

KEPEMIMPINAN UNTUK MASYARAKAT SIPIL

Samodra Wibawa

It is apparent that the middle class in Indonesia is experiencing change in all dimensions including the economic, social and political aspects. This change, of course, requires that there is a shift in the paradigm of the administration of development which has a paternalistic pattern pointing toward an egalitarian and participative pattern. The desire for this shift can only be fulfilled by, among others, a shift in leadership which is initiated by the public leaders themselves.

The author is ultimately lured to draw a conclusion that the application of various leadership styles which are explored in this piece of work will very much depend on the assumptions which are used when examining the community as a whole. If the civil society in Indonesia is seen as one which will grow towards the social situation as it is intended to be shaped, then the choice of a participative type of leadership becomes inevitable.

Masyarakat Indonesia tengah mengalami perubahan dengan percepatan yang cukup tinggi, baik pada gatra ekonomi, sosial maupun politik. Arah kecenderungannya mengikuti arus perubahan global, antara lain kesejahteraan penduduk yang terus meningkat, proses politik yang semakin terbuka, tersebar, dan terdesentralisasi, serta posisi masyarakat yang menjadi lebih otonom di hadapan pemerintah. Kecenderungan ini dapat dirumuskan, sekalipun agak arbitrer, sebagai berkembangnya masyarakat sipil (*civil society*).

Menghadapi kecenderungan semacam itu, peran pemerintah dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara memperoleh tantangan untuk dikaji- ulang. Paradigma administrasi pembangunan yang sejak dasawarsa 1960-an bercorak "kebakapan", yang di dalamnya pemerintah mendudukkan diri sebagai pelaku sentral pembangunan, perlu dan telah teramat sering diseru untuk digeser ke corak yang egaliter

dan partisipatif.

Tuntutan akan pergeseran peran tersebut dapat dipenuhi antara lain dengan perubahan gaya kepemimpinan yang ditampilkan oleh para pemimpin (formal) publik seperti presiden, menteri, gubernur, bupati, camat dan lurah. Gaya kepemimpinan seperti apa yang sesuai untuk masyarakat sipil tersebut merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh tulisan ini. Untuk tujuan itu, tulisan ini pertama-tama mereview teori kepemimpinan, kemudian membahas masyarakat sipil, dan akhirnya mendiskusikan gaya kepemimpinan yang sebaiknya diterapkan untuk masyarakat sipil.

TEORI KEPEMIMPINAN

Teori kepemimpinan telah cukup banyak dikembangkan, terutama di dalam ilmu manajemen. Jadi, lokusnya adalah perusahaan yang *profit oriented*. Sekalipun demikian, teori-teori tersebut dapat dimanfaatkan untuk memberikan

ijakan bagi diskusi tentang kepemimpinan publik, yang lokusnya adalah masyarakat luas. Dengan kata lain, tulisan ini mengandaikan bahwa teori kepemimpinan yang di-review di bagian ini memiliki tingkat abstraksi yang tinggi, sehingga menjadi tidak soal dimana teori tersebut digunakan untuk menjelaskan peristiwa kepemimpinan.

Kepemimpinan: Definisi dan Fungsi

Kepemimpinan pada dasarnya merupakan inti dari fungsi manajemen-proses pengeralahan sumberdaya untuk mencapai tujuan. G.R. Terry mendefinisikan kepemimpinan sebagai kegiatan mempengaruhi orang agar mereka bertindak mencapai tujuan (Thoha:253). Definisi yang senada dikemukakan oleh Black. Semenara itu, Pfiffner dan Presthus secara lebih tegas menyatakan bahwa kepemimpinan adalah pengoordinasian dan pemotivasian individu maupun kelompok untuk mencapai suatu tujuan (Tjokroamidjojo:110). Definisi-definisi ini menjelaskan bahwa kepemimpinan adalah suatu proses pengeralahan individu untuk berperilaku dan mengelola sumberdaya yang mengarah ke pencapaian tujuan.

Upaya mempengaruhi perilaku individu tersebut hanya akan efektif jika seorang pemimpin mampu memainkan peran interpersonal, informasional dan desisional (Mintzberg sebagaimana dikutip Thoha:259-268). Frasa ini dijelaskan satu per satu sebagai berikut.

Pertama, dalam memainkan peran interpersonal, seorang pemimpin harus tampil sebagai *figure-head*: mewakili organisasi dalam

setiap kesempatan, terutama setiap kali menghadapi persoalan. Kecuali itu, dia juga berperan sebagai *liaison manager*, yakni melakukan komunikasi dengan organisasi eksternal.

Yang *ke-dua* adalah peran informasional. Dalam hal ini seorang pemimpin berperan sebagai pemantau: berusaha mengetahui dan memahami perilaku orang lain dan lingkungan. Dengan ini seorang pemimpin dapat mengidentifikasi persoalan secara tepat, sehingga dapat melakukan pengeralahan sumberdaya secara efektif. Selain itu, pemimpin juga berperan sebagai penyaring: menyerap informasi dari luar --baik yang berupa fakta maupun nilai-- untuk kemudian disaring dan disebarkannya ke anggota organisasi. Penyaringan ini perlu dilakukan, karena informasi dari luar kadang kala mengganggu para anggota organisasi dalam menerima pengarahan dari si pemimpin. Selanjutnya, berkaitan dengan peran *figurehead* di atas, dalam peran informasional ini seorang pemimpin juga menjadi juru bicara bagi organisasinya.

