

# Kualitas Baru Kepemimpinan: Sebuah Penilaian

Samodra Wibawa<sup>1</sup>

## Abstract

In January 1995, Gadjah Mada University conducted a seminar on leadership, and it was argued that leadership style should be transformed in seven manners. This article questioned whether the ideas have been implemented in the last decade. The answer is somewhat negative. The Reform Era which is marked by democratic, decentralistic and liberal system was not conducive enough for the ideas to manifest themselves. The author still finds the tendency of existing prevailing power: authoritarian and corrupt. He also suggests the ancient pill of power abuse: democracy and participation incl. peblisit or referendum.

## Kata-kata kunci:

kepemimpinan, otoriter, demokrasi

## Gagasan

Pada pertengahan Januari 1995, Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM menyelenggarakan seminar berjudul 'Kepemimpinan untuk Organisasi Publik'. Pemikiran yang dapat diperas darinya sangat menarik, apalagi jika dilihat konteksnya adalah jaman Orde Baru. Karena itu melanjutkan hasil dari seminar tersebut, makalah ini pertama-tama akan merangkum pemikiran yang berkembang dari seminar tersebut, kemudian memberikan komentar dengan mengingat pemikiran dan kondisi kontemporer saat ini. Jadi, tulisan ini melakukan semacam evaluasi ide, mengkaji *practicability* dari ide-ide tersebut.

Para pembicara seminar di awal 1995 itu, yang terdiri dari pakar administrasi negara, psikolog, sosiolog, pejabat birokrasi, bupati, komandan militer, pengusaha, dan pemimpin ormas, kurang-lebihnya sepakat untuk mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses untuk mempengaruhi dan memotivasi orang lain agar melakukan tindakan guna mencapai tujuan organisasi. Apakah seorang pemimpin berhasil atau gagal, hal ini ditentukan oleh kualitas pemimpin itu sendiri (pendidikan, pengetahuan, pengalaman, termasuk dedikasi, integratis, kejujuran dan keikhlasan). Namun, karakter dari orang-orang yang dipimpin (*followers*) dan

---

<sup>1</sup>Penulis adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Interaksi

Jurnal Politik dan Manajemen

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP UGM

Volume 1, Nomor 1 (Maret 2006)

Samodra Wibawa hal: 35-46

masyarakat pada umumnya juga turut menentukan keberhasilan kepemimpinan seseorang. Jadi, kualitas atau karakter dari pemimpin dan warganya haruslah *match* agar suatu sistem masyarakat/politik/administrasi dapat mencapai tujuan-tujuannya.

Konsekuensi dari pernyataan di atas adalah, bahwa gaya kepemimpinan yang pas atau efektif diterapkan di suatu tempat dan di suatu waktu belum tentu membuahkan hasil yang sama jika diterapkan di tempat dan/atau waktu yang lain<sup>2</sup>. Efektif tidaknya gaya kepemimpinan seseorang tergantung pada karakter warganya dan situasi yang melingkupinya. Gaya itu bisa demokratis atau otoriter, bisa sentralistis atau desentralistis. Jadi, atas nama efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan bersama, gaya yang demokratis tidak selalu berarti baik dan yang sentralistis tidak selalu berarti jelek. Demokrasi bisa kontraproduktif terhadap pembangunan ekonomi, misalnya. Serba relatif, serba subyektif. Jadi demokrasi atau otoriter tidak pas jika dinilai dalam dirinya sendiri, melainkan haruslah dikorelasikan atau difungsikan terhadap suatu nilai yang lain. Tapi ini memang *debatable*, karena sebagian orang menganggap bahwa demokrasi itu sendiripada dirinya sendiri adalah sesuatu yang bernilai atau lebih bernilai dibanding otoriter.

Seperti telah dikatakan di atas, fungsi suatu tipe kepemimpinan dapat dikaitkan dengan karakter warga. Kepemimpinan yang cocok untuk masyarakat agraris belum tentu atau bahkan pastilah tidak efektif jika diterapkan pada masyarakat industrial ataupun informasional. Untuk jenis masyarakat terakhir ini yang kurang-lebihnya akan atau sedang dialami oleh Indonesia demikian seminar 1995 tersebut dapat disimpulkan, gaya kepemimpinan yang ditampilkan oleh para elite organisasi publik hendaknya diubah menjadi sebagai berikut:

- a) Dari implementor menjadi fasilitator.
- b) Dari memonopoli kekuasaan menjadi berkompetisi dalam melayani masyarakat.
- c) Dari menunggu petunjuk menjadi berkreasi dan berjiwa wirausaha.
- d) Dari hanya membelanjakan sumberdaya publik menjadi 'mendapatkan hasil'.
- e) Dari *problem solver* menjadi *antisipatory*.
- f) Dari sekedar melayani menjadi memberdayakan masyarakat.
- g) Dari sentralistis menjadi desentralistis.

