



Penerbit
CV. SATYA MANDIRI



KEPEMIMPINAN

BIROKRASI &

KEPERCAYAAN PUBLIK

KEPEMIMPINAN BIROKRASI DAN KEPERCAYAAN PUBLIK

Penulis:

Dr. Darmanto, M.Ed

Editor:

Dr. Abdillah Munawir, M.Si

Penerbit:



CV. SATYA MANDIRI

Jl. Kalisari Dharma X Blok G4 No. 26 Pakuwon City, Surabaya
Telp. 031-58201229, 0331-4436810, Fax. 0331-4436810

KEPEMIMPINAN BIROKRASI & KEPERCAYAAN PUBLIK

Penulis:

Dr. Darmanto, M.Ed

Editor:

Dr. Abdillah Munawir, M.Si

Penerbit:

CV. SATYA MANDIRI

Jl. Kalisari Dharma X Blok G4 No. 26 Pakuwon City, Surabaya

Telp. 031-58201229, 0331-4436810, Fax. 0331-4436810

[Email: satyamandiri2gmail.com](mailto:satyamandiri2gmail.com)



CV. SATYA MANDIRI

ISBN: 978-623-98666-8-6

Kepemimpinan Birokrasi & Kepercayaan Publik

No. IKAPI : 373/JTI/2023

Jember: Penerbit CV. Satya Mandiri, 2023

v+ 77; Unesco: 15,5 x 23 cm

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Pembaca yang budiman, buku ini ditulis dengan maksud untuk memberi pemahaman secara memadai mengenai layanan masyarakat atau publik. Salah satu tugas penting birokrasi dan aparaturnya adalah menyelenggarakan birokrasi yang baik yang diperlukan untuk menjalankan layanan publik secara optimal.

Birokrasi membutuhkan peran pemimpin baik dalam bentuk formal atau maupun informal dalam mengelola organisasi, yang membedakan dengan kepemimpinan yang ada di bidang kemasyarakatan atau publik. Dalam hal birokrasi pemerintahan, pemerintah memerlukan hubungan yang konstruktif dengan publik dan partisipasi publik yang positif untuk memperoleh kepercayaan publik sehingga pemerintah dapat bekerja dengan lebih baik. Kepercayaan publik sebenarnya terkait dengan nilai resiko dan harapan, yang merupakan komponen penting dalam mendukung proses penyelenggaraan Negara. Dengan kepercayaan publik yang tinggi, kemungkinan terjadi hambatan untuk mencapai tujuan pemerintah dapat dikurangi. Pengawasan merupakan aspek yang penting dalam mempengaruhi tugas seorang pemimpin birokrasi.

Pembaca yang budiman, buku ini dipersembahkan untuk pembelajaran kita semua terkait dengan kepemimpinan birokrasi dan kepercayaan publik. Saran yang konstruktif diperlukan untuk perbaikan isi dari buku ini.

Terima kasih

Jakarta-Tangerang Selatan, Juli 2023.
Penulis

Darmanto

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I. KEPEMIMPINAN BIROKRASI	
A. Pendahuluan	1
B. <i>Leader-Manager</i> dalam Birokrasi.....	2
C. Fungsi dan Peranan (<i>Function And Roles</i>) Manajer	5
D. Pemimpin dan Kepemimpinan.....	7
BAB 2. PEMIMPIN DAN KOMUNIKASI	
A. Pendahuluan	13
B. Manajer dan Pemimpin Birokrasi	13
C. Komunikasi dalam Birokrasi	17
D. Fungsi Komunikasi	26
E. Tantangan Pimpinan Birokrasi	34
BAB 3. KEPERCAYAAN PUBLIK TERHADAP BIROKRASI	
A. Pendahuluan	41
B. Pengertian Kepercayaan Publik	41
C. Mengatasi ketidakpercayaan publik	46
D. partisipasi publik	51
E. Hambatan Partisipasi Publik	56
BAB 4. PENUTUP	
A. Kesimpulan	63
PUSTAKA	69
GLOSARIUM	73
PROFIL PENULIS	77

BAB 1

KEPEMIMPINAN BIROKRASI

A. Pendahuluan

Sebagai salah satu komponen birokrasi, unsur kepemimpinan tidak dapat diabaikan. Bahkan bagi Negara-negara seperti Indonesia, aspek patrimonialistis masih dominan karena sifat dari masyarakat Indonesia itu sendiri yang asal usulnya berasal dari bentuk kerajaan dan juga faktor penjajahan yang cukup lama dialami oleh bangsa Indonesia yang akhirnya membentuk suatu hubungan rakyat-pimpinan yang tersendiri bagi bangsa Indonesia.

Sebelum masuk ke dalam topik selanjutnya renungkan bagaimana kondisi dan situasi sewaktu Anda menghadap seorang kepala dinas atau pimpinan institusi dalam pemerintahan. Anda akan menghadapi protokol atau melewati berbagai pertanyaan dari sekuriti atau pegawai penerima tamu, kemudian Anda mungkin akan mendapat jawaban, misal: maaf pimpinan sedang rapat, maaf bapak sedang ada tamu, atau boz sedang *meeting*.

Bandingkan misalnya Anda pergi ke suatu wilayah, kemudian Anda melihat seorang bapak-bapak bersama-sama dengan orang-orang di sekelilingnya, mereka sedang bersama-sama membatasi hutan, dimana Bapak tersebut terkadang memberi perintah kepada orang-orang yang sedang bekerja. Bapak tersebut membaaur bekerja bersama dengan orang-orang tanpa ada batas atau jarak, bersikap seperti masyarakat biasa, tidak ada orang khusus yang bersikap seperti pengawal pribadi atau ada pengawalan khusus, tapi orang-orang yang bekerja tersebut mematuhi apa yang disuruh oleh Bapak tersebut. Nah, walaupun contoh tersebut mungkin tidak benar-benar riil atau masih membingungkan, atau tidak tahu apa yang ada dibalik contoh tersebut, namun dengan membaca uraian di bawah ini diharapkan.

Anda akan memahami apa itu arti dari pemimpin atau pimpinan. Bagaimana sebenarnya seseorang yang menduduki suatu jabatan dan kewenangan formal memiliki peran seorang sebagai seorang pemimpin yang membedakan dengan pemimpin yang mempunyai sifat yang berbeda dengan seorang pimpinan dalam suatu organisasi, dimana pemimpin tersebut tidak harus menduduki jabatan formal tapi oleh masyarakat dianggap sebagai pemimpin dan diikuti perintah-perintahnya.

B. *Leader-Manager* dalam Birokrasi

Sebelum kita mempelajari lebih jauh konsep kepemimpinan dalam birokrasi dalam maka perlu diketahui oleh Anda semua apa sebenarnya perbedaan antara pemimpin (*leader*) dan manajer (*manager*). Pemahaman tentang adanya perbedaan konsep atau pengertian dari ke dua aspek tersebut akan dapat bermanfaat bagi Anda semua sewaktu Anda memberikan pandangan atau pemikiran Anda terkait dengan suatu permasalahan yang di dalamnya mengandung aspek-aspek manajerial sekaligus aspek kepemimpinan. Jangan sampai sewaktu Anda menjelaskan masalah kepemimpinan birokrasi, Anda tidak dapat menerangkan apa beda dengan manajer kantor, oleh seorang penanya. Untuk itu simak lebih dalam penjelasan di bawah ini.

Di bawah ini akan diperjelas perbedaan maupun kemiripan antara pengertian manajer, pemimpin, dan kepemimpinan. Memang seperti halnya dalam pengucapan sehari-hari tidak ada perbedaan yang jelas antara manajer, pemimpin, dan kepemimpinan, namun jika dirujuk berbagai konsep dan definisi dari berbagai pakar kepemimpinan, maka ketiga pengertian tersebut akan jelas terlihat bedanya.

- **Manajer (*manager*)**

Starke (1984) mendefinisikan manajer sebagai orang yang menjalankan tugas dan fungsi manajemen yaitu perencanaan,

pengorganisasian, pengarahan, dan kontrol. Sebagai contoh, dalam bidang swasta seorang *sales manager* adalah seseorang yang memanej atau memimpin sekelompok *sales* dalam suatu perusahaan. Sedangkan contoh di instansi pemerintah, manajer dalam hal ini kepala Hubungan Masyarakat (Humas) merupakan seorang pejabat yang memimpin anak buah yang ada di unitnya dalam rangka melayani masyarakat dalam bidang sosialisasi atau informasi komunikasi. Manajer menggunakan otoritas dan kewenangan formal yang dimiliki sesuai dengan jabatan yang melekat untuk mengurus organisasi. Untuk itu para manajer dituntut untuk mampu merumuskan rencana yang mendetail, menciptakan struktur organisasi yang efisien, dan mengawasi operasi kegiatan organisasi secara rutin. Para manajer perlu untuk mampu dengan baik menggerakkan orang-orang untuk menyumbangkan ide-ide mereka, untuk menggunakan otak mereka dalam cara yang tidak diminta atau dibayangkan.

Bateman & Snel (2008) tidak secara langsung mendefinisikan konsep manajer, namun dia menjelaskan dari arti manajemen sebagai proses bekerja dengan orang-orang dan sumber-sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Para manajer perlu melakukan hal tersebut secara efektif dan efisien. Menjadi efektif berarti mencapai tujuan-tujuan organisasi, sedang menjadi efisien berarti mencapai tujuan dengan meminimalkan pemborosan sumber daya, artinya dengan cara yang terbaik yang memungkinkan menggunakan uang, waktu, bahan baku, dan sumber daya manusia. Selanjutnya Bateman & Snel mengidentifikasi tingkatan-tingkatan khususnya pada instansi-instansi atau organisasi yang besar, yaitu:

1) Manajer Tingkat Atas (*Top-level Managers*)

Adalah para eksekutif senior dari sebuah organisasi yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan manajemennya. Manajer-manajer tingkat atas, seringkali merujuk kepada konsep manajer strategis, yang diminta fokus pada isu-isu jangka panjang dan

menekankan pada keberlangsungan, pertumbuhan, dan keefektivan secara keseluruhan dari organisasi. Manajer-manajer tingkat atas memusatkan perhatian tidak hanya pada organisasi sebagai suatu kesatuan, tetapi juga pada interaksi antara anggota organisasi dengan lingkungan luarnya. Interaksi ini seringkali mengharuskan para manajer bekerja secara luas dengan berbagai individu dan organisasi di luar.

2) Manajer Tingkat Menengah (*Middle-level Managers*)

Manajer ini berada pada hirarki organisasi di bawah manajemen tingkat atas dan di atas para manajer garis depan. Kadangkala disebut dengan manajer taktis, mereka bertanggungjawab untuk menerjemahkan tujuan-tujuan dan rencana-rencana umum yang dibuat oleh para manajer strategis ke dalam sasaran-sasaran dan aktivitas-aktivitas yang lebih spesifik. Secara tradisional, peran manajer tingkat menengah adalah menjadi pengendali administrative yang menjembatani jurang antara tingkat-tingkat yang lebih tinggi dengan tingkat-tingkat yang lebih rendah. Stereotip umum dari istilah manajer tingkat menengah adalah memiliki arti yang sama dengan mediokratis, yaitu orang-orang yang tanpa daya imajinasi, yang berperilaku seperti birokrat dan mempertahankan status quo. Para manajer tingkat menengah lebih dekat pada kegiatan harian, konsumen, dan kepada manajer garis depan serta para pekerja (dibandingkan ke arah para manajer tingkat atas)-sehingga mereka lebih mengetahui masalah-masalah yang terjadi. Mereka juga memiliki banyak ide kreatif, seringkali lebih baik daripada para pimpinan mereka. Para manajer tingkat menengah yang baik memberikan keahlian-keahlian untuk pengoperasian dan pemecahan masalah dengan praktis yang menjaga organisasi tetap berjalan.

3) Manajer Garis Depan (*Frontline Managers*)

Lebih sering disebut dengan manajer operasional, adalah para manajer dengan posisi paling rendah yang mengawasi operasi-operasi organisasi. Para manajer ini seringkali memiliki jabatan

seperti pengawas. Mereka secara langsung terlibat dengan para pegawai non manajemen atau tenaga kontrak dan mengimplementasikan rencana-rencana khusus yang dibuat oleh manajer tingkat menengah. Peran ini penting di dalam organisasi karena para manajer operasional merupakan penghubung antara pegawai dan pimpinan. Secara tradisional, para manajer garis depan diarahkan dan dikenalkan dari atas. Hal ini dilakukan untuk memastikan mereka dapat berhasil mengimplementasikan kegiatan-kegiatan untuk mendukung tujuan organisasi. Seiring dengan perubahan jaman dan teknologi, aspek pelaksanaan operasional dari peran tersebut menjadi penting, dimana para manajer garis depan semakin diminta untuk berinovasi dan memiliki kreativitas serta kecerdasan untuk mengatasi masalah-masalah rutin dalam organisasi.

C. Fungsi dan Peranan (*Function and Roles*) manajer

Dalam posisi formal sebagai sebagai seorang kepala unit atau seksi (misal, kepala seksi Humas, kepala unit pelayanan masyarakat) seseorang (individu) harus menunjukkan serta menjalankan fungsi dari jabatan yang diembannya. Secara tradisional fungsi ini dapat diidentifikasi menjadi fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*directing*), dan pengawasan (*controlling*). Perencanaan terkait dengan aspek masa yang akan datang dari tugas manajer dan melibatkan pengambilan keputusan tentang aktivitas yang akan datang yang harus dibuat oleh instansinya. Manajer harus mengorganisir hubungan antara kewenangan dengan pekerjaannya sehingga fungsinya yang diembannya dapat berjalan secara optimal dan efektif. Sedangkan fungsi pengarahan melibatkan elemen *human* atau kemanusiaan dalam organisasi. Secara ideal hal tersebut menyaratkan bahwa manajer harus berperilaku sehingga dapat menjaga kinerja dan kepuasan kerja dari pegawainya. Fungsi kontrol lebih melibatkan aspek yang memastikan bahwa perencanaan yang dibuat dapat dilaksanakan. Baik aspek *human* ataupun prosedur kerja

harus digunakan dalam meyakinkan bahwa fungsi kontrol pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan harapan anggota organisasi, termasuk manajernya.

Ke empat fungsi manajer dalam periode yang cukup lama masih digunakan dan beberapa pakar ataupun orang berpendapat bahwa fungsi-fungsi tersebut memang sesuai dengan karakteristik apa yang memang seharusnya dimiliki seorang manajer atau pimpinan dalam menjalankan perannya. Namun, dalam perkembangan tidak selalu ada yang sepakat dengan keempat fungsi yang harus dijalankn manajer tersebut. Misalnya ada yang berpandangan bahwa tidak cukup hanya menjelaskan fungsi manajer dengan keempat fungsi manajer dengan alasan bahwa manajemen atau proses penyelenggaraan kegiatan yang dilakukan oleh manajer sangat kompleks atau tidak sederhana dalam menggambarkan permasalahannya. Henry Mintzberg (Gray & Starke, 1984) merupakan salah satu tokoh manajemen yang memberikan alternatif lain untuk menjelaskan peran dari manajer atau pimpinan. Mintzberg mengusulkan bahwa pendekatan “roles” atau peran manajer atau pemimpin lebih bermanfaat dalam memahami apa yang seharusnya manajer lakukan dalam menjalankan tugas sehari-hari yang selalu dinamis tersebut. Menurut Mintzberg, pendekatan peran lebih variatif dalam menunjukkan peran manajer dalam mengelola organisasi dibandingkan hanya kegiatan manajer yang hanya terkait dengan keempat fungsi tersebut. Mintzberg memandang bahwa performa atau kinerja manajer ada 3 peran penting dimana masing-masing mempunyai peran yang lebih spesifik. Selanjutnya di bawah ini diuraikan pandangan dari Henry Mintzberg mengenai peran manajer atau pimpinan:

a) *Interpersonal roles.* Peran interpersonal menyangkut hubungan antara manajer dengan orang lain, baik di dalam maupun di luar organisasi. Peran interpersonal dirinci menjadi 3 (tiga) yaitu:

- 1) Peran figure/wakil (***figurehead***, manajer bertindak sebagai wakil organisasi sewaktu berhubungan dengan unit lain),

- 2) Peran pemimpin (**leader**, manajer memotivasi pegawai untuk mencapai tujuan organisasi), dan
- 3) Peran penghubung (**liaison**, manajer mengembangkan hubungan atau kerjasama dengan anggota unit atau organisasi lain).

b) Informational roles. Manajer mentransfer dan mengirim informasi. Peranan *informational roles*. Adapun peranan ini dirinci menjadi peran:

- 1) Mengawasi (**monitor**, peranan mengumpulkan informasi dalam rangka menentukan apa yang sedang terjadi dalam organisasi)
- 2) Pendiseminasi (**disseminator**, manajer mengirim informasi ke individu yang relevan di dalam organisasi)
- 3) Pembicara (**spokesman**, manajer bertanggung jawab mentransmit atau mengirim informasi ke individu di luar organisasi).

c) Decisional roles. Manajer terlibat dalam peranan sebagai :

- 1) **Entrepreneur** dalam menginisiasi perubahan,
- 2) **Disturbance handler** yaitu mengelola konflik
- 3) **Resource allocator** (mengalokasikan sumberdaya organisasi bagi individu dan kelompok), dan
- 4) **Negotiator** (mewakili organisasi dalam urusan yang penting seperti kontrak dengan organisasi non pemerintah)

D. Pemimpin dan Kepemimpinan

• Pemimpin (leader)

Merujuk kepada terjemahan dari Bahasa Inggris maka pemimpin diterjemahkan dengan *leader* sedangkan kepemimpinan di terjemahkan dengan *leadership*. Jika pemimpin adalah orang maka kepemimpinan merupakan sesuatu sifat yang melekat pada orang tersebut, misalnya bersifat mengayomi, mendukung, memotivasi atau malahan ada sifat yang menghasut, irihati, tidak tegas.