Yang terakhir adalah peran *decisional* atau pembuatan keputusan. Sudah jelas bahwa, dalam mengarahkan perilaku para anggota organisasi, seorang pemimpin perlu selalu membuat keputusan. Dalam hal ini ia berperan sebagai entrepreneur yang memprakarsai setiap tindakan, penghalau gangguan (*disturbance handler*), pembagi sumber (*resource allocator*), dan negosiator: melakukan tawar-menawar dengan lingkungannya.

Dari uraian tadi terlihat bahwa seorang pemimpin harus memainkan berbagai peran agar kepemimpinannya efektif. Namun demi-

kian, pertanyaan yang mengemuka adalah: Bagaimana seorang pemimpin dapat memainkan peran tersebut? Bagaimana para anggota organisasi mau diarahkan oleh seorang pemimpin? Mengapa seorang pemimpin dipatuhi sedangkan pemimpin lain tidak? Adakah perilaku kepemimpinan lebih "baik" dibanding perilaku yang lain?

Gaya Kepemimpinan

Secara terbatas, kita bisa mendaftar berbagai gaya kepemimpinan atas dasar 4 hal:

- a) keluasan wilayah para anggota dalam mengambil keputusan atau frekuensi dan intensitas penggunaan otoritas oleh pemimpin,
- b) intensitas orientasi pemimpin pada prestasi dan pada orang,
- c) peluang anggota untuk terlibat dalam pengambilan keputusan, dan
- d) dukungan dan arahan yang diberikan oleh pemimpin kepada para anggota.

Dengan dasar yang pertama, dapat diperoleh sebuah kontinum tentang gaya kepemimpinan seperti Gambar 1. Pada titik ekstrim kiri pemimpin menggunakan otoritasnya secara penuh, sehingga anggota atau bawahan hampir tidak memperoleh kebebasan untuk ikut menentukan kebijakan. Sebaliknya, pada titik ekstrim kanan pemimpin hampir tidak menggunakan otoritasnya dan mempersilakan para anggota atau bawahan untuk merumuskan kebijakan organisasi.

Pemetaan gaya kepemimpinan atas dasar orientasi pemimpin pada prestasi dan pada orang dilakukan

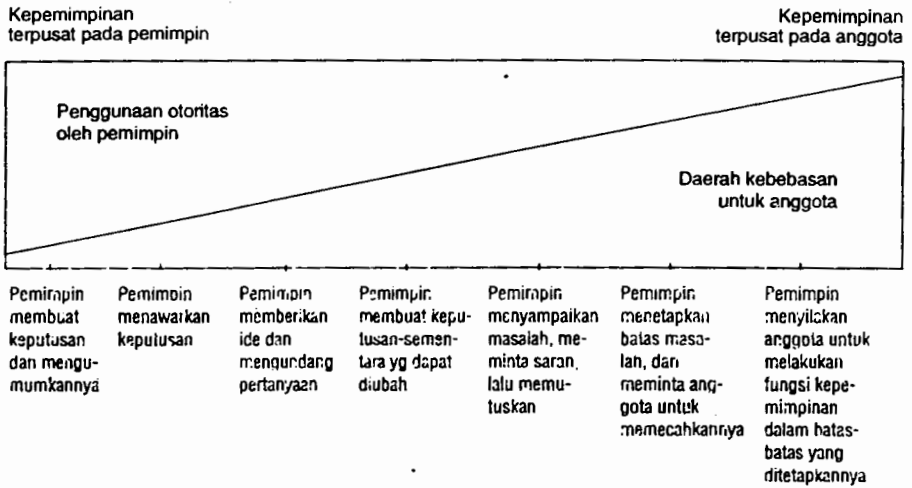
oleh Blake dan Mouton. Mereka membuat kotak-kotak gaya kepemimpinan sebagaimana terlihat pada Gambar 2. Titik 1,9, misalnya, menunjukkan bahwa pemimpin hanya memperhatikan kebutuhan dan harapan para anggota organisasi sehingga melupakan prestasi organisasi. Sebaliknya, pada titik 9,1 pemimpin hanya mementingkan prestasi organisasi dan mengabaikan kepuasan para anggota.

Sementara itu, Likert merekam empat jenis gaya kepemimpinan (Thoha:308-310). Perekaman Likert ini didasarkan pada peluang anggota untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan organisasi. Yang pertama adalah gaya "eksploitatif-otoritatif". Dalam hal ini pemimpin bersifat eksploitatif kepada anggota, dengan cara menciptakan ketakutan dan juga ancaman hukuman kepada para anggota. Dia melakukan komunikasi satu arah saja, dan tidak pernah meminta keterlibatan anggota dalam merumuskan kebijakan.

