mail Prodi: [eficiens@uny.ac.id](mailto:eficiens@uny.ac.id)