Menurut Starke (1984) seorang pemimpin adalah seseorang yang mampu mempengaruhi orang lain dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pemimpin menentukan arah dengan cara mengembangkan suatu visi masa depan; kemudian mereka menyatukan orang-orang dengan mengomunikasikan visi tersebut dan menginspirasi mereka untuk mengatasi berbagai rintangan. Saat ini dalam dunia yang selalu dinamis, dituntut adanya pemimpin-pemimpin yang berani menentang status quo, menciptakan visi masa depan, dan mengilhami para anggota organisasi untuk secara sukarela mencapai visi tersebut.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Bateman & Snell (2008) dimana yang dimaksud seorang pemimpin adalah orang yang mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan. Semakin banyak jumlah pengikutnya semakin banyak jumlah pengikutnya semakin besar pengaruh pemimpin tersebut. Semakin berhasil pencapaian sasaran-sasaran yang layak, maka semakin terlihat kepemimpinanannya.

Setelah memahami konsep kepemimpinan, kita coba alihkan melihat kepemimpinan dari sudut pandang lain. Apa sebenarnya yang diharapkan oleh orang-orang yang dipimpinnya? Apakah mereka tidak ada pikiran untuk protes atau hanya menurut saja apa yang dimau oleh pemimpinnya. Secara umum dalam konteks hubungan pengikut dan pemimpin, para pengikut pada dasarnya mereka hanya menginginkan mendapat bantuan dalam mencapai sasaran-sasaran atau harapan mereka. Ini tidak hanya termasuk mengharapkan gaji atau remunerasi yang tinggi dan mendapatkan promosi, namun dukungan terhadap pengembangan kapasitas mereka sebagai seorang manusia sekaligus seorang pegawai, menghilangkan rintangan dan permasalahan sehingga mereka dapat berprestasi dan berkinerja di tingkat yang lebih tinggi, serta diperlakukan dengan rasa hormat, adil, dan beretika, tidak diskriminatif.

James Kouzes dan Barry Posner (dalam Bateman & Snel, 2008) mengidentifikasi 5 (lima) perilaku utama dari seorang pemimpin yang diharapkan oleh para pengikutnya. Pemimpin terbaik akan:

- 1) Menantang proses & menciptakan perubahan. Mereka menantang kepercayaan dan praktik-praktik konvensional, dan mereka menciptakan perubahan.
- 2) Menginspirasi visi bersama. Mereka menuntut nilai dari orang-orang dan memotivasi mereka agar memperhatikan suatu misi yang penting
- 3) Memungkinkan orang lain untuk bertindak. Mereka memberikan akses informasi kepada orang-orang dan memberikan mereka kekuasaan untuk memberikan potensi secara penuh.
- 4) Menjadi panutan. Mereka tidak hanya memberikan perintah kepada orang-orang, mereka merupakan contoh hidup dari prinsip-prinsip yang mereka anut
- 5) Membesarkan hati. Mereka menunjukkan rasa apresiasi, memberikan imbalan, dan menggunakan berbagai pendekatan dalam memotivasi orang dengan cara-cara positif.

- **Kepemimpinan (*leadership*)**

Bagi sebagian orang, kepemimpinan berkonotasi atau memiliki arti atau diartikan memberikan inspirasi dimana seorang pemimpin memberikan inspirasi atau motivasi kepada para pengikutnya untuk mencapai kesuksesan dalam mencapai tujuannya. Sedangkan untuk sebagian yang lain, peran dari seorang pemimpin lebih kepada memberikan support atau dukungan kepada orang lain dimana seorang pemimpin lebih condong dalam memberikan bantuan dan dukungan dibandingkan hanya mengarahkan saja. Mensupport dan memotivasi memiliki aspek tambahan fungsi dari seorang pemimpin karena seorang pemimpin misalnya dengan lebih sabar dan telaten sambil berjalan bersama pegawainya memberikan petunjuk arah

mana yang harus dikerjakan pengikutnya. Dalam arti memberikan support adalah ada action atau tindakan, tidak hanya berupa perintah atau pengarahan secara lisan. Dalam praktek, kepemimpinan merupakan bagian dari fungsi yang terakhir ini. Sebagai contoh, peranan dari pemain belakang suatu kesebelasan sepakbola berbeda dengan peran dari kepala bedah yang sedang melakukan kegiatan pembedahan seorang pasien.

Robbin & Judge (2008) menjelaskan bahwa kepemimpinan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok guna mencapai sebuah visi atau serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Sumber pengaruh ini dapat bersifat formal, seperti yang diberikan oleh para pemangku jabatan manajerial dalam sebuah organisasi. Adapun kepemimpinan nonformal yaitu kemampuan untuk memengaruhi orang lain yang muncul dari luar struktur formal suatu organisasi seringkali sama pentingnya dengan atau malah lebih penting daripada pengaruh formal. Dengan perkataan lain, pemimpin dapat muncul dari suatu kelompok dan dari pengangkatan serta penunjukkan secara forma.

Kepemimpinan memainkan peran penting dalam usaha memahami perilaku kelompok, karena pemimpinlah yang biasanya memberikan pengarahan untuk mengejar tujuan yang ingin dicapai bersama. Jika manajemen berkaitan dengan penanganan kompleksitas dalam organisasi, maka kepemimpinan lebih kepada hubungannya dengan perubahan.

Karena itu kapabilitas dalam rangka merencanakan masa depan (prediktif) yang lebih akurat dari seorang pemimpin akan jadi sanga bermanfaat dalam rangka memperbaiki kinerja unit atau kelompok.

Menurut Starke (1984) kepemimpinan mencakup aspek proses (*process*) sekaligus sifat (*property*). Proses kepemimpinan dimaksudkan sebagai penggunaan pengaruh *noncoercive* (tanpa paksaan) untuk mengarahkan dan mengkoordinasikan aktivitas kegiatan dari para anggota kelompoknya untuk menyelesaikan tugas

dan kewajiban dari kelompok atau unitnya. Sebagai suatu sifat, maka kepemimpinan merupakan sekumpulan kualitas atau sifat yang dilekatkan kepada mereka yang dianggap sukses atau mampu dalam menerapkan pengaruhnya tersebut.

Ukuran dari efektivitas kepemimpinan bervariasi yang dipengaruhi berbagai aspek seperti output, kualitas, kepuasan pegawai, moral, perpindahan, absensi, konflik), dimana kesemua aspek tersebut dapat diklasifikasi menjadi 2 kategori yang berhubungan dengan kinerja pegawai dan yang berhubungan dengan kepuasan kerja. Adapun untuk menjelaskan pengertian kepemimpinan (*leadership*), dapat dilihat dari aspek yang luas maupun aspek sempit:

1. Definisi sempit (*narrow definition*). Kepemimpinan adalah merupakan proses interaksi antara pemimpin dan mereka yang dipimpin, tujuannya adalah tercapainya tugas-tugas yang harus dikerjakan; kondisi ini harus dicapai dalam lingkup batasan (seperti desain tugas, banyaknya anggota satuan tugas) yang telah ditetapkan pimpinan yang di atas. Pemimpin bertugas menyelesaikan tugas dengan segera serta masalah hubungan kemanusiaan. Definisi dalam arti luas ini sering juga dikaitkan dengan istilah "supervise".
2. Definisi luas (*broad definition*). Kepemimpinan adalah merupakan proses interaksi antara pemimpin dengan yang dipimpin, tujuannya adalah tercapainya seluruh tujuan organisasi secara menyeluruh. Kepemimpinan dalam aspek luas ini lebih ditujukan pada mengkonseptualisasikan permasalahan organisasi secara menyeluruh, dengan penekanan khusus pada administrasi, bukan pada permasalahan tugas atau masalah hubungan masyarakat.

Dalam konteks pengertian sempit, kepemimpinan mempengaruhi aspek-aspek seperti kepuasan pegawai, mutasi, absensi dan morel cenderung menjadi tinggi, sementara

pengaruhnya terhadap *output* pegawai relatif rendah atau kurang. Sebaliknya jika kepemimpinan diartikan luas, maka situasi akan berbeda dengan kepemimpinan dalam arti sempit, dimana *output* akan dipengaruhi dengan signifikan sedangkan moral dapat dipengaruhi secara tidak langsung karena semakin tinggi atau besar *output* biasanya dicapai melalui keputusan investasi manajemen puncak, tidak oleh usaha ekstra dari para pegawai.

Bateman & Snel (2008) mengartikan kepemimpinan sebagai suatu fungsi untuk merangsang orang-orang dalam organisasi agar bekerja tinggi. Kepemimpinan meliputi memotivasi dan berkomunikasi dengan para pekerja, baik secara perorangan maupun kelompok. Kepemimpinan mencakup membina hubungan yang erat hari demi hari dengan orang-orang, membantu membimbing dan menginspirasi mereka ke arah pencapaian tujuan tim dan organisasi.

BAB 2

PEMIMPIN DAN KOMUNIKASI

A. Pendahuluan

Apakah kepala unit Hubungan Masyarakat (Humas) pada sebuah instansi pemerintah merupakan manajer dan sekaligus seorang pemimpin? Belum tentu. Kepala unit ini senyatanya hanya seorang manajer karena dia memiliki posisi formal dalam pekerjaan yang dia duduki. Apakah kepala unit sekaligus juga sebagai seorang pemimpin, tergantung kepada kemampuan kepala unit dalam menginspirasi dan memotivasi pegawai di unitnya dalam mencapai tujuan atau program yang telah ditetapkan. Hal ini memunculkan adanya perbedaan penting antara pemimpin formal dan pemimpin informal. Pemimpin informal suatu unit, seksi, sub, atau grup adalah orang yang mampu mempengaruhi perilaku orang lain. Pemimpin formal dalam skop lingkungan ini adalah hanya sebagai individu yang ditunjuk sebagai seorang kepala (*head*) dalam bidang tersebut.

Apakah seorang pemimpin informal dapat menjadi sekaligus sebagai pemimpin formal? Ya, dapat. Tidak ada alasan samasekali jika seorang pemimpin informal tidak dapat menjadi pemimpin formal. Hal yang perlu menjadi pertimbangan adalah, bahwa pemimpin formal tidak secara otomatis menjadi pemimpin informal.

B. Manajer dan Pemimpin Birokrasi

Konsep pemimpin-manajer mempunyai karakteristik mencakup hal-hal sebagai berikut:

(Donald W. Wilson, dalam Said, 2007).

- 1) Mereka berpikir untuk jangka panjang dan demi masa depan. Mereka tidak terfokus pada hambatan serta masalah-masalah yang terjadi saat sekarang atau hambatan-hambatan jangka pendek, seperti krisis sehari-hari, laporan kuartal atau review kinerja tahunan.

- 2) Mereka lebih mengarahkan perhatiannya lebih jauh daripada sekedar wilayah yang menjadi tanggung jawab langsung mereka. Mereka memahami hubungan saling keterkaitan antara unit atau unit-unit mereka, keseluruhan organisasi, pengaruh-pengaruh, kebutuhan-kebutuhan dan kondisi-kondisi luar yang ada dalam dunia sekeliling mereka.
- 3) Mereka tidak terpaku hanya pada usaha untuk mempengaruhi lingkungan organisasi mereka saja. Mereka memiliki kemampuan untuk menghimpun kelompok-kelompok individu yang terpisapisah dan berlainan baik dari dalam maupun dari luar wilayah organisasi mereka.
- 4) Mereka memahami bahwa kepemimpinan dan manajemen mencakup pula faktor-faktor emosional, selain logika. Visi, nilai-nilai, motivasi, kepercayaan dan integritas merupakan sesuatu yang krusial, bahkan meski semua itu sulit untuk didefinisikan.
- 5) Mereka bisa beradaptasi dengan beragam situasi dan tuntutan. Meskipun pendekatan mereka untuk mencapai tujuan yang diinginkan bisa berubah-ubah, namun tidak dengan nilai-nilai, integritas dan kesadaran mereka akan apa yang benar
- 6) Mereka melihat struktur sebagai sesuatu yang secara niscaya akan berubah-ubah seiring dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi atau dunia sekeliling mereka, serta seiring dengan waktu.
- 7) Mereka memanfaatkan bakat yang terbaik yang ada untuk membantu organisasi tumbuh dan maju, dan mereka tidak merasa terancam oleh kompetensi-kompetensi yang dimiliki oleh orang-orang lain.

Ungkapan yang menarik untuk direnungkan dari Donald W. Wilson terkait dengan filosofi kepemimpinan:

Jika direnungkan ungkapan dari Wilson tersebut maka mengandung filosofi terkait dengan konsep kepemimpinan birokrasi. Bagaimana wawasan yang dimiliki oleh seorang pemimpin akan berpengaruh terhadap publik atau masyarakat yang dipimpinnnya. Seorang birokrat dalam menjalankan tugas dan

kewajibannya tergantung dari masa jabatan atau minimal selama dia menjadi birokrat sesuai dengan periode jabatannya. Termasuk dalam hal ini adalah level dimana dia berada, apakah misal menjadi kepala unit, kepala bagian, kepala biro, atau misal kepada dinas, atau pimpinan tinggi suatu lembaga pemerintah.

Dari semua itu ketercapaian hasil dari seorang pimpinan yang melingkup jangka waktu yang sangat lama adalah unsur sumber daya manusia yang dipimpinya. Jika berhasil memberdayakan unsur kapasitas pemikiran manusia maka hasil yang akan diperoleh dapat meliputi jangka panjang. Tapi jika seorang pemimpin hanya ingin berusaha meningkatkan reward saja maka dalam jangka pendek dapat terlaksana, namun dalam jangka panjang akan berubah lagi atau bahkan menjadi turun atau berkurang nilai nominal dari reward kepada pegawai tersebut. Sebagai contoh seorang pemimpin dapat memberikan reward atau penghargaan kinerja kepada pegawainya setiap bulan dapat tambahan 1 juta rupiah. Keberlanjutan *reward* tersebut mungkin hanya berlangsung tidak selama hidup pada masa jabatan pegawai tersebut, tapi dengan berjalannya waktu, nilai 1 juta rupiah tersebut dapat berkurang nilainya karena adanya inflasi.

Dalam organisasi dan manajemen, ada beberapa faktor yang dapat menghantar keberhasilan seseorang mengarahkan kegiatan orang-orang yang dipimpinya ke arah pencapaian tujuan organisasi secara efektif. Faktor tersebut terkait dengan gaya kepemimpinan seseorang, termasuk karakteristiknya dan karakteristik bawahan, serta terkait dengan bagaimana ia membawa organisasi yang dipimpinya di dalam lingkup perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian. Menjalankan fungsi-fungsi tersebut merupakan pekerjaan manajer. Khusus berkenaan dengan fungsi *actuating*, kemampuan menggerakkan orang-orang untuk mencapai tujuan organisasi, adalah kemampuan yang harus dimiliki pemimpin.

Menurut Hersey & Blanchard (1988), manajemen, adalah “proses kerja sama dengan dan melalui orang-orang dan kelompok

untuk mencapai tujuan organisasi”. Koontz & Weihrich (1990) menyebutkan bahwa manajemen, adalah “the process of designing and maintaining an environment in which individuals working together in groups, efficiently accomplish selected aims” Orang-orang yang bertugas mengelola proses organisasi dan tetap menjaga agar organisasi tempat orang-orang bekerja sama dalam kelompok dapat terselenggara secara efisien menuju pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, dan oleh karena itu ia menjalankan fungsi-fungsi manajemen disebut manajer. Upaya agar tugas-tugas tersebut berhasil, maka seorang manajer harus mampu menggerakkan orang lain. Kemampuan menggerakkan orang lain harus dimiliki oleh seorang pemimpin.

Melalui fungsi kepemimpinannya atau fungsi menggerakkan, maka seorang manajer mampu memanfaatkan potensi seseorang atau kelompok untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Di sisi lain, kepemimpinan adalah konsekuensi logis melaksanakan fungsi-fungsi manajemen. Kepemimpinan juga seni dalam proses mempengaruhi orang lain sedemikian rupa, sehingga orang lain tersebut akan dengan rela dan penuh semangat menuju ke arah pencapaian tujuan kelompoknya (Koontz & Weihrich, 1990).