Gaya yang ke-dua adalah "otoritatif yang baik hati" (*benevolent authoritative*). Sekalipun pemimpin membuka saluran komunikasi ke atas, pemimpin dengan gaya ini mengabaikan gagasan anggota. Kecuali itu dia masih menciptakan ketakutan dan hukuman, sehingga bawahan tetap tidak merasa bebas.

Yang ke-tiga adalah gaya konsultatif. Dengan gaya ini pemimpin membuka partisipasi bagi para anggota, tetapi dia sendirilah yang pada akhirnya membuat keputusan. Yang terakhir adalah gaya partisipatif. Dalam hal ini pemimpin memberikan kepercayaan penuh kepada para anggota. Dia mempersilakan ang-

Gambar 1. Kontinum Perilaku Kepemimpinan



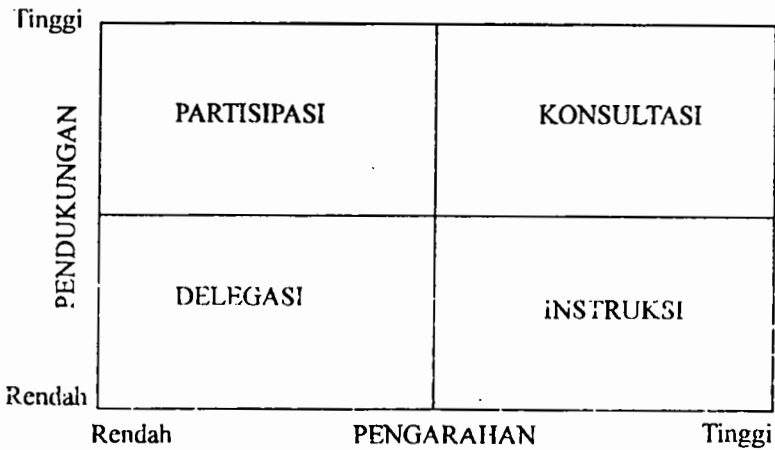
Sumber : Diubah dari Thoah : 300.

Gambar 2. Kisi Kepemimpinan

9	(1.9) Manajemen Perhatian penuh terhadap kebutuhan orang untuk memenuhi hubungan, menyebarkan suasana organisasi dan kecepatan kerja yang menyenangkan dan bersahabat	(9.8) Manajemen Pekerjaan diselesaikan oleh orang yang mempunyai rasa keterikatan, saling tergantung, lewat "keperluan bersama" dalam tujuan organisasi, menyebarkan hub. saling percaya dan saling menghormati
8		
7		
6	(5.5) Manajemen Hasil karya organisasi yang memadai adalah mungkin melalui keseimbangan dari ketahanan menghasilkan pekerjaan dengan semangat semaksimal kerja orang pada tingkat yang memuaskan	(9.1) Manajemen Efisiensi dalam pekerjaan disebabkan oleh pengaturan kondisi pekerjaan secara demikian sehingga turut campurnya unsur mahasiswa itu paling sedikit
5		
4		
3		
2	(1.1) Manajemen Penggunaan usaha yang minimum untuk menyelesaikan pekerjaan yang diperlukan secara tepat	
1		
	1 2 3 4 5 6 7 8 9	

Sumber : Gibson et.al. : 274

Gambar 3. Gaya Kepemimpinan menurut Hersey dan Blanchard



Sumber: Diubah dari Thoha: 312,314.

gota untuk menetapkan tujuan dan merencanakan kegiatan organisasi; sehingga para anggota tersebut merasa bebas.

Mengakhiri deskripsinya tentang keempat gaya kepemimpinan di atas, Likert menilai bahwa gaya yang terakhirlah, yakni partisipatif, yang paling efektif untuk diterapkan guna mencapai tujuan organisasi. Dari penelitiannya, dia menyimpulkan bahwa organisasi yang produktif pada umumnya dipimpin oleh seseorang yang berperilaku partisipatif.

Pada akhirnya, atas dasar intensitas perilaku pemimpin dalam mengarahkan maupun mendukung para anggotanya, Hersey dan Blanchard (Thoha:310-315) merumuskan empat gaya dasar kepemimpinan, yakni: partisipasi, konsultasi, delegasi dan instruksi (Gambar 3). Seorang pemimpin di-

katakan partisipatif, misalnya, jika dia memberikan dukungan yang tinggi kepada para anggotanya dan sekaligus sangat sedikit memberikan pengarahan. Sebaliknya, dia dikatakan instruktif jika banyak memberikan pengarahan tetapi hampir tidak pernah mendukung ide-ide bawahan.

Teori Sifat

Ada anggapan yang sampai sekarang masih dipegang sebagian orang, bahwa pemimpin adalah orang yang memang terlahir sebagai pemimpin, bukannya orang yang dididik untuk menjadi pemimpin. Namun demikian, teori-sifat yang lebih moderat mencoba menangkap karakteristik yang melekat pada kebanyakan pemimpin. Penelitian yang dilakukan antara tahun 1930 dan 1950 mendaftar empat sifat

yang dijumpai pada seorang pemimpin (urut dari yang terpenting) [Thoha: 279 - 282; Gibson: 265-267]:

- a) cerdas
- b) berinisiatif
- c) terbuka dan humoris
- d) bersemangat, jujur, simpatik dan penuh percaya diri.