Jadi, ada perbedaan penting tentang konsep manajer dan pemimpin atau pimpinan, serta konsep manajemen dan kepemimpinan. Di dalam organisasi, mengelola (tugas manajer) lebih dari sekedar memimpin (tugas memimpin tugas pemimpin). Di dalam organisasi, seorang manajer mempunyai kegiatan yang lebih luas daripada seorang pemimpin. Manajer melakukan assessment antara fungsi-fungsi manajemen, yaitu perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan atau pengendalian terhadap unsur-unsur manajemen, yaitu orang, uang, material, mesin, metode, dan pasar. Ia harus melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab untuk menggunakan unsur-unsur manajemen agar fungsi-fungsinya dapat berjalan lebih baik.

Sedangkan pemimpin atau pimpinan, adalah sebagian fungsi manajemen, yaitu penggerakan yang digunakan untuk menggerakkan unsur manusia di dalam organisasi. Namun, perlu diingat, bahwa fungsi menggerakkan ini dapat berlangsung secara luas, baik di dalam ataupun di luar organisasi. Artinya, di dalam organisasi, seorang manajer akan menjadi pemimpin bila ia mampu menggerakkan dan mengarahkan unsur manusia atau bawahannya untuk mencapai tujuan organisasi, tanpa dilihat aspek legalitasnya, yaitu surat pengangkatannya sebagai manajer.

Chester I. Barnard dalam bukunya yang ditulis tahun 1938, yang berjudul *The functions of the Executive* mengingatkan tentang fungsi-fungsi penting dan utama seorang pemimpin (eksekutif), yaitu: 1) menciptakan komunikasi dan menekankan serta menggunakan komunikasi sebagai proses untuk memperoleh kerja sama dari seluruh anggota organisasi, 2) membuat rumusan tentang tujuan organisasi dan menyediakan sumber daya yang diperlukan untuk mencapai organisasi, dan 3) membuat formulasi dan definisi ulang suatu organisasi sesuai dengan tujuannya, yang memberikan arti bahwa organisasi adalah suatu sistem kegiatan yang kooperatif dan berorientasi pada tujuan organisasi dan tujuan bersama.

Seorang manajer disebut juga pemimpin, apabila ia mampu menggerakkan orang lain sesuai dengan keinginan dan tujuannya, lepas apakah itu tujuan organisasi atau kelompok atau tujuan pribadinya. Namun, bila bawahannya melaksanakan perintahnya oleh karena bawahan melihat kekuasaan dan wewenang yang dimilikinya sebagai manajer yang diangkat, maka ia belum menjadi pemimpin.

C. Komunikasi dalam Birokrasi

Penting untuk mengetahui dan memahami aspek-aspek terkait bagaimana birokrat sebagai aparatur Negara berkomunikasi dengan orang atau pihak lain serta menyampaikan pendapat atau

memberikan informasi kepada masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

1. Arti Komunikasi

Anda pasti memiliki pandangan tersendiri mengenai arti komunikasi. Untuk lebih memastikan pandangan Anda tersebut mari kita bandingkan dengan pengertian komunikasi yang disampaikan oleh beberapa pakar:

Menurut Bateman & Snel (2008), komunikasi adalah perpindahan informasi dan arti dari satu pihak kepada pihak lain melalui penggunaan simbol bersama. Dalam komunikasi ada model komunikasi satu arah dan dua arah. Komunikasi satu arah adalah informasi yang mengalir hanya ke satu arah yaitu dari pengirim ke penerima, tanpa ada umpan balik. Misalnya seorang pimpinan memberikan sebuah memo kepada bawahannya tanpa meminta jawaban, seorang kepala bagian yang memberikan perintah lewat telepon, atau seorang kepala biro yang sewaktu akan pergi rapat kemudian berpesan kepada sekretarisnya untuk mengerjakan sesuatu. Ketika penerima pesan memberikan jawaban atau tanggapan ke pihak pengirim pesan maka telah terjadi komunikasi dua arah. Sedangkan Widjaja (1988) menyatakan bahwa komunikasi pada umumnya diartikan sebagai hubungan atau kegiatan-kegiatan yang kaitannya dengan masalah hubungan, atau diartikan pula sebagai saling tukar menukar pendapat. Komunikasi dapat juga diartikan sebagai hubungan kontak antara dan antar manusia baik individu maupun kelompok. Di sisi lain The Liang Gie (1992) secara umum mengatakan bahwa komunikasi adalah penyampaian warta (berita) yang mengandung macam-macam keterangan dari seseorang kepada orang lain. Dalam komunikasi tersebut sekaligus tercakup penyalinan secara cermat gagasan-gagasan dari seseorang ke dalam pikiran orang lain itu sehingga tercapai pengertian yang ditentukan atau menimbulkan tindakan-tindakan yang diharapkan. Adapun Toha (2002) mendefinisikan komunikasi sebagai proses penyampaian pesan dari pengirim kepada penerima dengan harapan

dapat dimengerti dan diperoleh balikan (*feedback*) sehingga terjadi pengertian bersama.

Komunikasi yang baik sangat menentukan bagi terselenggaranya efektivitas kelompok atau organisasi. Komunikasi yang buruk dapat sebagai sumber konflik antar personal dalam organisasi. Tidak ada kelompok yang dapat eksis tanpa komunikasi perpindahan(*transfer*) makna di antara anggota-anggotanya. Melalui transfer makna dari satu orang ke orang lain sajarah informasi dan ide dapat disampaikan. Tetapi komunikasi tidak sekedar berarti transfer makna. Makna juga harus dapat dimengerti. Jika dalam kelompok, dimana salah satu anggotanya berbicara bahasa Jawa, sedangkan anggota lainnya tidak memahami bahasa tersebut, individu yang berbicara dalam bahasa Jawa tersebut itu tidak akan sepenuhnya dimengerti. Jadi, komunikasi meliputi transfer maupun pemahaman terhadap makna itu sendiri (Robbins&Judge, 2008).

Rahayu & Yuwono (2019) mengatakan bahwa komunikasi berarti mengusahakan agar tercipta pemahaman yang sama dengan orang lain. Rahayu dan Yuwono mengutarakan lebih jauh bahwa komunikasi dikatakan berhasil ketika pesan atau arti yang dikirim atau disampaikan oleh pengirim sama dengan yang diterima oleh penerima. Ketika ada perbedaan arti antara aktor pengirim dengan aktor penerima maka ada kegagalan dalam proses komunikasi.

2. Hubungan Informasi dan Komunikasi

Sesuai dengan kodratnya maka manusia secara naluriah memiliki sifat sebagai individu dan sebagai makhluk sosial. Sebagai makhluk individu manusia selalu ingin mendapatkan perhatian dari kelompoknya dengan berbagai cara dan gayanya, misalnya dengan menunjukkan prestasi yang dimilikinya. Sedangkan sebagai makhluk sosial manusia tidak dapat hidup sendiri atau harus tergantung pada orang lain. Dengan demikian manusia selalu memerlukan manusia lain dan sebaliknya, begitu pula dalam kelompok atau dalam kehidupan sosialnya. Mereka juga selalu ingin dianggap dan

diperhitungkan oleh anggota kelompoknya, misalnya apabila ada rapat atau arisan di RT (Rukun Tetangga) maka dia berusaha untuk hadir sehingga keberadaannya akan diakui oleh anggota RT di lingkungannya.

Dengan nalurinya pula manusia selalu ingin mengetahui segala sesuatu yang belum diketahui baik karena hal tersebut masih asing baginya atau masih dianggap baru. Pada umumnya sesuatu yang baru diketahui tidak hanya dimiliki sendiri tapi juga disebarluaskan kepada orang lain melalui berbagai macam cara dan alat komunikasi, misalnya dengan menggunakan mulut atau media surat sehingga dengan cara tersebut akan menarik perhatian bagi para pemirsa atau yang mendengarkannya.

Hal yang baru atau informasi yang baru diterima oleh seseorang biasanya mendorong orang untuk berusaha ingin lebih tahu lagi secara lebih mendalam. Keingintahuan itu tidak saja yang terkait dengan bidang yang ditekuninya tapi juga akan menyangkut orang lain atau mereka yang akan menerima manfaat atau akibatnya. Misalnya tentang informasi yang berhubungan dengan teknologi informasi yang digunakan dalam dunia perkantoran.

Jarak secara fisik antara seseorang dengan orang lain atau jarak antara kelompok satu dengan kelompok lain tidak selalu dekat, tetapi terkadang terpisah dan bahkan tersebar di berbagai wilayah yang jaraknya jauh. Agar mereka dapat berhubungan mereka harus melakukan kegiatan komunikasi di antara mereka sehingga informasi yang diketahui masing-masing dapat saling tukar menukar.

Agar manusia dapat berkomunikasi dengan yang lain maka selain menggunakan mulut juga menggunakan alat sehingga mereka dapat berhubungan secara langsung, sesegera dan secepat mungkin. Alat yang digunakan untuk melakukan komunikasi dapat berupa tulisan, tanda-tanda, lambang-lambang, simbol-simbol atau menggunakan bahasa.

Dalam berkomunikasi maka salah satu aspek yang sangat penting adalah informasi. Informasi yang disampaikan dari seseorang kepada orang lain atau disampaikan oleh suatu sumber komunikasi dapat bervariasi tergantung dari konteks permasalahannya, misalnya informasi mengenai kondisi cuaca, kepadatan lalu lintas, jumlah pendudukan, atau kecelakaan pesawat. Informasi dapat diartikan sebagai sesuatu yang dapat mengurangi ketidakpastian tentang suatu permasalahan. Atau pengertian lain, informasi dapat diartikan sebagai suatu data yang telah diproses menjadi suatu bentuk yang dapat bermanfaat bagi pengguna dan sebagai sesuatu yang bernilai bagi pengambilan keputusan, baik keputusan seseorang atau organisasi. Sebagai contoh suatu lembaga cuaca menyampaikan suatu ramalan cuaca yang meramalkan tentang kondisi cuaca apakah panas atau hujan pada esok hari; informasi yang disampaikan lembaga tersebut mengurangi ketidakpastian tentang apakah suatu pertandingan tenis dapat dilangsungkan atau tidak. Contoh yang lain informasi yang disampaikan oleh siaran radio yang menyatakan ada kecelakaan di suatu jalan raya yang menyebabkan jalan tersebut macet total. Informasi tersebut dapat mengurangi ketidakpastian mengenai kondisi lalu lintas di tempat kecelakaan tersebut terjadi, sehingga mobil jangan melewati jalur tersebut.

Informasi yang diberikan oleh seseorang kepada orang lain dapat berarti positif dan negatif. Informasi tersebut bersifat positif jika informasi tersebut bermanfaat bagi pengguna, karena isi informasi sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Sebaliknya, informasi tersebut bersifat negatif jika informasi yang diberikan tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga si pengguna dapat melakukan kesalahan dalam mengambil suatu keputusan berdasarkan informasi yang salah tersebut. Dengan demikian sewaktu melakukan komunikasi harus memperhatikan apakah nilai informasi yang diberikan tersebut sudah benar atau tidak.

Terdapat beberapa alasan mengapa komunikasi terjadi dalam organisasi. Salah satu tujuan komunikasi adalah memberikan informasi kepada orang lain misalnya teman, bawahan, pimpinan, atau pengawas. Sedangkan tujuan yang lain adalah diberi informasi. Dengan demikian perilaku manusia dalam organisasi adalah menerima informasi dan juga memberikan informasi. Setiap interaksi komunikasi memberikan informasi yang lebih banyak baik mengenai data orang, barang, uang dan lain sebagainya. Ada kecenderungan potensi produktivitas dalam organisasi akan meningkat apabila organisasi tersebut memperoleh informasi yang diperlukan dari berbagai pihak. Masyarakat itu sendiri juga akan memperoleh manfaat dan menguntungkan diri mereka sendiri jika mereka diberi informasi yang lebih baik dan diberi kemudahan pula untuk mengakses informasi yang mereka perlukan tersebut.

3. Hubungan Masyarakat (Humas) dalam Birokrasi

Pernahkan Anda mengunjungi kantor swasta dan kemudian membandingkan dengan kantor pemerintah? Jika ya, maka saya yakin bahwa pada umumnya kantor swasta memiliki bagian Humas (Hubungan Masyarakat) dimana terdapat *front liner* atau karyawan yang bertugas menerima tamu yang akan bertemu dengan pimpinan kantor atau mempunyai kepentingan dengan kantor tersebut. Sebaliknya kantor pemerintah masih jarang yang mempunyai Humas ataupun *front liner* tersebut. Padahal peranan Humas dari *front liner* tersebut sangat penting bagi institusi dilihat dari berbagai aspek terutama aspek komunikasi yang diberikan oleh institusi. *Front liner* hanyalah merupakan salah satu contoh atau bagian kecil dari bidang komunikasi yang dalam makalah ini menyangkut komunikasi yang terjadi dalam organisasi pemerintah. Pemerintah seharusnya mengubah paradigma yang selama ini sebagai pihak yang merasa dibutuhkan oleh masyarakat, diubah menjadi institusi yang tujuannya berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Komunikasi

yang dilakukan oleh organisasi pemerintah baik yang bertujuan ke dalam maupun ke luar sangat penting.

Masyarakat organisasi pemerintah dalam hal ini adalah pegawai pemerintah memerlukan kejelasan segala informasi yang menyangkut kepentingan mereka yang diperoleh dari organisasinya. Adapun masyarakat memerlukan kejelasan mengenai informasi yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan maupun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka.

4. Tujuan dan Dampak Komunikasi

Dalam suatu instansi pemerintah misalnya, sewaktu Kepala Dinas ingin menjelaskan perencanaan kegiatan unitnya untuk tahun yang akan datang kepada para pegawainya maka pasti pimpinan ingin mengharapkan masukan dan pertanyaan dari para bawahannya dan juga sebaliknya, bawahan memerlukan informasi dari pimpinan terkait dengan rencana tersebut. Dengan demikian dari komunikasi yang terjadi maka ada harapan agar tujuan komunikasi dapat tercapai, yaitu misalnya para bawahannya diharapkan dapat memahami permasalahan, perencanaan, anggaran dan mau mengerjakan apa yang telah ditentukan sesuai hasil rapat dengan pimpinan. Semua bentuk komunikasi yang dilakukan tersebut diharapkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang menunjuk pada hasil atau akibat yang diharapkan oleh pelaku komunikasi.

Khususnya dalam birokrasi, terjalin adanya suatu komunikasi birokrasi atau komunikasi pemerintahan yang berarti (Hasan, 2010) kemampuan aparatur pemerintahan dalam mengemas ide, gagasan, program untuk diinformasikan kepada masyarakat secara tidak melawan hukum dalam mencapai tujuan Negara dan tujuan pemerintahan secara sah. Komunikasi pemerintahan berkaitan dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara dan pemerintahan sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD Tahun 1945 alinea ke 4, yang berbunyi:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Menurut Widjaja (1988), pada umumnya komunikasi memiliki beberapa tujuan antara lain:

- a. Supaya apa-apa yang disampaikan oleh pemberi pesan dapat dimengerti oleh penerima pesan serta mengikuti apa yang diinginkan oleh pemberi pesan
- b. Memahami orang lain serta mengerti benar dengan aspirasi masyarakat tentang apa yang diinginkan
- c. Supaya gagasan dapat diterima oleh orang lain dengan melalui pendekatan yang persuasif, bukan memaksakan kehendak saja.
- d. Menggerakkan orang lain untuk melakukan sesuatu, misalnya dalam melakukan kegiatan berupa dorongan memotivasi serta memberitahukan cara yang baik untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Dari kegiatan komunikasi maka akan terjadi dampak atau akibat yang timbul. Dampak komunikasi tersebut pada umumnya diharapkan berhasil dengan baik sesuai dengan yang diharapkan oleh kedua belah pihak. Namun kadang terjadi hasil akhir dari komunikasi menghasilkan sikap dan tingkah laku orang yang kurang atau tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh sumber atau pengirim informasi. Jadi apabila sikap dan tingkah laku orang itu telah sesuai maka itu berarti komunikasi dikatakan berhasil dan demikian pula sebaliknya.

Menurut Widjaja dampak atau efek komunikasi sesungguhnya dapat dilihat dari *personal opinion*, *publik opinion*, dan *majority opinion*.

a. *Personal opinion (pendapat pribadi)*

Pendapat pribadi adalah sikap dan pendapat seseorang terhadap sesuatu masalah tertentu yang terjadi dalam suatu kegiatan komunikasi. Sebagai contohnya, dalam suatu rapat antara para kepala bagian dengan walikota menyangkut perencanaan tata kota, seorang kepala bagian menyampaikan pendapatnya.

b. *Public opinion (pendapat umum)*

Dalam hal ini mencakup penilaian sosial mengenai sesuatu hal yang penting dan berarti atas dasar pertukaran pikiran yang dilakukan secara sadar dan rasional. Pendapat umum bukan merupakan suatu hasil kesepakatan di antara mereka namun perlu dalam rangka menggerakkan masa. Pendapat umum mengandung nilai-nilai psikologis sehingga terkadang dapat mempengaruhi pendapat pribadi untuk menentukan sikap atau pendapat terhadap sesuatu permasalahan. Sebagai contohnya, suatu hasil kebijakan pemerintah ditanggapi secara luas oleh masyarakat, dimana masyarakat misalnya menanggapi secara positif kebijakan yang telah diambil pemerintah tersebut.

c. *Majority opinion (pendapat kebanyakan orang)*

Majority opinion termasuk pendapat banyak orang tapi lebih khususnya dilihat dari aspek kuantitas atau jumlah. Jika pendapat pribadi jelas merupakan pendapat perseorangan, pendapat umum merupakan pendapat banyak orang tapi tidak mengandung kata kesepakatan tentang suatu hal, sedangkan *majority opinion* lebih condong ke masalah yang telah disepakati oleh banyak orang atau dapat dihitung jumlah kuantitasnya. Misalnya kebanyakan pedagang (misal 90%) diketahui tidak menyetujui rencana pemerintah untuk menggusur Pedagang Kaki Lima (PKL) yang telah menempati suatu areal di sekitar kantor kabupaten.