Sementara itu, Davis menambahkan tiga ciri berikut yang melekat dalam diri setiap pemimpin:

- e) dewasa dan *luwes* dalam bergaul
- f) punya motivasi kuat untuk berprestasi
- g) memberikan "perhatian" pada dimensi kemanusiaan.

Selanjutnya, Millet menyebut beberapa ciri yang berbeda (Tjokroamidjojo:111-112):

- h) sehat dan energik
- i) mempunyai *sense of mission* (yakni bahwa tujuan organisasinya baik, dan punya komitmen kuat untuk mencapai tujuan tersebut)
- j) mempunyai integritas, bertanggung jawab
- k) persuasif
- l) mampu menilai potensi orang
- m) loyal, mengabdikan kepada tujuan organisasi dan para anggotanya.

Teori sifat berusaha menunjukkan kepada kita karakteristik yang dimiliki oleh kebanyakan pemimpin. Sifat-sifat yang didaftar oleh teori ini kemudian digeneralisasikan, dan sering berubah menjadi nilai: bahwa seorang pemimpin *harus* memiliki sifat-sifat tersebut di atas. Namun demikian, kepemimpinan adalah proses adaptasi atau interaksi dua arah dan saling mempengaruhi antara seorang pe-

mimpin dengan para anggota. Dalam konteks ini, efektivitas kepemimpinan seseorang dipengaruhi juga oleh variabel di luar dirinya.

Teori Jalan-Tujuan

Teori jalan-tujuan dikembangkan antara lain oleh House dan Mitchel (Gibson:301-304; Thoha: 290-293). Teori ini bermula dari teori harapan (*expectancy motivation theory*) yang menyatakan bahwa sikap, kepuasan dan perilaku seseorang terhadap pekerjaan ditentukan oleh: (a) apakah perilakunya itu memberikan hasil yang diharapkan, dan (b) kesenangannya terhadap apa yang diharapkan tersebut. Diterapkan pada proses kepemimpinan, maka dapat dibuat dua proposisi utama, yaitu:

- a) Anggota mau menerima perilaku pemimpin jika mereka menganggap perilaku pemimpin itu merupakan sumber kepuasan bagi mereka.
- b) Perilaku pemimpin dapat memotivasi anggota jika:
 - memuaskan kebutuhan anggota
 - menguatkan posisi anggota.

Dengan demikian, menurut teori ini seorang pemimpin harus memberikan imbalan kepada para anggota sebagaimana apa yang mereka harapkan, dan menjelaskan bagaimana imbalan tersebut dapat diperoleh.

Ada empat perilaku pemimpin dan tiga jenis sikap anggota yang dimaksud oleh teori ini. Keempat perilaku pemimpin itu meliputi: direktif, suportif, partisipatif, dan prestasi (*achievement oriented*). Sementara itu, ketiga sikap anggota meliputi: kepuasan kerja, peneri-

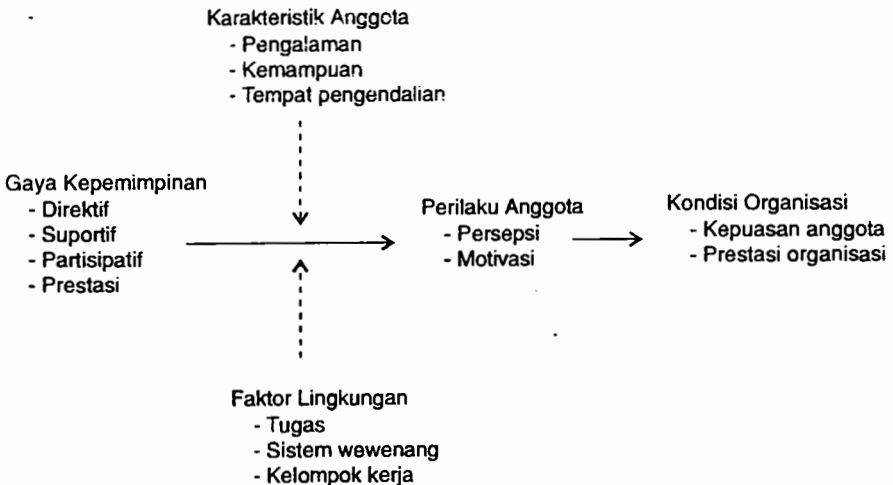
maan terhadap pemimpin, dan harapan tentang usaha, hasil dan imbalan.

Dengan gaya yang direktif (mengarahkan) seorang pemimpin cenderung untuk memberikan apa yang menjadi harapan anggota organisasi; sedangkan dengan gaya yang suportif (mendukung) seorang pemimpin memperlakukan anggota secara sama. Pemimpin yang partisipatif cenderung berunding dengan anggota, meminta saran dan gagasan mereka sebelum mengambil keputusan. Sementara pemimpin yang berorientasi pada prestasi cenderung menetapkan tujuan organisasi yang menantang, mengharapkan anggota berprestasi tinggi, dan berusaha terus-menerus untuk

meningkatkan prestasi organisasi.