Sedangkan menurut Sendjaja (2003), kegiatan atau upaya komunikasi yang dilakukan pihak sumber tentunya juga diharapkan menimbulkan akibat atau hasil yang sesuai dengan keinginan pihak

sumber. Dia menyatakan bahwa secara umum akibat atau hasil komunikasi dapat mencakup 3 aspek yaitu sebagai berikut:

a. Aspek Kognitif

Aspek ini berhubungan dengan kesadaran dan pengetahuan seseorang tentang sesuatu permasalahan tertentu. Sebagai contoh, seorang pimpinan menjelaskan tentang pentingnya arsip bagi perusahaan, kemudian bawahan menjadi tahu dan menyadari bahwa arsip itu memiliki nilai informasi yang memang sangat penting bagi aktivitas perusahaan

b. Aspek Afektif

Aspek ini menyangkut sikap atau perasaan seseorang, misalnya sikap setuju, sedih, gembira. Sebagai contoh, para bawahan setuju serta sepakat dengan pendapat pimpinan tentang pentingnya nilai informasi yang terdapat dalam arsip atau dokumen.

c. Aspek Konatif

Aspek ini berhubungan dengan perilaku atau tindakan seseorang. Sebagai contoh para bawahan menjalankan segala sesuatu yang diperintah pimpinan untuk mengelola arsip dengan baik, dengan selalu mengikuti perintah dan petunjuk atasannya.

D. Fungsi Komunikasi

Ada beberapa ahli komunikasi yang menjelaskan tentang fungsi komunikasi, salah satu diantaranya adalah Robbins (1996) yang menyatakan bahwa komunikasi menjalankan 4 fungsi utama di dalam suatu kelompok atau organisasi pemerintah yaitu fungsi: 1) kendali (kontrol, pengawasan), 2) motivasi, 3) pengungkapan emosional, dan 4) informasi. Penjelasan ke 4 fungsi di atas dijabarkan sebagai berikut:

1) Fungsi pengawasan

Komunikasi memiliki aktivitas untuk mengendalikan perilaku anggota organisasi dengan berbagai cara. Dalam organisasi dikenal adanya komunikasi formal dan informal. Setiap organisasi

mempunyai hirarki wewenang di mana setiap anggota harus mematuhi. Seorang petugas yang mengeluh tentang pekerjaannya kepada atasannya sesuai uraian tugasnya maka komunikasi tersebut telah menjalankan fungsi kontrol atau pengawasannya. Dalam kelompok jika diketahui ada anggotanya yang berkinerja buruk maka anggota organisasi yang lain akan menegurnya serta melakukan komunikasi dengan dan mengendalikan perilaku anggota tersebut.

2) Fungsi Motivasi

Pemberitahuan mengenai tujuan organisasi, serta harapan yang akan diberikan perusahaan kepada pegawai akan merangsang motivasi kerja pegawai. Dengan demikian maka komunikasi membantu perkembangan motivasi dengan menjelaskan kepada para pegawai tentang apa yang harus dilakukan, bagaimana mereka harus bekerja dengan baik, serta bagaimana mengatasi permasalahan yang ada.

3) Fungsi Pengungkapan Emosional

Seorang pegawai biasanya mempunyai kelompok kerja yang sering dipakai sebagai ajang penyampaian keluhan mereka mengenai pekerjaan. Dengan demikian kelompok kerja berperan sebagai sumber utama berinteraksi sosial terutama dalam pekerjaan. Oleh karena itu komunikasi menyampaikan ungkapan emosional dari perasaan dan pemenuhan kebutuhan sosial.

4) Fungsi Informasi

Fungsi ini lebih mengarah kepada fungsi mempermudah pengambilan keputusan. Informasi yang disampaikan melalui saluran komunikasi ini diperlukan individu serta kelompok untuk mengambil keputusan dengan meneruskan data guna menentukan dan memilih alternatif yang ada. Dari ke 4 fungsi tersebut kita harus melihatnya secara utuh dan tidak ada satupun yang lebih penting dibandingkan fungsi lainnya. Dalam komunikasi, suatu organisasi pemerintah dapat menjalankan lebih dari satu peran fungsi ini.

- **Peran Hubungan Masyarakat (Humas)**

Paradigma pada saat ini adalah pemerintah sebagai abdi masyarakat atau pelayan masyarakat yang harus melayani segala kebutuhan masyarakat (Osborne & Gaebler, 1992). Oleh karena itu segala daya dan upaya harus dikerahkan oleh pemerintah untuk mampu melayani masyarakat, termasuk bagaimana melaksanakan komunikasi yang efektif. menjalankan segala kegiatan yang menyangkut informasi dan komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah maka diperlukan adanya suatu lembaga Humas (Hubungan Masyarakat) untuk mengimbangi arus informasi di masyarakat yang sewaktu-waktu dapat merugikan instansi pemerintah. Humas atau yang lebih dikenal sebagai PR (*Public Relation*) merupakan salah satu metode komunikasi untuk menciptakan citra positif dari mitra organisasi/instansi atas dasar menghormati kepentingan bersama. Pembentukan Humas instansi pemerintah berfungsi untuk menterjemahkan kebijakan kepada bagian dalam atau internal (pegawainya) atau masyarakat/publik dan untuk memonitor setiap sikap dan tingkah laku public atau masyarakat untuk disampaikan kepada pimpinan instansi sebagai bahan pengambil keputusan.

Keberadaan lembaga Humas pada organisasi pemerintah adalah untuk lebih meningkatkan dan membina citra pemerintah atau organisasi atau instansi yang diwakilinya dalam meningkatkan kualitas kerja dan profesionalisme serta mempertinggi daya dan hasil guna yang maksimal dalam rangka operasional kehumasan yang terpadu. Setiap pejabat atau karyawan yang bertugas di bidang Kehumasan pemerintah perlu bersikap, berperilaku serta berkepribadian yang baik dalam melakukan komunikasi atau bekerja secara profesional dalam rangka menunjang pelaksanaan kebijakan Pemerintah.

Adapun peran birokrasi pemerintah di bidang kehumasan mencakup peran ke dalam maupun ke luar organisasi, yaitu sebagai berikut:

1) Peran Ke Dalam Organisasi

- a) **Birokrasi pemerintah yang bertugas di bidang kehumasan harus mempunyai kewajiban untuk taat dan patuh kepada pimpinan maupun** loyal kepada instansinya, memiliki kinerja berkomunikasi dan integritas moral secara efektif, baik dalam jalur formal maupun informal dengan para pegawai instansi tempat pengelola/anggota Kehumasan Pemerintah.
- b) **Birokrasi pemerintah** sebagai aparat pemerintah di bidang kehumasan di samping berfungsi untuk membantu memaksimalkan upaya organisasi instansi yang diwakilinya dalam rangka menjaga dan meningkatkan citra organisasi yang baik, juga berkewajiban menyebarluaskan kebijakan pemerintah dan membina hubungan antara pemerintah dengan masyarakat agar dapat berjalan secara lancar dan harmonis.

2) Peran Ke Luar Organisasi

- a) Dengan sesama aparat Humas:
Birokrasi pemerintah wajib memelihara hubungan kerja sama yang baik dan menciptakan komunikasi yang efektif serta harmonis dengan setiap aparat humas, antara lain dengan cara:
 - Menyajikan informasi yang lengkap, akurat dan komprehensif dan terpadu.
 - Tukar menukar informasi sehingga setiap pengelola atau anggota Kehumasan Pemerintah dapat mengetahui suatu kebijakan dari tangan pertama.
 - Aktif berpartisipasi dalam forum komunikasi dan forum kehumasan serta kegiatan lainnya.
 - Menyebarluaskan informasi, kepada masyarakat umum melalui media yang tersedia.

b) Dengan Media Massa

Birokrasi pemerintah wajib menjalin kerjasama dan menciptakan iklim kerja yang harmonis dengan media massa sebagai salah satu mitra kerjanya, dengan menyediakan dan memberikan pelayanan yang jujur dan terbuka guna memperlancar tugas dan fungsi media massa sesuai dengan kondisi dan situasi yang ada pada instansi tempat kerjanya.

c) Dengan Rekan Seprofesi

Birokrasi pemerintah wajib menunjang tinggi profesi kehumasan dan berupaya terus menerus meningkatkan pengetahuan dan keterampilan serta motivasi kerja baik secara perorangan maupun kelompok serta bertekad memajukan profesi kehumasan di Indonesia.

d) Dengan Masyarakat Umum

Birokrasi pemerintah wajib mewujudkan citra yang baik dan positif dari pemerintah atau instansinya dengan menampilkan sikap, perilaku dan kepribadian yang diterima oleh masyarakat.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh **birokrasi pemerintah** yaitu sebagai berikut:

- 1) **Birokrasi pemerintah** dilarang memberikan informasi yang bersifat rahasia
- 2) **Birokrasi pemerintah** tidak akan melibatkan dirinya dalam kegiatan apapun yang secara sengaja bermaksud memecah belah atau menyesatkan dengan cara seolah-olah ingin memajukan suatu kepentingan tertentu padahal sebaliknya justru ingin memajukan kepentingan lain yang tersembunyi
- 3) Birokrasi **pemerintah** tidak akan mewakili kepentingan-kepentingan yang saling bersaing antar Kehumasan pemerintah tanpa persetujuan yang jelas dari pihak-pihak yang bersangkutan dengan terlebih dahulu mengemukakan fakta-fakta yang terkait.

- 4) Dalam memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat, Birokrasi **pemerintah** tidak akan menerima pembayaran baik tunai ataupun dalam bentuk memajukan kepentingan pribadinya dengan jasa-jasa tersebut.
- 5) Birokrasi **pemerintah**, tidak dengan itikad buruk mencemarkan nama baik atau praktek kehumasan, instansi atau organisasi lain.

Agar peran birokrasi pemerintah dalam melayani publik atau masyarakat dapat optimal maka perlu mengetahui bagaimana seharusnya melakukan komunikasi yang efektif. Stewart L. Tubbs dan Sylvia Moss (Rakhmat, 2018) menguraikan tanda-tanda komunikasi yang efektif mencakup lima hal: *pengertian, kesenangan, pengaruh dan sikap, hubungan sosial yang baik, dan tindakan*.

- 1) **Pengertian.** Pengertian dimaksudkan sebagai penerimaan yang cermat dari isi stimulus atau rangsangan seperti yang dimaksud oleh komunikator (orang yang menyampaikan isi). Sebagai contoh, sewaktu terjadi pembicaraan antar teman X dan Y, dimana X dari wilayah lain berbicara dengan menggunakan bahasa Indonesia. Namun sewaktu berbicara penggunaan bahasa Indonesia X menyelipkan suatu kata atau kalimat dalam bahasa lokal dia yang ternyata kata atau kalimat itu bersifat negatif untuk bahasa lokal dari Y. terjadilah kesalahpahaman yang berdampak kurang baik dalam hubungan pertemanan tersebut.
- 2) **Kesenangan.** Tidak semua komunikasi dimaksudkan untuk menyampaikan informasi dan membentuk pengertian. Pada saat kita menanyakan kepada teman kita “wah lucu banget ya video kemarin”, kita tidak bermaksud mencari informasi. Komunikasi itu hanya dilakukan untuk mengupayakan agar orang lain merasa apa yang disebut sebagai Analisis Transaksional sebagai “Gue Setuju-Kamu juga”. Komunikasi ini seperti dalam bahasa Inggris hanya sebagai ungkapan ‘say hello’ saja, tidak mempunyai unsur untuk dikomentari panjang lebar oleh mitra kita.

- 3) **Pengaruh dan Sikap.** Kita berkomunikasi pada pada dasarnya ingin mempengaruhi orang lain melalui ucapan dan isi komunikasi tersebut. Istilah lain dalam komunikasi untuk mempengaruhi orang lain disebut dengan komunikasi persuasif. Seorang guru menasihati murid-muridnya agar mengerjakan Pekerjaan Rumah (PR) tanda menunda-nunda, malam ini langsung dikerjakan. Persuasif dari asal persuasi diartikan sebagai proses mempengaruhi pendapat, sikap, dan tindakan orang dengan menggunakan manipulasi psikologis sehingga orang tersebut bertindak seperti atas kehendaknya atau kemauannya sendiri.
- 4) **Hubungan yang makin baik.** Komunikasi juga diharapkan menimbulkan hubungan sosial yang baik. Kebutuhan sosial adalah kebutuhan untuk menumbuhkan dan mempertahankan hubungan yang memusatkan dengan orang lain dalam hal interaksi dan asosiasi, pengendalian dan kekuasaan, serta cinta dan kasih sayang. Sifat sosial antara lain dapat diartikan juga bahwa sebagai seorang manusia memerlukan dan bergabung dan berhubungan dengan orang lain, kita ingin mengontrol dan dikontrol, serta ingin mengasihi dan dikasihi. Kebutuhan sosial ini hanya dapat dipenuhi dengan melakukan komunikasi interpersonal yang efektif.
- 5) **Tindakan** Segala bujukan dan rayuan melalui komunikasi hanya akan efektif apabila direalisasikan melalui tindakan dari mitra komunikasi kita, sesuai dengan harapan kita. Dengan kata lain persuasi itu ditujukan untuk memunculkan tindakan dan realisasi yang kita harapkan dan hendaki. Ada suatu tingkatan dalam efek dari suatu komunikasi. Komunikasi yang ditujukan untuk menimbulkan pengertian memang sukar dilakukan namun akan lebih sukar lagi komunikasi dalam rangka mempengaruhi sikap. Di sisi lain jauh lebih sukar lagi mendorong orang untuk bertindak atau melakukan sesuai

dengan apa yang kita mau. Namun, sesuai dengan konsep efektivitas, suatu komunikasi akan efektif dan berhasil dengan mengukur sejauh mana tindakan yang nyata dilakukan oleh mitra komunikasi atau orang yang kita ajak berkomunikasi.

Mengingat bahwa proses komunikasi berpangkal pada pikiran dan harapan komunikasi, maka sangat wajar dalam implementasinya seringa terjadi ketidaksinkronan maupun adanya hambatan-hambatan. Apalagi untuk mencapai komunikasi birokrasi yang efektif dengan menghasilkan kesamaan makna memerlukan suatu proses dan jangka waktu yang tidak terprediksi. Ketika komunikasi berjalan dengan harmonis dalam waktu yang cukup lama (ada kesamaan dalam persepsi tujuan akhir), saat itu dapat dikatakan bahwa terjadi suasana komunikasi yang komunikatif dan besar kemungkinannya pencapaian komunikasi yang efektif karena adanya kesamaan makna. Pada akhirnya komunikasi birokrasi pemerintahan yang efektif akan dapat dicapai ketika semua aparatur birokrasi pemerintahan memiliki perhatian terhadap aspek-aspek sebagai berikut (Hasan 2010):

1. *Consistency*, yaitu sikap konsisten yang mencerminkan keteguhan dan kepastian dalam mewujudkan tujuan.
2. *Clarityness*, yaitu sikap yang transparan atau keterbukaan dalam melaksanakan segala-galanya dengan penuh kesadaran dan ikhlas terkait dengan:
 - a. Tujuan pemerintahan (di dalamnya ada program kerja);
 - b. Cara yang ditetapkan dalam mencapai tujuan;
 - c. Memahami dan mampu beradaptasi dengan suasana, atau moral kerja organisasi pemerintahan;
 - d. Memahami perilaku dan keinginan aparatur, masyarakat, dan privat;
 - e. Mengetahui sikap, perilaku dan perasaan srta kultur bawahannya (termasuk masyarakat yang dipimpinya)
3. *Correctness*, yaitu sikap yang jernih dan teliti. Memiliki kecermatan dan kesediaan untuk dikoreksi, bahkan siap

untuk dilaksanakan atau mungkin dihujat khususnya terkait dengan permasalahan hubungan antara pekerjaan, kebutuhan dan harapan serta kesulitan yang dihadapi;

4. *Completeness*, yaitu sikap yang komprehensif, holistic dalam merumuskan dan menjelaskan tentang apa yang telah dicapai, yang belum tercapai dan yang gagal.