Di pihak lain, ada dua variabel situasional yang mempengaruhi efektivitas kepemimpinan, yakni karakteristik bawahan dan tekanan serta tuntutan lingkungan (*environmental pressures and demands*). Karakteristik bawahan mencakup kemampuan, pengalaman dan "tempat pengendalian" (*locus of control*) --intern atau ekstern. Sedangkan faktor lingkungan mencakup tugas, sistem wewenang dan kelompok kerja. Terhadap seorang bawahan yang mempunyai kemampuan tinggi, misalnya, seorang pemimpin tidak layak untuk berperilaku secara direktif (serba mengarahkan). Contoh lain, jika seorang bawahan mempunyai tempat pengendalian intern dia yakin bahwa imbalan

Gambar 4. Model Jalan-Tujuan



Sumber: Diubah dari Gibson et.al.:304.

hanya akan diperoleh jika dia berprestasi, maka perilaku kepemimpinan yang sesuai baginya adalah partisipatif. Hal sebaliknya berlaku bagi bawahan yang tempat pengendaliannya ekstern: dia berpendapat bahwa imbalan tetap akan diperolehnya sekalipun dia tidak berprestasi.

Teori Situasional

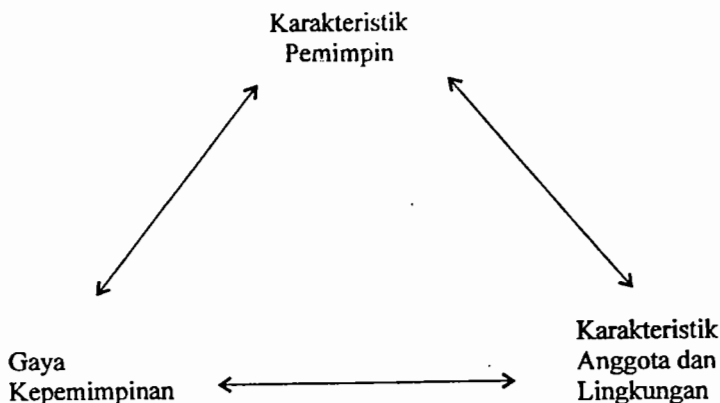
Mengaji berbagai teori di atas, tampaknya kita akan cenderung berpendapat bahwa efektivitas proses kepemimpinan memang merupakan variabel yang dipengaruhi oleh banyak variabel bebas. Beberapa variabel yang terdaftar dalam semua teori di atas adalah: sifat pemimpin, karakteristik anggota dan situasi lingkungan. Secara luas, Luthans menyimpulkan bahwa perilaku kepemimpinan berkaitan erat baik dengan karakteristik pemimpinnya

maupun lingkungan intern dan ekstern (Thoha:294-296). Gambar 5 mewakili penyimpulan ini.

Pada sisi lain dapat pula ditarik sebuah pemahaman, ialah bahwa gaya kepemimpinan itu bersifat situasional atau kontingentif. Suatu gaya, misalnya otoriter atau direktif, yang efektif diterapkan pada sekelompok orang dapat gagal jika diterapkan pada kelompok yang berbeda. Dengan demikian, seorang pemimpin akan berperilaku secara efektif jika gaya kepemimpinannya disesuaikan dengan kondisi bawahan dan lingkungan organisasinya.

Dengan cara yang lebih mudah dipahami, masih dalam pendekatan situasional, Hersey dan Blanchard yang telah dikutip di depan berpendapat bahwa gaya kepemimpinan seseorang sebaiknya disesuaikan dengan tingkat kematangan bawahan. Yang dimaksud de-

Gambar 5. Interaksi Antar-faktor dalam Kepemimpinan



Sumber: Diubah dari Thoha:295.

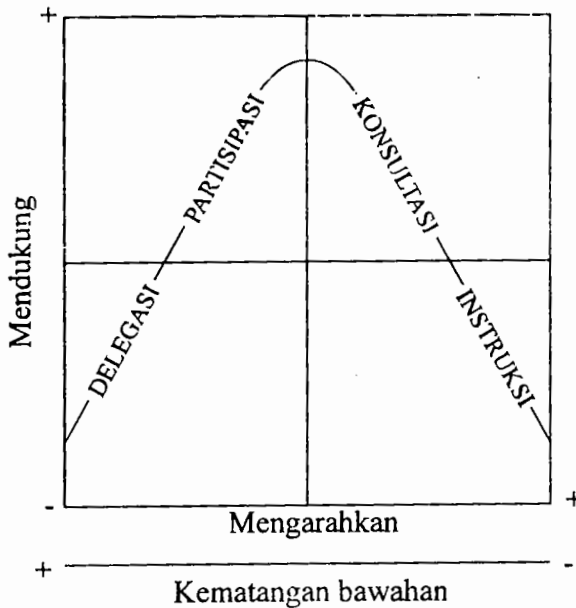
ngan tingkat kematangan adalah kemampuan dan kemauan anggota untuk bertanggungjawab dalam mengendalikan perilakunya sendiri. Kedua sarjana ini membuat model kepemimpinan situasional sebagaimana terlihat pada Gambar 6. Jika para anggota organisasi mempunyai kematangan yang tinggi, yakni mampu dan mau mengendalikan perilaku mereka sendiri, maka pemimpin seyogyanya menggunakan gaya kepemimpinan delegatif. Dalam hal ini pemimpin membuat kebijakan bersama-sama dengan para anggota, lalu membiarkan cara implementasi kebijakan tersebut untuk dikelola oleh para anggota sendiri. Sebaliknya, jika tingkat kematangan anggota rendah, maka kepemimpinan

hanya akan efektif jika ditampilkan dengan gaya instruktif.