E. Tantangan Pimpinan Birokrasi

Organisasi publik berbeda dengan organisasi privat, oleh karena itu tantangan dan problem yang dihadapi pimpinan organisasi publik juga berbeda dengan tantangan yang dihadapi oleh organisasi privat. Pimpinan birokrasi publik tidak hanya berperan sebagai manajer tetapi juga kadang harus menunjukkan sikap kepemimpinannya. Seperti Anda ketahui, secara umum dalam struktur organisasi terdapat level manajer tingkat bawah, manajer menengah, dan manajer pucuk pimpinan. Semakin tinggi level kepemimpinannya maka semakin bervariasi permasalahan yang dihadapi dan semakin berat tantangan dan hambatannya.

Dalam organisasi publik dan privat tetap akan dijumpai legitimasi atau aspek formal yang melekat dalam seorang manajer atau pemimpin yang memimpin organisasinya. Said (2007) melihat permasalahan kepemimpinan birokrasi dilihat dari periode waktu, yaitu birokrasi periode 1) Orde Baru, 2) Otonomi Daerah, dan 3) Birokrasi Masa Mendatang.

a) Birokrasi Masa Orde Baru

Pada masa pemerintahan Orde Baru, yang sering disebut Orde Pembangunan, Pemerintah pusat memiliki kekuasaan mutlak untuk mengangkat pemimpin di level daerah seperti Bupati, Walikota, dan Gubernur. Berdasarkan Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974, Kepala Daerah (Bupati, Walikota, atau Gubernur) bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, bukan bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dampak dari model pemilihan kepada

daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat ini menjadikan kepala daerah kemudian merasa berkewajiban menjalankan tugas kepada pemerintah pusat bukannya kepada masyarakat yang ada di daerahnya. Sebetulnya namanya pimpinan daerah, seharusnya bertanggung jawab kepada masyarakat yang ada di daerahnya karena secara fisik pemimpin ada di lingkungan yang sama dengan masyarakat yang seharusnya dilayani dan diurus keperluan maupun kesejahteraannya, sehingga hal ini munculah istilah pembangunan untuk masyarakat. Namun pada masa lalu yang terjadi adalah kultur ketergantungan pemimpin daerah terhadap rezim yang sedang berkuasa dimana kepala daerah lebih sebagai orang pusat yang ditempatkan di daerah. Karena pola kepemimpinan birokrasi pada masa lalu seperti telah dijelaskan tadi maka ada beberapa hal yang menjadi perhatian:

- 1) Fungsi kepemimpinan kepala daerah cenderung sebagai fungsi kepanjangan kontrol pemerintah pusat terhadap daerah. Kepala Daerah hampir tidak sepenuhnya memiliki kewenangan dalam mengatur wilayahnya, lebih kepada menuruti apa yang diinginkan oleh kepentingan pusat.
- 2) Fungsi kepemimpinan kepala daerah menjadi bias karena lebih mengutamakan kepentingan rezim yang berkuasa dibandingkan mementingkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerahnya. Pemimpin di daerah kadang bertindak otoriter karena merasa memiliki kewenangan yang besar, bukan kewenangan yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Contoh yang mudah adalah, model penggusuran yang sering terjadi pada masa lalu yang seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat, yang terkadang demi untuk kepentingan sekelompok orang yang dekat dengan pusat kekuasaan.
- 3) Munculnya efek domino dalam arti disebabkan pemimpin daerah yang berafiliasi atau berorientasi ke atas, maka aparat pemerintah daerah yang ada di daerah juga

cenderung mengikuti pola dari pemimpin daerahnya. Dengan kata lain ketika seorang pemimpin memiliki kecenderungan atau preferensi tertentu seperti selalu munculnya perilaku mengutamakan atau menguntungkan orang-orang pusat, maka preferensi tersebut bagaimanapun akan berpengaruh terhadap mereka yang dipimpin. Contohnya adalah istilah Asal Bapak Senang (ABS), yang ditunjukkan dan disikapi oleh seorang pimpinan daerah terhadap pemerintah pusat, maka hal tersebut menular kepada aparatur birokrasi yang ada di level bawah, yaitu juga dengan menunjukkan sifat ABS tersebut. Efek domino, jika sesuatu bergulir menimpa yang lain, maka yang lain juga akan menjatuhkan atau menimpa kelompok yang lain juga.

Pada masa lalu fungsi kepemimpinan birokrasi lebih cenderung sebagai *solidarity maker*, yaitu aparatur birokrasi yang loyal dan patuh kepada rezim yang berkuasa, khususnya pada pemerintah pusat, bukannya fungsi kepemimpinan yang menerapkan birokrasi modern, sebagai birokrat yang melakukan koordinasi berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan secara rasional dengan tujuan untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat dalam hal ini adalah rakyat yang ada di daerahnya.

b) Birokrasi Masa Orde Reformasi

Walaupun diakui bahwa pada masa Orde Baru tidak selamanya menyengsarakan rakyat namun berbagai kegagalan yang ditunjukkan oleh birokrasi pada masa Orde Baru sebagai alat bagi pencapaian tujuan Negara sesuai dengan tujuan kemerdekaan Republik Indonesia, telah menjadi suatu pengalaman buruk bagi sejarah berdirinya Negara Republik Indonesia. Mentalitas birokrasi Indonesia sebagai alat pelanggeng rezim penguasa dan yang bersifat militeristik tidak memunculkan budaya untuk bekerja dengan visi dan misi. Budaya minta petunjuk serta budaya minta dilayani belum dapat pudar semudah membalikkan tangan pada masa Orde Reformasi ini.

Sehubungan dengan birokrasi Orde Reformasi sebagai birokrasi yang ideal dan rasional untuk menggantikan model birokrasi pada masa Orde Baru, maka hal-hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- 1) Birokrasi harus *back to basic*. Setelah terpuruk dalam suatu model birokrasi yang kurang ideal sejak jaman sebelum penjajahan (kerajaan), jaman penjajahan, serta jaman Orde Baru, maka birokrasi harus kembali ke jati diri sebagai suatu organisasi yang disusun untuk melaksanakan tugas-tugas sehari-hari Negara untuk mencapai tujuan yang sejati yaitu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada warganya. Birokrasi harus menunjukkan jati dirinya yaitu menunjukkan kultur dan struktur yang mengedepankan pertimbangan-pertimbangan dan praktek-praktek yang lebih ramah dan melayani masyarakat. Birokrasi yang ramah kepada masyarakat adalah birokrasi yang melayani bukan birokrasi yang militeristik seperti ditunjukkan masa lalu. Birokrasi yang melayani masyarakat sejatinya adalah merupakan ciri khas dari birokrasi sipil dibandingkan dengan birokrasi militeristik yang terkesan angker dan angkuh, serta menakutkan. Masyarakat dengan model birokrasi yang ramah dan melayani masyarakat akan merasa nyaman dan senang sewaktu dilayani oleh birokrasi aparatur pemerintahan. Hal ini berbeda dengan masyarakat dimana berada dengan model birokrasi militeristik yang sepertinya kurang ramah terhadap masyarakat, sehingga masyarakat tidak mau atau minimal menghindar sewaktu berhubungan dengan birokrasi militeristik.
- 2) Penerapan otonomi daerah berdampak pada implemementasi perilaku dan kepemimpinan birokrasi pemerintah yang diharapkan dapat menerapkan aspek demokratis dan partisipatif. Demokratis berarti seluruh pihak di dalam masyarakat memiliki hak dan kewajiban yang sama antara satu orang dengan yang lain khususnya dalam memperoleh

layanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah. Partisipatif berarti munculnya keinginan untuk ikut andil dalam melaksanakan pembangunan bersama-sama dengan pemerintah melalui suatu system kepemimpinan daerah yang melayani masyarakat. Berbeda dengan masa Orde Baru yang segala sesuatu harus mendapatkan persetujuan dari pusat, maka pada masa Orde Reformasi ini kewenangan-kewenangan di bidang-bidang yang tidak terlalu memerlukan campur tangan level nasional, diserahkan kepada pemerintah daerah. Peran pemimpin birokrasi daerah harus lebih memaksimalkan diri sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah dengan model birokrasi yang rasional dan bersifat melayani masyarakat bukan aparatur pusat, seperti halnya pada masa Orde Baru.

c) **Birokrasi Masa Mendatang**

Bagaimana sebenarnya birokrasi yang sesuai dengan masyarakat Indonesia? Bagaimana pemimpin birokrasi dapat menunjukkan sifatnya sebagai pemimpin birokrasi yang ramah dan bersifat melayani?

Kepemimpinan birokrasi perlu memperhatikan aspek-aspek terkait di bawah ini (Said, 2007):

- 1) **Tantangan Politik.** Saat ini nuansa politik semakin terbuka dan dinamis dimana muncul berbagai macam kekuatan politik yang turut berpengaruh terhadap berbagai proses kebijakan publik, pemerintahan, maupun pembangunan.
- 2) **Tantangan Ekonomi.** Sumber daya baik manusia maupun alam merupakan faktor yang sangat penting bagi kesejahteraan bangsa dan Negara Indonesia. Perlu diusahakan berbagai cara dalam menggunakan sumber daya yang ada yang ditujukan dalam rangka mewujudkan kemakmuran masyarakat, bangsa, dan Negara. Pelaku-pelaku ekonomi yang mau tidak mau hadir dalam proses pembangunan, harus dimaksimalkan perannya sekaligus dijaga jangan sampai menciptakan dampak-dampak yang negatif

bagi ekonomi bangsa dan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

- 3) **Tantangan Sosial.** Seiring dengan globalisasi maka masyarakat semakin dinamis dan kreatif serta menimbulkan kemajemukan dalam kehidupan bermasyarakat. Berbagai permasalahan yang menyangkut kerusakan dan kehancuran eksistensi bangsa dan Negara Indonesia harus diantisipasi oleh kepemimpinan birokratis sehingga masyarakat tetap dapat hidup dalam suatu ikatan kesatuan Negara Republik Indonesia. Tantangan sosial termasuk perubahan perilaku yang dipengaruhi oleh dinamika global perlu menjadi perhatian bagi kepemimpinan birokrasi, dengan terus menerus melakukan adaptasi dengan situasi dan kondisi yang ada, dan memberikan tanggapan yang memadai.

BAB 3

KEPERCAYAAN PUBLIK TERHADAP BIROKRASI

A. Pendahuluan

Para pembaca yang budiman pernahkah terlintas dalam pikiran Anda, sewaktu, misal, Anda akan mengunjungi kantor atau instansi dalam rangka mengurus kepentingan Anda (pajak, KK, KTP, atau tanah), Anda berangkat dengan sikap "*positive thinking*" bahwa proses pengurusan yang akan ditemui di kantor tersebut berjalan lancar? Tidak ada kesulitan? (loket belum buka sesuai jadwal, antrian yang panjang, pelayanan yang kurang ramah)? Sebaliknya, seberapa sering Anda mantap dan tidak gundah pikiran sewaktu akan mengurus kepentingan Anda di kantor pemerintah?

Para pembaca apa yang disampaikan tadi berhubungan dengan salah satu unsur penting dalam birokrasi yaitu kepercayaan publik. Betul apa tidak sih masyarakat percaya kepada birokrasi? Kalau percaya, sejauh mana tingkat kepercayaan publik atau masyarakat terhadap pemerintah? Faktor-faktor atau aspek-aspek apa saja yang penting terkait dengan masalah kepercayaan publik?

B. Pengertian Kepercayaan Publik

Dalam menjalin hubungan antarmanusia maka salah satu hal yang perlu diperhatikan adalah masalah kepercayaan. Kepercayaan dapat terkait dengan banyak hal dan kepercayaan dipengaruhi berbagai aspek. Karena memupuk kepercayaan sangat penting sehingga jika kepercayaan sudah terbentuk maka kepercayaan tersebut harus tetap dijaga dengan penuh kesungguhan, karena jika terjadi suatu kesalahan dan berdampak pada penurunan tingkat kepercayaan tersebut, akan sulit dan berat untuk mengembalikan ketidakpercayaan yang sudah terjadi tersebut.

Dalam hubungannya dengan birokrasi penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintah memerlukan hubungan yang konstruktif dengan publik dan partisipasi yang positif dari publik

untuk memperoleh kepercayaan publik sehingga pemerintahan dapat berjalan lebih efektif. Sebagai aspek yang penting dalam mendukung proses penyelenggaraan Negara, kepercayaan publik sebenarnya terkait dengan nilai-nilai resiko dan harapan. Dengan kepercayaan yang tinggi maka resiko yang terkait dengan kerugian atau kemungkinan terjadi hambatan dalam mencapai tujuan akan dapat dikurangi. Di sisi lain, dengan kepercayaan yang tinggi yang diberikan oleh publik akan dapat memberikan harapan bagi birokrasi agar apa yang sudah tercapai dapat tetap terjaga dan dipertahankan, sehingga proses penyelenggaraan layanan publik tidak berkurang kualitasnya.

1. Pengertian Kepercayaan Publik

Sebelum masuk ke pengertian kepercayaan, salah satu unsur yang penting dalam menunjang konsep kepercayaan adalah nilai. Nilai berarti sesuatu yang melekat kepada apakah hasil, produk, benda, atau manusia sehingga orang akan mengetahui tentang sejauh mana pandangannya terhadap hasil, produk, benda, atau manusia tersebut. Sebagai contoh, pernahkah Anda mendengar ungkapan sehari-hari tentang KW, terkait dengan kualitas produk suatu barang. Jika teman Anda bilang “wah barang ini KW, ga berkualitas”, maka ada sesuatu nilai dalam barang tersebut yang dianggap rendah atau kurang bagus sehingga dapat terkait dengan harga tersebut yang juga rendah (biasa-biasa saja). KW merupakan ungkapan istilah yang diartikan atau disinonimkan ‘Kualitas’, yang lebih spesifik lagi adalah barang itu kurang berkualitas. Ada lagi yang lebih rinci yaitu KW1 atau KW 2, semakin menunjukkan nilai atau kualitas barang tersebut yang kurang bagus.

Terkait dengan kepercayaan, maka nilai akan berhubungan erat dengan kepercayaan. Nilai-nilai merupakan suatu kepercayaan permanen mengenai apa yang tepat dan tidak tepat yang mengarahkan tindakan dan perilaku pegawai dalam mencapai tujuan organisasi. Dapat dikatakan bahwa nilai-nilai merupakan pembentuk ideology yang meresap ke dalam keputusan-keputusan tiap hari.

Karena konsep nilai cukup abstrak maka Wirawan (2007) berusaha menyederhakan arti dengan menjelaskan bahwa nilai-nilai merupakan pedoman atau kepercayaan yang dipergunakan oleh orang atau organisasi untuk bersikap jika berhadapan dengan situasi yang harus membuat pilihan.

Individu atau suatu lembaga yang mempunyai nilai kejujuran, integritas, dan keterbukaan menganggap mereka harus bertindak jujur dan berintegritas tinggi. Di sisi lain, individu atau lembaga lain yang melihat atau memberikan tanggapan terhadap nilai-nilai yang dimiliki oleh orang atau organisasi tersebut dan menilai positif atau baik maka individu atau organisasi tersebut akan memiliki sifat percaya atau ada unsur kepercayaan terhadap nilai-nilai yang dimiliki orang atau organisasi tersebut. Dengan demikian jika suatu nilai memiliki segi positif, maka kepercayaan orang terhadap individu atau organisasi tersebut juga akan positif atau tinggi. Sebaliknya orang akan tidak mempercayai terhadap individu atau suatu lembaga karena individu atau lembaga tersebut memiliki nilai-nilai yang kurang baik atau buruk.

Kepercayaan pada pemerintah merupakan salah aspek penting dalam wacana administrasi publik. (Kikuchi, 2008). Signifikansi kepercayaan pada pemerintah untuk tata kelola yang baik telah mendapatkan perhatian utama di antara para reformis pemerintah. Jika publik mempercayai pemerintahnya, mereka akan mendukung kegiatan pemerintah dan mereka akan bersedia menerima otoritas dengan harapan pemerintah akan bekerja untuk mereka dan tidak akan menyalahgunakan mereka.

Selain itu kepercayaan secara implisit dikenal sebagai unsur penting dalam pemerintahan demokratis. Memang, kepercayaan pada pemerintah adalah elemen fundamental dari "kontrak" demokrasi dan kemundurannya mungkin memiliki dampak yang signifikan pada cara orang memandang, mematuhi, dan berinteraksi dengan lembaga publik yang menjalankan kekuasaan.

Pemahaman umum tentang kepercayaan adalah bahwa kepercayaan merupakan subjek normatif. Yang membedakan kepercayaan pada pemerintah berbeda dengan perilaku politik adalah kalau perilaku politik terutama berkaitan dengan perilaku memilih terhadap pimpinan politik, sedangkan masalah kepercayaan adalah persepsi warga dalam menilai kinerja pemerintah.

Kepercayaan berkaitan dengan apa yang menurut individu atau lembaga dianggap benar dan dianggap tidak benar. Kepercayaan melukiskan karakteristik moral atau suatu kode etik. Misalnya, kepercayaan dalam suatu lembaga yang memberikan upah yang memadai bagi pegawainya, akan meningkatkan motivasi dan kinerja pegawainya. Demikian juga persepsi bahwa pimpinan yang baik akan dipercaya oleh pegawainya sewaktu pimpinan tersebut memberikan tugas atau perintah.

Kepercayaan yang sangat tinggi pada umumnya dimiliki oleh instansi angkatan bersenjata. Orang akan percaya bahwa mereka akan aman dari rasa ketakutan karena percaya bahwa aparaturnya akan melakukan tugas dengan baik. Selanjutnya Wirawan (2007) menambahkan bahwa asal usul kepercayaan dapat dicari dari pola pikir atau kepercayaan pemimpin organisasi. Selain itu kepercayaan dapat juga muncul dari kesepakatan anggota organisasi yang diformulasikan melalui pertemuan resmi, misalnya konferensi atau kongres. Kepercayaan organisasi dapat digunakan sebagai dasar untuk merumuskan misi organisasi yang selanjutnya dipergunakan untuk menyusun program strategis organisasi.

Kepercayaan mengandung aspek menguntungkan atau tidak menguntungkan. Hal tersebut juga tergantung kondisi. Kepercayaan yang tetap dapat dijaga selama kepercayaan tersebut tidak disalahgunakan, akan memberi keuntungan kepada orang yang mempercayainya, demikian pula sebaliknya. Kepercayaan kepada individu atau orang lain tanpa memiliki dasar yang kuat, misalnya karena ikut-ikutan orang lain, juga dapat menimbulkan kerugian.

Pernah dalam suatu bidang tertentu, suatu lembaga ekonomi, memberikan suatu keuntungan yang luar biasa jika orang menginvestasikan modalnya. Pada awalnya, kepercayaan tersebut dapat terjaga, tapi karena bentuk investasi yang tidak jelas, dan bentuk kepercayaan yang tidak didasarkan atas informasi yang akurat mengenai lembaga keuangan tersebut maka terjadilah permasalahan yang mengakibatkan kerugian ekonomi yang besar bagi orang yang menanamkan investasi tersebut.

Kepercayaan publik menurut Dahai Zhao & Wei Hu (dalam Rahayu & Juwono, 2019) didefinisikan sebagai konsep yang digunakan sebagai basis orientasi dalam melakukan evaluasi terhadap pemerintah yang didasarkan kepada seberapa baik pemerintah berkinerja sesuai dengan harapan normatif dari publik. Dalam konteks ini masyarakat mempunyai suatu referensi sejauh mana birokrasi pemerintah menjalankan fungsinya dalam menyelenggarakan pelayanan publik, apakah sudah dengan yang diharapkan oleh publik atau masih mengecewakan publik.

Khusus dalam kaitannya dengan birokrasi pemerintahan, ketidakpercayaan yang muncul oleh publik atau masyarakat, dapat mengakibatkan munculnya sifat apatis dari publik kepada birokrasi pemerintah. Sifat apatis yang muncul juga akhirnya berdampak pada implementasi partisipasi dari masyarakat dalam mendukung kebijakan pemerintah. Dengan kondisi seperti ini maka birokrasi pemerintah akan kesulitan dalam mencapai tujuan program yang dibuat, karena sudah tidak ada kepercayaan dari masyarakat, atau tingkat partisipasi masyarakat kurang optimal. Richard M. Walker & Peter Hills (dalam Rahayu & Juwono, 2019) mengatakan bahwa tingkat ketidakpercayaan yang terus menerus berlanjut akan berpotensi menjadikan suatu pemerintah tidak produktif dan berpengaruh buruk pula bagi kehidupan masyarakat. Hal ini dikarenakan tingkat kepercayaan yang rendah berpengaruh terhadap stigmatisasi kepada individu, institusi ataupun teknologi

tertentu sekaligus menciptakan kekecewaan dan sinisme di dalam masyarakat.

Moore (2011) menyatakan bahwa “ *Public trust in government is achieved by competent governmental practices and policies. Excellence in government cannot be reached without public trust, creating a two-way street* “. Jika pemerintah menginginkan masyarakat percaya kepadanya maka segala tindak tanduk aparatur birokrasinya baik dalam menyusun program kebijakan serta mengimplementasikannya harus konsisten dan akuntabel. Pemerintahan yang hebat, yang ekselen, sulit dapat diwujudkan dalam kondisi ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah. Dengan demikian ada hubungan timbal balik antara kinerja pemerintah dan kepercayaan publik. Dengan kinerja pemerintah yang baik, yang tinggi, sangat memungkinkan memunculkan kepercayaan publik terhadap pemerintah yang tinggi juga. Sebagai contoh, program penanggulangan korupsi yang digalakkan oleh pemerintah sulit untuk dipercaya dan didukung oleh masyarakat, jika misal hukuman yang dijatuhkan para koruptor selalu lebih rendah dari ekspektasi atau harapan publik, bagaimana publik dapat percaya kepada pemerintah jika seorang koruptor yang terbukti korupsi trilyunan rupiah hanya dihukum 1 tahun penjara, padahal harapan masyarakat, koruptor tersebut dihukum seumur hidup.

C. Mengatasi Ketidakpercayaan Publik

Beda antara sektor swasta dan sektor publik terkait dengan kepercayaan publik (*public trust*) adalah dilihat dari tingkat dampaknya. Sektor swasta sangat menjaga sekali aspek kepercayaan masyarakat, terutama perusahaan-perusahaan besar. Persaingan sektor swasta sangat ketat sehingga jika nama perusahaan sudah jatuh (gara-gara masyarakat tidak percaya lagi), maka sudah dapat diperkirakan perusahaan tersebut akan menuju kebangkrutan jika tidak segera mengatasi masalah tersebut.

Berbeda dengan sektor swasta, ketidakpercayaan publik terhadap birokrasi tidak akan menyebabkan kolapsnya pemerintahan daerah atau Negara. Hal tersebut disebabkan bentuk dari hubungan yang berbeda antara sector swasta dan sektor publik dengan publik atau masyarakat. Sektor swasta berhubungan dengan publik dalam rangka hubungan bisnis, berhubungan dengan bagaimana perusahaan dapat memperoleh keuntungan dari hubungan tersebut. Sebaliknya, sector publik tidak mencari untung dari publik atau masyarakat, tapi didasarkan atas fungsi penyelenggaraan layanan publik.

Publik hanya dapat pasrah jika ada rasa tidak percaya kepada birokrasi, atau publik hanya memberikan komplain, berpartisipasi secara pasif, atau paling ekstrim hanya melakukan demo kepada pemerintah. Oleh karena itu birokrasi publik walaupun memiliki posisi dan peran yang pada umumnya lebih besar dan lebih berperan dari masyarakat, namun bukan berarti birokrasi pemerintah daerah seenaknya sendiri dalam merencanakan program atau membuat kebijakan, tanpa melibatkan partisipasi dari publik. Bagaimanapun semua pihak mengharapkan birokrasi pemerintah dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sehingga dapat menimbulkan dan menumbuhkan kepercayaan oleh masyarakat.

Periode kepemimpinan publik selalu berputar. Pemimpin birokrasi pemerintahan yang mengakui bahwa berbagai program dan kebijakan yang diimplementasikan tidak berdampak positif kepada publik, dan bahkan menimbulkan apatis serta mengurangi tingkat partisipasi masyarakat dalam program pembangunan pemerintah perlu memperbaiki tingkat kepercayaan ke level yang memadai dan lebih baik lagi jika memuaskan. Lebih ekstrim lagi, untuk memulihkan kepercayaan publik, tidak hanya sekedar berwacana atau menyelenggarakan seminar atau konferensi untuk memecahkan permasalahan tetapi benar-benar bersungguh-sungguh bekerja keras untuk mengembalikan dan meningkatkan kepercayaan yang dimiliki orang-orang. Jika orang tidak mempercayai politisi, jika

mereka tidak mempercayai pemerintah, maka mereka (pejabat politik dan pemerintah) harus berani mundur. (Williams, 2011). Para politisi dan birokrat tersebut harus berani mundur sebagai pejabat. Publik tidak percaya bahwa mereka dapat membuat perbedaan dan perubahan kondisi sesuai yang diharapkan masyarakat. Jika perasaan ketidakpercayaan kepada birokrat maupun politisi ini terus tumbuh, tentu saja kepercayaan pada pemerintah akan berkurang juga.

Berbagai langkah dapat dilaksanakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada birokrasi pemerintahan, seperti pembenahan yang dilakukan kepada institusi pemerintah atau lembaga. Menurut Kristiadi (1996) langkah-langkah dalam rangka pembenahan kelembagaan birokrasi yang harus mendapatkan perhatian antara lain:

1. Menyederhanakan struktur satuan organisasi melalui kajian kelembagaan yang cermat dan objektif dengan mengembangkan jabatan fungsional yang mengarah kepada spesialisasi dan prestasi. Dalam hal ini perlu dikembangkan indikator dan parameter bagi pengorganisasian sebagai panduan dalam reorganisasi sehingga terdapat ukuran-ukuran yang jelas dalam penertiban organisasi
2. Mengembangkan jaringan kerja berdasarkan asas fungsional dan keterkaitan sehingga mendorong berkembangnya mekanisme kerjasama yang bersifat mutual adjustment dan networking model antara dan antarinstansi dilandasi dengan informal relations.
3. Mengembangkan institusi dalam arti capacity building yang diimbangi dengan kualitas SDM yang makin meningkat melalui program pendidikan dan pelatihan dengan dukungan rencana dan pola karir yang jelas
4. Menyusun berbagai *standard operating procedures* (SOP) dalam berbagai bidang kegiatan agar terdapat pedoman yang tetap, tanpa tergantung pada seorang pejabat sehingga memungkinkan

berlangsungnya sistem kerja yang mantap walaupun pejabatnya berganti karena mutasi atau promosi.

5. Mengembangkan pembentukan kader pimpinan sedini mungkin untuk menempati posisi-posisi kunci berdasarkan sistem prestasi kerja, dibarengi dengan pengakuan dan penghargaan bagi yang berprestasi dan menindak bagi yang melanggar atau melakukan penyimpangan
6. Mengembangkan keterbukaan dan peranserta dalam penyusunan rencana dan program kerja termasuk dalam pengambilan keputusan sehingga dapat menumbuhkan kebersamaan dan rasa memiliki tanggung jawab organisatoris.

Thoha(1995) menyebutkan berbagai pilihan terkait dengan permasalahan birokrasi, dimana sebagian dari aspek-aspek yang dijelaskan oleh Miftah Thoha terkait dengan mengatasi ketidakpercayaan terhadap birokrasi pemerintah, yaitu:

1. Birokrasi harus mampu beranjak dari kinerja sloganis yang berorientasi pada jargon-jargon bombastis tanpa usaha nyata. Birokrasi harus mampu mengajak rakyat untuk bekerja keras mewujudkan tujuan bersama tanpa terikat pada slogan yang tidak perlu. Dengan kata lain birokrasi harus mampu menunjukkan tindakan yang nyata, sehingga dengan tindakan yang nyata yang ditunjukkan dengan niat baik dan implementasi yang nyata akan dapat menghilangkan ketidakpercayaan masyarakat sekaligus menumbuhkan kepercayaan masyarakat.
2. Moral dan etika haruslah menjadi pertimbangan pertama jika birokrasi mengambil keputusan (*policy*) atau bertindak mengimplementasikan *policy* tersebut. Publik atau masyarakat akan tidak percaya kepada apa yang akan dilakukan oleh birokrat dalam merealisasikan program pembangunan, karena publik sudah berpikiran tidak setuju (*negative thinking*) terhadap apa yang nanti akan dikerjakan birokrat.

Kepercayaan publik sebagai suatu aspek yang penting dalam program pembangunan sehingga birokrasi pemerintah perlu menjaga jangan sampai kehilangan kepercayaan publik. Slogan-slogan pembangunan, himbauan-himbauan atau rapat-rapat dan konferensi tidak akan bermanfaat jika tindakan yang nyata yang riil tidak diimplementasikan oleh birokrasi. Pernahkah Anda mengalami sewaktu mengunjungi lembaga pemerintah yang memberikan layanan kepada publik, mereka tidak menjalankan tugas sesuai dengan konsep-konsep *good governance* atau tidak melayani publik berdasar kualitas pelayanan prima? Ketidaksiaran atau ketidakefektifan layanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah akan dapat mengikis tingkat kepercayaan publik. Menurut Hans C. Hoyer & Erik Monnes (dalam Rahayu & Juwono, 2019), perlu diperhatikan beberapa aspek yang berdampak kepada kepercayaan publik terhadap lembaga birokrasi pemerintah sebagai berikut:

1. Kompetensi dan kemampuan sebuah lembaga untuk menjalankan tugasnya, dalam hal ini berarti kualitas layanan
2. Penyampaian layanan yang berdasarkan pada empati
3. Aturan dan prosedur yang diikuti dalam bertugas
4. Keterbukaan, transparansi, dan kemampuan dari warga Negara untuk memengaruhi keputusan
5. Nilai yang ada dalam lembaga tersebut mewakili dan melambangkan nilai yang ada dalam masyarakat.

Birokrasi pemerintah dapat mengimplementasikan unsur-unsur tersebut di atas dalam menjaga kepercayaan publik melalui menanamkan nilai-nilai positif suatu organisasi maupun mengimplementasikan layanan kepada publik melalui tindakan-tindakan riil yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat seperti layanan yang ramah dan berempati.

Dalam kaitannya dengan membangun kepercayaan publik maka sewaktu pemerintah akan menjalankan suatu program pembangunan maka perlu melibatkan warga dalam pelaksanaan program tersebut.

Oleh karena itu sosialisasi sangat penting bagi warga yang nantinya akan terlibat dalam pelaksanaan program sehingga mereka mengetahui apa yang menjadi tujuan pelaksanaan program yang direncanakan pemerintah. (Osborne dan Gaebler, 1992). Karena peran utama birokrasi pemerintah adalah tidak semata merespon dan mengakomodir tuntutan masyarakat, tetapi lebih fokus membangun hubungan kepercayaan dan kerjasama dengan dan di antara warganegara (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Kepercayaan terhadap warganegara harus diberikan dengan asumsi bahwa mereka merupakan individu yang kompeten dalam bidangnya. Warganegara akan bertindak dengan lebih bertanggung jawab bila mereka mengontrol sendiri serta mengontrol lingkungannya dibanding jika mereka di bawah kendali dan perintah orang lain atau oleh pemerintah (Osborne dan Gaebler, 1992). Dengan demikian perlu ada proses pembelajaran untuk mempercayai warganegara, memberikan kesempatan, serta memberikan kesempatan memilih bagi warganegara. Birokrasi pemerintah perlu memahami permasalahan dan melaksanakan proses pembelajaran tersebut sehingga berhasil dalam meningkatkan partisipasi kepada masyarakat.

D. Partisipasi Publik

Selama ada Negara di situ ada birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah tetap mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri, baik di Negara berkembang maupun Negara maju, peran birokrasi pemerintah masih dominan. Hal tersebut dapat dilihat dan dicermati dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah, antara lain peran regulasi dalam mengatur kehidupan masyarakatnya (*regulative*). Sebagai contoh peran mengatur adalah dibuatnya peraturan daerah mengenai kawasan bebas kendaraan bermotor, dimana pesepeda memiliki jalur khusus untuk pesepeda sehingga menimbulkan rasa aman bagi pesepeda sewaktu di jalanan. Peran birokrasi pemerintah

yang lain adalah peran distributive (*distributive*), yaitu peran bantuan atau subsidi sehingga masyarakat yang memang perlu dibantu pemerintah, tetap dapat melaksanakan aktivitasnya sehingga kehidupan sosial ekonominya tidak terganggu. Contohnya adalah bantuan keuangan dalam bentuk subsidi upah bagi pekerja upah atau buruh dalam rangka penanganan dampak COVID-19. Selain itu peran pemerintah juga dapat berupa peran redistribusi (*redistributive*) dalam rangka mendistribusikan sumberdaya dari kelompok mampu ke kelompok atau masyarakat yang kurang mampu yang memang membutuhkan bantuan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sebagai contoh, sumbangan dari perusahaan jamu berupa jamu kesehatan yang disalurkan kepada sekelompok masyarakat untuk dapat meningkatkan daya tahan tubuh. Peran birokrasi pemerintah lain yang penting adalah peran sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dalam rangka melayani dan mempermudah proses pengurusan layanan pemerintah. Sebagai contoh layanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), dimana pemerintah memproses dan melayani masyarakat yang membutuhkan jasa layanan pembuatan KTP.

Jaman selalu berubah termasuk dengan pola penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dalam proses pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Peran birokrasi pemerintah yang dianggap paling dominan di antara peran-peran dari *stake holder* lainnya mulai bergeser. Berbagai gagasan muncul yang pada dasarnya mengurangi peran birokrasi pemerintah dan menambah atau meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat. Salah satu kajian akademis berupa buku yang ikut memunculkan dan meramalkan wacana partisipasi masyarakat adalah buku "*Reinventing Government*", walaupun semangat yang ada dalam buku tersebut adalah lebih ke arah mengtransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik, namun salah satu aspek yang penting dari buku tersebut yang dibahas mendalam adalah mengenai pemberian kewenangan kepada publik dibanding melayani. (Osborne&Gaebler,

1992). Dengan demikian tergambar bahwa peran masyarakat lebih ditekankan dibanding peran dari pemerintah. Publik atau masyarakat memiliki dan mengontrol pemerintah. Inisiatif dalam merencanakan dan melaksanakan program kegiatan lebih banyak diserahkan kepada publik.