MASYARAKAT SIPIL DAN INTERVENSI NEGARA

Diskusi tentang masyarakat sipil dilakukan secara sangat bagus oleh Mochtar Pabottinggi dan M. Ryaas Rasyid. Mereka berdua, dan banyak pakar yang lain, lebih suka menerjemahkan *civil society* sebagai "masyarakat kewargaan" daripada "masyarakat sipil". Perbedaan penerjemahan ini kiranya tidak perlu didiskusikan di sini. Menurut Rasyid, konsep masyarakat sipil telah dijumpai pada abad ke-18. Konsep ini menunjuk pada jaringan kelompok-kelompok sosial yang

Gambar 6. Kepemimpinan Situasional



Sumber: Diubah dari Thoha:318.

mandiri, yang terletak di antara individu atau keluarga dan negara. Jadi, dalam terminologi yang sering dijumpai dalam perbincangan tentang demokrasi, masyarakat sipil kurang-lebih, tapi tidak persis, menunjuk pada kelas menengah yang mengantarai warga negara dengan negaranya.

Secara lebih eksplisit, Rasyid mendefinisikan masyarakat sipil sebagai masyarakat yang mandiri, yang dalam batas tertentu mampu memajukan dirinya sendiri serta cenderung membatasi intervensi negara. Definisi yang mirip diajukan oleh Syamsuddin Haris. Dia mengatakan bahwa masyarakat sipil adalah masyarakat yang mandiri secara ekonomi, sosial dan politik, yang relatif bebas dari campur-tangan negara.

Akan tetapi, mengutip Jean L. Cohen dan Andrew Arato, Pabottinggi membedakan *civil society* dari *political* dan *economic society*, yang semuanya berinteraksi dengan negara. Hanya saja, perbedaan ini hanyalah pada aras konseptual, bukannya praktikal. Artinya, suatu masyarakat dapat pada waktu yang bersamaan memainkan ketiga jenis masyarakat tersebut.

Masyarakat sipil dimengerti oleh Cohen dan Arato sebagai jenis masyarakat yang tidak langsung berkaitan dengan kontrol atau penaklukan atas negara, melainkan pada pengerahan pengaruh lewat berbagai perhimpunan demokratis serta perbincangan bebas dalam lingkup kehidupan kultural. Mengutip Cohen dan Arato, Pabottinggi melihat bahwa berkembangnya masyarakat sipil didasari oleh semangat egalitarianisme dan inklu-

sivisme universal. Setiap individu memandang individu lain dalam kesedarajatan. Situasi masyarakat sipil yang egaliter seperti itu tampaknya akan dituju oleh setiap evolusi politik. Alasannya adalah karena, bagi manusia modern, tak ada *civility* tanpa kesetaraan. Inilah yang merupakan esensi dari apa yang disebut Barrington Moore "revolusi borjuasi" atau Robert Dahl "doktrin republikan".

Setiap bangunan politik yang sehat, lanjut Pabottinggi, mengandung resiprokalitas yang setara, reguler, ajeg, tertebak, kumulatif, dan saling bina atar warga negara. Oleh karena itulah Pabottinggi memilih mendefinisikan masyarakat sipil sebagai:

komunitas dimana berlaku kesantunan, kesetaraan, tingkat kesalingpercayaan yang memadai, serta peluang mobilitas yang relatif sama dalam interaksi berbagai gagasan maupun kelompok di dalamnya.

Sementara di satu pihak konsep masyarakat sipil menghadirkan gambar ideal tentang suatu masyarakat, di pihak lain dia menyembunyikan kecemasan. Di dalam dirinya sendiri masyarakat sipil mengandung ketidakharmonisan, karena di dalamnya pasti dijumpai perbedaan kepentingan yang seringkali tajam. Bila setiap individu saling berlomba memenuhi kepentingan mereka yang berbeda-beda, maka disharmoni yang ditimbulkannya bahkan dapat mengancam kohesivitas masyarakat. Itulah sebabnya Hegel, seperti dikutip Rasyid, menuduh masyarakat sipil sebagai *a self crippling entity* (entitas yang

melumpuhkan dirinya sendiri).

Pada penyimpulan inilah, Hegel mengharuskan adanya intervensi negara terhadap masyarakat. Secara lebih tegas dapat dikatakan bahwa intervensi negara itu sah adanya, karena (jika?) di dalam masyarakat berlangsung ketidakadilan dan ketidaksederajatan serta ada kekuatan yang mengancam kepentingan universal masyarakat.