Peran dan partisipasi publik yang sangat kentara adalah sewaktu masyarakat berbondong-bondong menuju ke suatu tempat untuk mencoblos calon mereka dalam pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum. Partisipasi publik sebenarnya tidak hanya sebatas mencoblos dalam pemilihan umum, tetapi juga dapat berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik yang dapat berimplikasi terhadap kepentingan publik. Misal dapat memberikan masukan sewaktu pemerintah akan mengimplementasikan tentang program kali atau sungai bersih. Dasar dari partisipasi masyarakat dalam bidang politik juga merambah pada berbagai peran pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat (*public service*).

1. Pengertian Partisipasi Publik

Ada berbagai definisi atau pengertian dari partisipasi publik. Beragamnya pengertian partisipasi publik disebabkan oleh sudut pandang dan orientasi kepentingan dari yang mengartikan partisipasi publik tersebut. Partisipasi publik dilihat dari aspek politik dapat berbeda dengan sudut pandang pemerintah yang memiliki orientasi layanan kepada masyarakat. Sudut pandang masyarakat mengenai pengertian partisipasi publik dapat dilihat dari aspek kepentingan dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Partisipasi masyarakat dari konsep administrasi publik dianggap sebagai sarana kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat untuk mempromosikan nilai-nilai demokrasi khususnya dalam segi akuntabilitas dan transparansi.

Marc Holzer & Richard W. Schwester (dalam Rahayu & Juwono, 2019) mendefinisikan partisipasi masyarakat atau publik (yang tidak memiliki jabatan atau posisi di pemerintahan) berbagi kekuasaan

bersama pejabat publik dalam membuat keputusan dan dalam mengambil tindakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Marc Holzer & Richard W. Schweser menambahkan bahwa partisipasi memiliki definisi yang berbeda jika dilihat dari perspektif yang berbeda pula. Menurut Asikin (2001) partisipasi merupakan proses keterlibatan stakeholders dalam mempengaruhi dan ikut mengendalikan jalannya rangkaian penyusunan kebijakan yang berdampak kepadanya. Karena itu tiap stakeholder akan memiliki tingkat keterlibatan yang berbeda-beda sesuai dengan bobot yang dimilikinya. Bobot yang dimaksud adalah tingkat (kedekatan) kepentingan stakeholder bersangkutan dengan pengambil keputusan dan kekuatan pengaruhnya terhadap proses penyusunan kebijakan. Hasan (2007) menjelaskan bahwa prinsip partisipasi adalah mendorong setiap warga menggunakan hak menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Analisis partisipatif ini dilakukan guna memahami suara masyarakat miskin, laki-laki dan perempuan, tentang masalah kemiskinan yang mereka hadapi serta mengakomodasikan suara masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan. Di lain pihak, untuk meningkatkan partisipasi individu maka perlu dikembangkan suatu forum untuk menciptakan dialog diantara individu-individu tersebut dan mendorong individu memiliki motivasi untuk bertindak dalam mendukung pelaksanaan program tersebut (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Dalam kaitannya dengan governansi yang baik, khususnya menyangkut prinsip partisipasi, Darwanto (n.d) menyatakan ada berbagai bentuk partisipasi, yaitu:

- 1) Secara langsung
- 2) Dengan perwakilan (yaitu memilih wakil dari kelompok-kelompok masyarakat),
- 3) Secara politis (yaitu melalui pemilihan terhadap mereka yang mencalonkan diri untuk mewakili mereka)

- 4) Berbasis informasi (yaitu dengan data yang diolah dan dilaporkan kepada pengambil keputusan)
- 5) Berbasis mekanisme pasar yang kompetitif (misalnya dengan pembayaran terhadap jasa yang diterima).

Dengan melihat bahwa dalam proses pembangunan khususnya di Negara yang hampir disejajarkan dengan Negara maju, unsur partisipasi masyarakat/publik dianggap sangat signifikan dalam pelaksanaan program pembangunan, Thoha (1995) mengidentifikasikan beberapa keuntungan yang diperoleh berbagai pihak dari adanya partisipasi masyarakat tersebut yaitu:

1. Banyak proyek pembangunan tidak dapat ke luar dari lilitan persoalan jika rakyat yang terkena proyek tidak terlibat. Dengan demikian, keuntungan adanya partisipasi masyarakat dapat memecahkan persoalan pelaksanaan pembangunan yang tidak diperkirakan sebelumnya.
2. Dengan partisipasi, para perencana memperoleh informasi amat berharga yang tidak dapat diperoleh dengan cara lain. Dengan kata lain, melalui partisipasi, dengan mengajak mereka, para perencana dan para birokrat dapat memperoleh informasinya yang amat berharga.
3. Rakyat akan sangat menerima perubahan yang diadakan jika diajak berperanserta dalam perencanaan perubahan. Partisipasi masyarakat dapat dimulai dari saat merancang, mengonstruksi, melaksanakan, sampai saat mengevaluasi program pembangunan.
4. Beberapa studi membuktikan partisipasi masyarakat akan banyak menghemat biaya, dengan cara memobilisasikan tenaga kerja tak terpakai (*unused labor*) dan sumber daya lokal lainnya.
5. Telah banyak diketahui bahwa keterlibatan masyarakat dapat memberikan manfaat yang sangat besar dalam menyelesaikan suatu proyek atau program pembangunan.

6. Proses pemantauan merupakan kegiatan yang mengharuskan pengecekan langsung di lapangan. Kegiatan ini justru akan lebih bermanfaat dan efisien jika melibatkan masyarakat lokal atau setempat.
7. Partisipasi merupakan proses pendidikan. Dengan partisipasi rakyat dididik untuk merasakan ikut memiliki, menjaga, dan mengendalikan setiap program yang dibuat bersama.

E. Hambatan Partisipasi Publik

Sesuatu yang ditujukan dengan niat baik belum tentu mulus dan lancer dalam merealisasikan, termasuk dalam melaksanakan partisipasi publik. Beberapa hambatan utama yang sering muncul terdiri atas hambatan sosio kultural dan hambatan eksternal. (Thoha, 1995).

Hambatan internal merupakan keengganan sebagian besar masyarakat untuk terlibat dalam suatu kegiatan program pembangunan. Keengganan ini secara sosio-kultural mereka belum mungkin dapat aktif menyuarkan keinginan mereka. Sikap seperti ini lebih banyak didominasi oleh masyarakat perdesaan seperti di Indonesia yang lebih banyak diam, sudah puas dengan apa yang sudah ada di lingkungan mereka, serta tidak tergerak untuk mengubah cara hidup maupun tujuan hidupnya. Partisipasi menurut mereka tidak memberikan rasa tertarik bagi mereka. Hambatan ini tidak fatal, karena hanya masalah sosio-kultural sebagai sikap tradisional konservatif yang dapat diatasi dengan memberikan informasi dan pencerahan pemahaman kepada mereka. Dengan semakin sering dan intensif pemberian informasi dan sosialisasi program kepada mereka, maka hal tersebut akan dapat menghilangkan sikap pasif dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Selain keengganan masyarakat, aspek lain adalah sikap dan perilaku para birokrat yang lebih banyak menjaga jarak dengan rakyat. Di mata masyarakat, khususnya di perdesaan, para birokrat pemerintah merupakan pejabat yang

mempunyai kedudukan, keistimewaan, dan cara bertindak yang berbeda dengan cara mereka sehari-hari. Perilaku negatif dari para birokrat pemerintah tersebut memberikan efek menakutkan bagi masyarakat karena birokrat pemerintah merampas hak-hak rakyat, hanya minta dilayani, atau meminta sumbangan. Aspek lainnya yang menghambat partisipasi adalah dari diri masyarakat itu sendiri karena rendahnya tingkat kesadaran rakyat untuk berpartisipasi. Harapan mereka tidak tercapai karena kekurangsaadaran mereka mengenai bentuk bantuan dari pemerintah yang dianggap tidak bermanfaat.

Hambatan eksternal berarti hambatan yang berasal dari publik atau masyarakat, berarti yang meliputi birokrasi itu sendiri dalam menyelenggarakan rutinitas birokrasi sehari-hari. Pendekatan pelayanan publik yang didasarkan atas kebutuhan dan kepentingan publik tidak diperhatikan oleh birokrat. Birokrat lebih percaya bahwa mereka sendiri memiliki kekuatan, kewenangan, dan kemampuan untuk menjawab permasalahan di dalam masyarakat. Partisipasi yang aktif memerlukan kemitraan dan kolaborasi dari berbagai *stake holder*. Ada keengganan birokrat pemerintahan untuk bermitra dengan masyarakat karena anggapan serta memandang kemampuan dari peserta masyarakat khususnya masyarakat perdesaan. Sebenarnya birokrat merasa tidak nyaman dengan cara kerja konsultasi, karena mereka harus sering berkunjung ke perdesaan serta menemui masyarakat. Kondisi jenis pekerjaan seperti kadang dapat membuat beban bagi birokrat karena mereka lebih senang bekerja dibalik meja serta dengan udara pendingin yang sejuk. Dengan model pekerjaan terpusat, tidak ada kunjungan ke perdesaan ataupun observasi lapangan tidak memungkinkan petugas lapangan mengetahui permasalahan yang sebenarnya. Dengan dasar informasi di lapangan yang salah memungkinkan pengambilan keputusan mengenai program pembangunan juga akan tidak tepat, atau salah sasaran.

Sebagai aparatur pemerintah yang bertugas melayani publik atau masyarakat, birokrasi pemerintah perlu mengetahui dan memahami gambaran yang lengkap mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan warga Negara yang diposisikan tidak hanya sebagai pengguna layanan tetapi juga sebagai warga Negara yang memiliki peran penting dalam proses penyediaan sarana dan prasarana kepentingan publik. Di bawah ini adalah matriks mengenai peran masyarakat dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan (Dwiyanto, 2005), sebagai berikut:

Tabel 6.1 Identifikasi Peran Masyarakat

No	Peran Masyarakat	Bagaimana Peran Masyarakat Dijalankan
1.	Masyarakat/warga Negara sebagai <i>customer</i>	Masyarakat adalah pengguna utama dan klien pelayanan publik sehingga mereka harus diperlakukan sebagai customer yang berharga oleh pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik
2.	Masyarakat/warga Negara sebagai pemilik/pemegang saham	Masyarakat adalah pemilik Negara, melalui pajak yang mereka bayarkan maka mereka telah melakukan investasi terhadap pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Masyarakat adalah pemegang saham, karena mereka memberikan suara secara langsung untuk memilih gubernura atau bupati/walikota yang harus menjalankan pemerintahan.
3.	Masyarakat/warga Negara sebagai pembuat isu	Masyarakat menentukan visi pemerintah, masa depan yang ingin diwujudkan serta strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Masyarakat adalah penasihat

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| kebijakan | pemerintah ketika mereka akan membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. |
| 4. Masyarakat/warga Negara bersama-sama dengan pemerintah sebagai produsen pelayanan publik | Masyarakat dan institusi-institusi yang dibentuk oleh masyarakat bekorsa sama dengan pemerintah menjadi penyedia pelayanan publik, baik yang dibayar maupun yang dilakukan secara sukarela. |
| 5. Masyarakat/warga Negara sebagai evaluator kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah | Sebagai pengguna utama pelayan publik yang disediakan oleh pemerintah, masyarakat memegang posisi penting yang paling sentral untuk menilai kualitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. |
| 6. Masyarakat/warga Negara sebagai pemantau pelayanan publik yang independen | Pengukuran kinerja dilakukan oleh masyarakat pada level akar rumput yang lebih bersifat independen dengan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat secara umum |

Sumber: Diringkas dari Wray et all (Dwiyanto, 2005)

Dalam memasuki kancah globalisasi, sangat sulit membayangkan bagaimana pemerintah dan birokrasinya sebagai aktor utama di sektor publik dapat memainkan perannya dalam mendukung para pelaku sosial-ekonominya jika mereka masih terperangkap pada rutinitas, kemapanan, dan resisten terhadap perubahan. Dengan birokrasi yang paternalistik, kewenangan mengambil diskresi cenderung terkonsentrasi pada level pimpinan puncak, bukan pada level garis depan (*front officer*) yang sebenarnya lebih langsung berhubungan dengan kondisi lapangan. Dengan hirarki yang panjang, kendala untuk melakukan tindakan secara cepat dalam rangka pelayanan publik sulit untuk dilakukan.

Orientasi pada kekuasaan juga membuat energi birokrasi lebih merespon kepada pimpinan bukannya merespon problem yang ada pada masyarakat, tidak menanggapi secara cepat apa yang dibutuhkan oleh warganya. Birokrasi yang panjang menyebabkan sulit bagi aparatur pemerintah di level bawah untuk dapat segera mengatasi masalah dan segera membantu warga karena mereka terkendala dengan hirarki birokrasi yang panjang. Dengan kondisi seperti itu maka lambat laun dapat menyebabkan tingkat kepercayaan kepada birokrasi pemerintah berkurang dan pemerintah kehilangan legitimasinya atau dengan kata lain, masyarakat sudah tidak percaya lagi dengan keberadaan pemerintah. Dengan kapasitas inovasi yang rendah mengakibatkan sektor publik tidak efisien dan tidak responsif terhadap kebutuhan yang diinginkan masyarakat.

Oleh karena itu peningkatan kapasitas inovasi merupakan suatu keniscayaan jika menginginkan pemerintah dan sektor publik dirasakan manfaat kehadirannya oleh masyarakat. Dengan peningkatan kapasitas atau kemampuan yang tinggi dalam berinovasi akan meningkatkan tingkat kepercayaan dan legitimasi publik kepada birokrasi pemerintah (Dwiyanto,2016).

Dalam kaitannya dengan meningkatkan partisipasi warganegara terhadap program pembangunan yang dijalankan pemerintah maka perlu dikembangkan suatu forum atau wadah untuk menciptakan dialog diantara warga-warga tersebut yang nanti akan terlibat dalam implementasi program dan mendorong mendorong warganegara untuk memiliki motivasi dalam mendukung pelaksanaan program tersebut (Denhardt dan Denhardt, 2007).

Forum atau wadah yang dapat berbentuk organisasi atau lembaga itu dibuat dalam rangka pemberdayaan terhadap masyarakat. Pemberdayaan terhadap warganegara dalam pelaksanaan program oleh pemerintah dilakukan melalui pemberian kewenangan dan kepercayaan sehingga warganegara dapat

mengatasi permasalahan program tersebut jika menemui hambatan dan sekaligus mampu untuk menolong diri mereka sendiri (Osborne dan Gaebler, 1992).

Dalam hal ini perlu ada fasilitasi untuk mendorong warganegara dalam pelaksanaan program tersebut untuk menyampaikan kepentingan dan kebutuhan mereka, apa yang menjadi komitmen mereka sehingga fasilitasi tersebut dapat menciptakan rasa memiliki bagi warganegara tersebut, warganegara ikut bertanggungjawab mengenai pelaksanaan program yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintahan(Denhardt dan Denhardt, 2007).

BAB 4 PENUTUP

A. Kesimpulan

Pemerintah terutama di negara sedang berkembang mempunyai peran yang sentral sehingga dapat dianggap sebagai agen perubahan dari suatu masyarakat (*agent of change*) serta agen perubahan yang berencana (*agent of development*). Kemudian berkembang pemikiran mengenai peran pemerintah yang tidak lagi sebagai sentral dalam kehidupan masyarakat namun berusaha mentransformasikan semangat wirausaha ke dalam sektor publik. *Governance* lebih menitikberatkan pada interaksi yang terjadi antara tiga aktor yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Sebenarnya permasalahan pemerintahan bukan semata menyangkut besar kecilnya pegawai pemerintah itu sendiri, namun juga terletak pada bentuk kesalahan yang dilakukan oleh pimpinan birokrasi yang mengakibatkan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah menjadi berkurang.

Menyangkut peran pimpinan maka dikenal dengan pimpinan dan manajer dimana manajer adalah orang yang menjalankan tugas dan fungsi manajemen yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan kontrol. Tingkatan-tingkatan manajer khususnya pada instansi-instansi besar terdiri atas: Manajer Tingkat Atas (Top-level Managers); Manajer Tingkat Menengah (Middle-level Managers); Manajer Garis Depan (Frontline Managers). Dalam menjalankan tugasnya, peran manajer adalah sebagai *Interpersonal roles*, *Informational roles*, dan *Decisional roles*. Pemimpin adalah seseorang yang mampu mempengaruhi orang lain dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kepemimpinan adalah sesuatu sifat yang melekat pada orang tersebut, misalnya bersifat mengayomi, mendukung, memotivasi atau malahan ada sifat yang menghasut, irihati, tidak tegas. Adapun 5 (lima) perilaku utama pemimpin: Menantang proses & menciptakan perubahan;

Menginspirasi visi bersama; Memungkinkan orang lain untuk bertindak; Menjadi panutan; dan Membesarkan hati.