Hanya saja, pikiran Hegel memperoleh sanggahan empirik. Setidak-tidaknya, bangkitnya masyarakat sipil di Eropa Tengah dan Timur pada dasawarsa terakhir membuktikan bahwa dominasi negara atas masyarakatlah yang melumpuhkan kehidupan masyarakat. Artinya, pernyataan Hegel bahwa karena kehidupan masyarakat lumpuh maka negara perlu melakukan intervensi adalah keliru, setidaknya tidaknya dalam kasus ini.

Pandangan ekstrim Hegel tentang intervensi negara, dan penolakan yang tak kalah ekstrimnya terhadap pandangan itu, agaknya ditengahi oleh Paine sebagaimana dikutip Rasyid. Bila negara diposisikan secara berhadapan dengan masyarakat, maka negara hanya sah jika dia merupakan perwujudan dari delegasi kekuasaan yang diberikan oleh masyarakat demi terciptanya kesejahteraan publik.

KEPEMIMPINAN UNTUK MASYARAKAT SIPIL DI INDONESIA

Dari diskusi tentang teori kepemimpinan di depan, penulis cenderung untuk menggunakan pendekatan situasional atau kontingensi dalam melihat gaya kepemimpinan seseorang, meskipun tidak sepe-

nuhnya menolak teori-sifat yang mendaftar beberapa karakteristik yang sering melekat pada diri seorang pemimpin. Dengan kata lain, penulis cenderung untuk menyetujui pendapat bahwa tidak ada sebuah gaya kepemimpinan yang lebih unggul dibanding gaya lain tanpa dilihat karakteristik lingkungan yang mengitari seorang pemimpin. Model yang dibangun oleh Hersey dan Blanchard cukup memadai sebagai pedoman. Model kedua sarjana ini antara lain dapat diturunkan untuk membuat proposisi bahwa ketika para individu warga negara telah cukup matang, dalam arti mampu dan mau mengendalikan perilaku mereka sendiri, maka pemimpin "sebaiknya" menerapkan gaya partisipatif. Tetapi, persoalannya: Sejauh mana masyarakat sipil telah berkembang di Indonesia?

Sekalipun Pabottinggi menilai bahwa masyarakat Indonesia telah kehilangan otosentrisitas, tersebut oleh penjajahan yang lama, kita dalam batas tertentu telah mulai dapat merasakan adanya kemandirian pada beberapa kelompok masyarakat. Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini, meski dituduh sentralistis, atau paling tidak korporatis, dan memperkuat ketiadaan otosentrisitas tersebut, bagaimanapun juga telah dapat menciptakan keberdayaan pada diri masyarakat. Berbarengan dengan itu, proses liberalisasi global yang telah dimulai pada 1990-an ini tampaknya memaksa banyak negara untuk menjadi lebih demokratis. Dorongan internal dan desakan eksternal ini agaknya cukup kondusif bagi munculnya masyarakat sipil di Indonesia, setidaknya dalam 20-

an tahun mendatang.

Gaya kepemimpinan yang bagaimanakah yang tepat untuk diterapkan dalam masyarakat sipil? Bila menyimak karakteristik dari masyarakat sipil sebagaimana dibahas di depan, maka tampaknya kita akan cenderung untuk mengharuskan seorang pemimpin organisasi publik agar bergaya partisipatif, bukannya instruktif atau otoritatif. Namun, kita perlu juga memperhatikan bahwa kepemimpinan publik cenderung untuk mengalami proses birokratisasi. Pemimpin publik (dalam tulisan ini yang dimaksud terutama adalah menteri, gubernur, bupati, camat dan lurah, seperti telah disinggung di depan) akan terjebak ke dalam aturan rutin dan juga, misalnya, terbebani untuk menjaga stabilitas. Selain itu, karena pemimpin organisasi publik dibebani misi politik yang besar, dia menjadi kurang berani mengambil inisiatif. Dia tidak berani menetapkan kebijakan yang mengandung risiko (Tjokroamidjojo:112-113).

Dalam konteks Indonesia, birokratisasi kepemimpinan tersebut sebenarnya cukup dilematis. Hal ini karena pemimpin di negara berkembang seharusnya memelopori perubahan masyarakat, tetapi di pihak lain dia didesak oleh berbagai kepentingan politik (baca: penguasa) untuk mempertahankan keamanan. Jadi, misalnya, di tengah kecenderungan yang berlangsung ke arah terciptanya masyarakat sipil, pemimpin publik terbebani untuk mempertahankan *status quo* yang di dalamnya birokrasi pemerintah menduduki posisi yang dominatif di hadapan masyarakat. Menghadapi dilema seperti ini, seorang pemimpin organisasi publik cen-

derung untuk memilih mempertahankan keamanan, karena memang insentif yang mendorongnya untuk tetap bertahan sebagai pemimpin adalah status dan keamanan jabatan. Dia tidak berani melakukan inovasi jika harus mengorbankan kedua hal terakhir ini. Akibatnya, paling tidak tiga di antara empat peran *decisional* yakni entrepreneur, *resource allocator* dan negosiator (lihat pembahasan di depan) tidak dapat dimainkannya.

Dengan demikian, kalau masyarakat Indonesia saat ini dianggap sedang berada dalam proses transisi menuju masyarakat sipil, maka logika-internal yang melekat pada pemimpin publik seperti di atas tampaknya akan menghambat proses perubahan masyarakat tersebut. Hambatan lain terletak pada *locus of control* (letak pengendalian) dari sebagian masyarakat kita yang masih berada di luar diri mereka sendiri. Artinya, sekalipun sudah ada yang mandiri, sebagian kelompok masyarakat kita tampaknya belum mampu menentukan prestasinya sendiri, dan masih menggantungkan diri pada "pertolongan" atau bahkan santunan dari pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat. Dalam pemahaman House dan Mitchel, yang disetujui penulis, jika *locus of control* berada di luar diri seseorang maka bentuk kepemimpinan yang "tepat" untuknya adalah direktif atau otoritatif. Dengan kata lain, selama ketergantungan masyarakat kita terhadap pemerintah belum bisa dikurangi, maka gaya kepemimpinan yang otoritatif merupakan konsekuensi-logis yang mengikutinya.

Hanya saja, optimisme terhadap keberhasilan proses "pensipilan

masyarakat" akan muncul jika kita mempertimbangkan beberapa karakteristik pemimpin publik (Allison:514-519). Yang pertama, jika diingat bahwa masa jabatan seorang pemimpin publik itu terbatas, maka konsistensi kegiatan organisasi dalam mencapai tujuan sosial hanya dapat dijamin jika masyarakat mengontrol kegiatan organisasi publik tempat pemimpin itu berada. Dengan kata lain, proses pengambilan kebijakan hendaknya dilakukan secara terbuka misalnya dengan meniadakan DPR, DPRD, atau LKMD untuk ikut melakukan formulasi maupun monitoring kebijakan.

Ke-dua, karena otoritas pemimpin publik seringkali kabur, ditambah dengan pertanggungjawaban yang mendua ke banyak atasan (*boss* formal maupun non-formal), maka pemimpin publik memiliki kesempatan yang luas untuk menyalahgunakan wewenangnya. Oleh karena itu, bila kita menginginkan hal ini tidak terjadi, maka seyogyanya masyarakat diperisalkan untuk melakukan kontrol secara relatif bebas.

Ke-tiga, walaupun seorang pemimpin organisasi publik pada dasarnya bersifat jujur, dia seringkali tetap tidak dapat melakukan monitoring secara memadai tersebut oleh ketidakmampuan maupun ketiadaan sarana. Kekurangan ini akan dapat ditambal jika dia dibantu oleh masyarakat dalam melakukan kegiatan monitoring maupun evaluasi. Ini meminta seorang pemimpin organisasi publik untuk bersikap lapang dada terhadap setiap informasi negatif tentang organisasi dan para anggotanya.

PENUTUP

Tulisan ini telah menjelaskan beberapa gaya kepemimpinan yang mungkin diterapkan oleh pemimpin publik, dan telah menegaskan bahwa tidak ada sebuah gayapun yang lebih unggul dibanding yang lain. Akan tetapi, jika masyarakat sipil kita anggap sedang akan bertumbuh, dia merupakan situasi sosial yang hendak kita wujudkan, maka pilihan atas gaya kepemimpinan yang partisipatif dan bukannya otoritatif atau direktif merupakan suatu keharusan. Keharusan ini didukung oleh kondisi obyektif organisasi publik sendiri yang memang mewajibkan kepemimpinan dalam organisasi publik itu bersifat partisipatif. Bila hal ini tidak dipenuhi, maka penyalahgunaan wewenang akan menjadi konsekuensi logisnya, disadari maupun tidak disadari oleh para pelaku.

BACAAN

- Allison, Graham T., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" dalam Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. *Classics of Public Administration*, 2nd ed., Pacific Grove: Brooks, 1987
- Gibson, James L. et.al., *Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Erlangga, 1990
- Haris, Syamsuddin, "Pembinaan Politik, Demokratisasi dan Pembentukan 'Civil Society': Problematik Kepartaian Indonesia di Bawah Orde Baru". dalam seminar *Dimensi Kepemimpinan dan Masyarakat Ke-*

- wargaan: *Menuju Abad XXI, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia*, di Kupang, 24-26 Januari 1995.
- Pabottinggi, Mochtar, "Problematik Masyarakat Kewargaan dan Prinsip Kedaulatan Rakyat di Indonesia", dalam seminar *Dimensi Kepemimpinan dan Masyarakat Kewargaan: Menuju Abad XXI*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, di Kupang, 24-26 Januari 1995.
- Rasyid, M. Ryaas, "Perkembangan Pemikiran tentang Masyarakat Kewargaan (Tinjauan Teoretik)", dalam seminar *Dimensi Kepemimpinan dan Masyarakat Kewargaan: Menuju Abad XXI*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, di Kupang, 24-26 Januari 1995.
- Selim, Georges M.; and Sally A. Woodward, "The Manager Monitored" dalam Willcocks and Harrow (1992)
- Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi*, Jakarta: Rajawali, 1983
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1981
- Willcocks, Leslie; and Jenny Harrow, *Rediscovering Public Services Management*, London: McGraw-Hill, 1992