Komunikasi sebagai proses penyampaian pesan dari pengirim kepada penerima dengan harapan dapat dimengerti dan diperoleh balikan (*feedback*) sehingga terjadi pengertian bersama. Komunikasi yang baik sangat menentukan bagi terselenggaranya efektivitas kelompok atau organisasi. Komunikasi yang buruk dapat sebagai sumber konflik antar personal dalam organisasi. Khususnya dalam birokrasi, terjalin adanya suatu komunikasi birokrasi atau komunikasi pemerintahan yang berarti kemampuan aparatur pemerintahan dalam mengemas ide, gagasan, program untuk diinformasikan kepada masyarakat secara tidak melawan hukum dalam mencapai tujuan Negara dan tujuan pemerintahan secara sah. Komunikasi pemerintahan berkaitan dengan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara dan pemerintahan sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD Tahun 1945. Secara umum akibat atau hasil komunikasi dapat mencakup 3 aspek yaitu aspek: Kognitif, Afektif, dan Konatif. Komunikasi menjalankan 4 fungsi utama di dalam suatu kelompok atau organisasi pemerintah yaitu fungsi: 1) kendali (kontrol, pengawasan), 2) motivasi, 3) pengungkapan emosional, dan 4) informasi. Tanda-tanda komunikasi yang efektif mencakup lima hal: *pengertian, kesenangan, pengaruh dan sikap, hubungan sosial yang baik, dan tindakan*. Komunikasi birokrasi pemerintahan yang efektif akan dapat dicapai ketika semua aparatur birokrasi pemerintahan memiliki perhatian terhadap aspek-aspek: *Consistency; Clarityness; Correctness; Completeness*

Organisasi publik berbeda dengan organisasi privat, oleh karena itu tantangan dan problem yang dihadapi pimpinan organisasi publik juga berbeda dengan tantangan yang dihadapi oleh organisasi privat. Pimpinan birokrasi publik tidak hanya berperan sebagai manajer tetapi juga kadang harus menunjukkan sikap kepemimpinannya. Fungsi Kepemimpinan Birokrasi Masa Orde

64

Baru: Kepanjangannya kontrol pemerintah pusat terhadap daerah; Lebih mengutamakan kepentingan rezim berkuasa dibandingkan mementingkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya; Munculnya efek domino, aparat pemerintah daerah yang ada di daerah cenderung mengikuti pemimpin daerahnya. Adapun kepemimpinan Orde Reformasi harus memperhatikan: Birokrasi harus *back to basic*, memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada warganya; Otonomi daerah berdampak pada birokrasi pemerintah yang demokratis dan partisipatif. Sedangkan kepemimpinan birokrasi masa mendatang perlu memperhatikan aspek-aspek: Tantangan Politik. Muncul berbagai macam kekuatan politik yang berpengaruh terhadap kebijakan publik; Tantangan Ekonomi. Pelaku-pelaku ekonomi harus dimaksimalkan perannya; Tantangan Sosial. Permasalahan yang menyangkut kerusakan dan kehancuran eksistensi bangsa dan Negara Indonesia harus diantisipasi.

Nilai merupakan pedoman atau kepercayaan yang dipergunakan oleh orang atau organisasi untuk bersikap jika berhadapan dengan situasi yang harus membuat pilihan. Nilai-nilai merupakan suatu kepercayaan permanen mengenai apa yang tepat dan tidak tepat yang mengarahkan tindakan dan perilaku pegawai dalam mencapai tujuan organisasi. Dapat dikatakan bahwa nilai-nilai merupakan pembentuk ideology yang meresap ke dalam keputusan-keputusan tiap hari Kepercayaan pada pemerintah merupakan salah aspek penting dalam wacana administrasi publik. Signifikansi kepercayaan pada pemerintah untuk tata kelola yang baik telah mendapatkan perhatian utama di antara para reformis pemerintah. Jika publik mempercayai pemerintahnya, mereka akan mendukung kegiatan pemerintah dan mereka akan bersedia menerima otoritas dengan harapan pemerintah akan bekerja untuk mereka dan tidak akan menyalahgunakan mereka. Kepercayaan publik didefinisikan sebagai konsep yang digunakan sebagai basis orientasi dalam melakukan evaluasi terhadap pemerintah yang didasarkan kepada seberapa

baik pemerintah berkinerja sesuai dengan harapan normative dari public.

Berbagai langkah dapat dilaksanakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada birokrasi pemerintahan, seperti pembenahan yang dilakukan kepada institusi pemerintah atau lembaga. Mengatasi ketidakpercayaan terhadap birokrasi pemerintah, yaitu:

1. Birokrasi harus mampu beranjak dari kinerja sloganis yang berorientasi pada jargon-jargon bombastis tanpa usaha nyata. Birokrasi harus mampu mengajak rakyat untuk bekerja keras mewujudkan tujuan bersama tanpa terikat pada slogan yang tidak perlu.
2. Moral dan etika haruslah menjadi pertimbangan pertama jika birokrasi mengambil keputusan (*policy*) atau bertindak mengimplementasikan *policy* tersebut.

Dalam kaitannya dengan membangun kepercayaan publik maka sewaktu pemerintah akan menjalankan suatu program pembangunan maka perlu melibatkan warga dalam pelaksanaan program tersebut. Oleh karena itu sosialisasi sangat penting bagi warga yang nantinya akan terlibat dalam pelaksanaan program sehingga mereka mengetahui apa yang menjadi tujuan pelaksanaan program yang direncanakan pemerintah. Karena peran utama birokrasi pemerintah adalah tidak semata merespon dan mengakomodir tuntutan masyarakat, tetapi lebih fokus membangun hubungan kepercayaan dan kerjasama dengan dan di antara warganegara

Partisipasi masyarakat dari konsep administrasi publik dianggap sebagai sarana kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat untuk mempromosikan nilai-nilai demokrasi khususnya dalam segi akuntabilitas dan transparansi.

Berbagai bentuk partisipasi, yaitu:

- 1) secara langsung

- 2) dengan perwakilan (yaitu memilih wakil dari kelompok-kelompok masyarakat),
- 3) secara politis (yaitu melalui pemilihan terhadap mereka yang mencalonkan diri untuk mewakili mereka)
- 4) berbasis informasi (yaitu dengan data yang diolah dan dilaporkan kepada pengambil keputusan)
- 5) berbasis mekanisme pasar yang kompetitif (misalnya dengan pembayaran terhadap jasa yang diterima).

Ada beberapa hambatan dalam partisipasi masyarakat. Hambatan internal merupakan keengganan sebagian besar masyarakat untuk terlibat dalam suatu kegiatan program pembangunan. Keengganan ini secara sosio-kultural mereka belum mungkin dapat aktif menyuarakan keinginan mereka. Hambatan eksternal berarti hambatan yang berasal dari publik atau masyarakat, berarti yang meliputi birokrasi itu sendiri dalam menyelenggarakan rutinitas birokrasi sehari. Dalam kaitannya dengan meningkatkan partisipasi warganegara terhadap program pembangunan yang dijalankan pemerintah maka perlu dikembangkan suatu forum atau wadah untuk menciptakan dialog diantara warga-warga tersebut yang nanti akan terlibat dalam implementasi program dan mendorong warganegara untuk memiliki motivasi dalam mendukung pelaksanaan program tersebut.

Forum atau wadah yang dapat berbentuk organisasi atau lembaga itu dibuat dalam rangka pemberdayaan terhadap masyarakat. Pemberdayaan terhadap warganegara dalam pelaksanaan program oleh pemerintah dilakukan melalui pemberian kewenangan dan kepercayaan sehingga warganegara dapat mengatasi permasalahan program tersebut jika menemui hambatan dan sekaligus mampu untuk menolong diri mereka sendiri.

PUSTAKA

- Asikin, Mukti. (2001). Stakeholder participation in SME Policy Design and Implementation. Jakarta: ADB Technical Assistance SME Development
- Bateman, Thomas S. & Snel, Scott A. (2008). Manajemen: Kepemimpinan dan Kolaborasi dalam Dunia yang Kompetitif. Buku 2. (Terj.) Depok: Salemba Empat
- Darwanto, Herry. (n.d). Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Berbasis Masyarakat Terpencil.
<https://www.google.com/#q=pemberdayaan+masyarakat+melaui+partisipasi+>
- Denhardt, Janet V. and Denhardt. Robert B. (2007). *The new public service: serving, not steering* . New York:M.E. Sharpe
- Dwiyanto, Agus. (2016). Memimpin Perubahan di Birokrasi Pemerintah: Catatan Kritis seorang Akademisi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. (2005). Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus. (2004). *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.
- Farazman, Ali. (2004). *Sound governance : policy and administrative innovations*. Edited by Ali Farazmand. USA: Praeger
- Gray, Jerry L & Starke, Frederick A. (1984). Organizational Behavior: Concept and Application. USA: Bell & Howell Company.
- Hasan, Erliana. (2010). Komunikasi Pemerintahan. Jakarta: Universitas Terbuka

- Hasan, Irawan. 2007. Pemberdayaan Masyarakat dan Prinsip Partisipatif.
<http://www.p2kp.org/wartaarsipdetil.asp?mid=1623&catid=2&unduh>, 13 Sept 2013.
- Hersey, Paul & Blanchard, Kenneth. (1986). Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia. Terj. Jakarta: Erlangga.
- Kikuchi, Masao. (2008). Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanes Experiences. Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust. UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Kompas. (2020). Indonesia Menentukan Nasib: Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Koontz, Harold & Weihrich, Heinz. (1990). Essentials of Management, 5th Ed. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Kristiadi, J.B. (1999). Kendala dalam Menciptakan Birokrasi Era Globalisasi. Menyoal Birokrasi Publik. Jakarta: Balai Pustaka
- Moore, Harold G. (2011). The Challenge of Resurrecting the Public Trust. Advancing Excellence and Public Trust in Government. UK: by Lexington Books
- OECD . (2004).. *OECD Principles of Corporate Governance*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted. (1992). *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sektor publik*.(penerj. Abdul Rosyid). Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.

- Osborne, D.& Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. USA: Addison-Wesley
<http://www.depkmham.go.id/NR/rdonlyres/7AF24B76-0A92-47FE-B2A8-515471E886EB/1757/HUMASKehumasanpemerintah.pdf>
- Rahayu, Amy Y.S& Yuwono, Vishnu. (2019). *Birokrasi dan Governance: Teori, Konsep, dan Aplikasinya*. Depok: Rajawali Pers.
- Rakhmat, Jalaluddin. (2018). *Psikologi Komunikasi*.(ed.revisi). Bandung: Remaja Rosdyakarya.
- Robbins, Stephen P. & Judge, Timothy A. (2008). *Perilaku Organisasi*. Buku 1.(Terj.)Depok: Salemba Empat
- Robbins, Stephen P.(1996). *Perilaku Organisasi:Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. PT Prenhallindo. Jakarta
- Said, M.Mas'ud. (2007). *Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi di Indonesia*. Malang; UMM Press.
- Sendjaja, S. Djuarsa (2003). *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Toha, Miftah. (1995). *Birokrasi Indonesia dala Era Globalisasi*. Jakarta: PT Batang Gadis.
- The Liang Gie (1992). *Administrasi Perkantoran Modern*. Liberty. Yogyakarta
- Toha, Muharto (2002). *Perilaku Organisasi*. Universitas Terbuka. Jakarta
- USAID (2013). *Demokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan*.
<http://www.usaid.gov/id/indonesia/democracy-human-rights-and-governance>. Diunduh 20 Januari 2014
- Widjaja, AW.(1988). *Ilmu Komunikasi: Pengantar Studi*. PT Bina Aksara. Jakarta

Wirawan. (2007). Budaya dan Iklim Organisasi. Depok: Salemba Empat

Williams, Juan. (2011). Making a Difference in People's Lives to Regain the Public Trust. Advancing Excellence and Public Trust in Government. UK: by Lexington Books

GLOSARIUM

Birokrasi: Berasal dari kata "bureaucracy", yang berarti suatu organisasi dengan rantai komando seperti piramida dengan lebih banyak orang di tingkat bawah daripada di atas. Ini biasanya terjadi di organisasi sipil maupun militer.

Hubungan masyarakat: Sering disingkat menjadi "humas", adalah seni mengelola informasi antara individu atau organisasi dan masyarakat. Ini dapat mencakup sebuah organisasi atau individu yang mendapatkan eksposur ke khalayak menggunakan topik kepentingan publik, press release, dan berita yang tidak membutuhkan pembayaran langsung.

Informasi: Suatu data yang telah diproses sehingga dapat digunakan oleh orang dan berguna bagi pengambilan keputusan individu atau organisasi.

Kepemimpinan: Dalam bahasa asing *leadership* yaitu kepemimpinan berkonotasi memberikan inspirasi dimana seorang pemimpin memberikan inspirasi atau motivasi kepada para pengikutnya untuk mencapai kesuksesan dalam mencapai tujuannya

Kepercayaan: Berkaitan dengan apa yang menurut individu atau lembaga dianggap benar dan dianggap tidak benar yang melukiskan karakteristik moral atau suatu kode etik.

Kepercayaan publik: basis untuk melakukan evaluasi pemerintah yang didasarkan pada seberapa baik pemerintah berkinerja sesuai dengan harapan normatif masyarakat, sehingga masyarakat dapat melihat apakah birokrasi pemerintah menjalankan fungsinya dengan baik atau masih mengecewakan masyarakat.

Kewirausahaan: Dalam bahasa Inggris *Entrepreneurship* sebagai proses mengidentifikasi, mengembangkan, dan membawa visi ke dalam kehidupan. Ini dapat termasuk ide inovatif, ide berjualan, peluang, atau cara yang lebih baik untuk menjalankan sesuatu. Hasil akhir dari proses ini adalah pembentukan usaha baru dalam situasi risiko atau ketidakpastian.

Komunikasi: perpindahan informasi dan arti dari satu pihak kepada pihak lain melalui penggunaan simbol bersama, ada model komunikasi satu arah dan dua arah dimana satu arah adalah informasi yang mengalir hanya ke satu arah yaitu dari pengirim ke penerima, tanpa ada umpan balik.

Lembaga: Wadah atau tempat di mana orang berkumpul, bekerja sama, terorganisasi, dan dipimpin dengan memanfaatkan sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu. Lembaga memiliki dua aspek: kelembagaan dan keorganisasian. Aspek kelembagaan menekankan nilai-nilai moral dan aturan masyarakat, sedangkan aspek keorganisasian menekankan struktur dan mekanisme untuk mencapai tujuan.

Manager: Orang yang menjalankan tugas dan fungsi manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan kontrol

Manajemen: Proses kerja sama dengan dan melalui orang-orang dan kelompok untuk mencapai tujuan organisasi.

Nilai-nilai: Pedoman atau kepercayaan yang dipergunakan oleh orang atau organisasi untuk bersikap jika berhadapan dengan situasi yang harus membuat pilihan.

Partisipasi publik: Peran mereka yang tidak memiliki jabatan atau posisi di pemerintahan yang berbagi kekuasaan bersama pejabat

publik dalam membuat keputusan dan dalam mengambil tindakan yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat

Pemimpin: Orang yang menjalankan fungsi manajemen, yaitu penggerakan yang digunakan untuk menggerakkan unsur manusia di dalam organisasi.

Pemerintah: Organisasi yang memiliki otoritas untuk membuat dan menerapkan Undang-Undang serta mengatur masyarakat di wilayah tertentu, biasanya negara dengan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Publik: Disebut juga sektor umum sebagai bagian ekonomi suatu negara atau pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi pemerintah, dan masyarakat yang berhubungan dan berdampak pada suatu negara, negara, atau komunitas.

PROFIL PENULIS



Dr. Darmanto, M.Ed pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, Sekolah Pascasarjana Universitas Terbuka. Pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan Ilmu Administrasi dan Wakil Dekan Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka. Beberapa kali mengikuti berbagai kegiatan seminar baik di dalam negeri maupun luar negeri, termasuk yang diselenggarakan oleh IAPA maupun AAPA. Pada tahun 1984 menyelesaikan Strata 1 Administrasi Negara di UNS Surakarta, tahun 1989 Manajemen Pendidikan S2 di Simon Fraser University Canada, dan tahun 2014 S3 Ilmu Administrasi di Universitas Indonesia. Selain melaksanakan abdimas dan menulis artikel di jurnal dalam negeri maupun luar negeri, juga menulis buku ajar (modul) untuk mahasiswa Universitas Terbuka.

KEPEMIMPINAN BIROKRASI & KEPERCAYAAN PUBLIK

Buku ini ditulis untuk memberikan pemahaman secara memadai mengenai kepemimpinan pemerintah dalam layanan masyarakat atau publik. Salah satu tugas penting kepemimpinan birokrasi dan aparatur pemerintah adalah menyelenggarakan birokrasi yang baik yang diperlukan untuk menjalankan layanan publik secara optimal



**Editor :
Dr Abdillah Munawir, M.Si**



Penerbit

CV. SATYA MANDIRI

Jl. Kalisari Dharma X Blok G4 No. 26 Pakuwon City, Surabaya
Telp. 031-58201229, 0331-4436810, Fax. 0331-4436810
Email : satyamandiri2@gmail.com