<sup>2</sup>Bandingkan Thoha, M. (1999). *Kepemimpinan dalam Manajemen: Suatu Pendekatan Perilaku*. Cct. 7, Jakarta: Raja Grafindo Persada, Bab 5 dan 6.

Mungkin dapat mudah ditangkap, bahwa pikiran-pikiran tersebut berbau, bersemangat 'Amerika-Inggris'<sup>3</sup>: liberal, bebas, demokratis, kesetaraan, anti-sentralitas, *laissez faire*, kompetisi, kreatif, *profit-oriented*, cerdas, berwawasan ke depan, pro-aktif, dst. Ini tidak terlepas dari wacana di kalangan akademisi pada waktu itu tentang *reinventing government* dan *new public management*, di samping wacana yang sudah cukup lama mengemuka, yakni demokrasi dan hak asasi manusia. Karena dia berbau barat, sebagian orang dengan segera dapat mengatakan bahwa ide-ide tersebut adalah a-historis, dan karena itu sulit untuk diadopsi atau diterapkan di Indonesia. Karena itulah tulisan ini mempersoalkan *practicability*-nya.

Enambelas tahun sejak gagasan tersebut dirumuskan, meskipun tidak dijadikan sebagai sebuah memorandum kebijakan yang menggigit, dan setelah mengalami perubahan rezim atau pemerintahan, apakah keharusan-keharusan tersebut kalau memang baik telah terealisasikan? Jika terealisasikan, apakah hasil dan dampaknya? Jika belum, apakah kendala yang menjadikannya tidak terwujud atau tidak dilakukan? Apakah yang masih harus dilakukan oleh siapa? Bagaimana? Hanya saja harus diakui, bahwa evaluasi ini tidak sistematis, juga tidak terfokus pada seseorang atau suatu jenis pemimpin tertentu, melainkan evaluasi secara umum, selayang-pandang. 'Pemimpin' yang dibayangkan di sini kadang-kadang menteri, kadang-kadang gubernur, bupati atau elit administrasi, dan politik. Mengingat kualitasnya yang bersifat spekulatif-tentatif, barangkali tulisan ini dapat dipandang sebagai rangsangan untuk melakukan penelitian serius, sistematis tentang kepemimpinan di Indonesia.

### Konteks Gagasan

Ketujuh butir pemikiran tentang transformasi kepemimpinan (lebih tepatnya: peran pemerintah) di atas mengingat konteksnya adalah pikiran yang maju, progresif. Konteks pada tahun 1995 kurang lebihnya adalah sebagai berikut: pemerintahan pada waktu itu adalah Orde Baru, yang pada saat ini orang dengan enteng mengatakan sebagai otoriter-sentralistis, bahkan juga totaliter. Ringkasnya, pemerintahan yang tidak demokratis. Pemerintah melalui Departemen Penerangan mengontrol pers secara cukup ketat, dan jumlah TV

<sup>3</sup>"Amerika-Inggris" adalah kata yang menunjuk pada suatu gagasan, sikap, perilaku atau moral. Di beberapa negara kata ini secara ideologis dibenci. Di Indonesia dia dibenci, yakni di jaman Jepang karena Belanda adalah sekutu Amerika dan Inggris, musuh Jepang (slogan waktu itu "Amerika kita seterika, Inggris kita linggis!"), di jaman Soekarno karena Amerika dan Inggris musuh Rusia dan China yang komunis (slogan waktu itu "Go to hell with your aids!") maupun di jaman Soeharto karena mereka, terlepas dari piutang mereka, dianggap memaksakan individualisme-liberalisme (slogannya "Kami punya sistem demokrasi sendiri, kami tidak perlu diajari!").

swasta juga masih terbatas (hanya tiga atau empat dari saat ini sepuluh). Artinya arus informasi tidak cukup bebas, partisipasi publik dalam pengambilan keputusan tidak leluasa.

Tapi sesungguhnya pada pertengahan tahun 90-an tersebut iklim kebebasan sudah mulai menyeruak di Indonesia. Masyarakat tidak lagi hanya sudah berada pada tataran industrial, melainkan lebih dari itu sudah memasuki secara agak terbatas tataran masyarakat informasional. Keberadaan TV swasta tadi telah cukup untuk menandai era informasi ini, ditambah dengan koran dan majalah yang semakin banyak. Juga internet sudah dikenal secara terbatas, disamping *handphone* yang juga sudah mulai digunakan orang di kota-kota secara terbatas. Globalisasi dan liberalisasi sudah dipahami sebagai arus deras dalam kehidupan ekonomi (dan akibatnya pastilah politik, sosial dan budaya) sudah mulai disadari bersama, yang berimplikasi pada perasaan akan perlunya rezim pemerintahan diubah menjadi demokratis, termasuk di dalamnya perlunya pengurangan aparat TNI dalam berbagai posisi pemerintahan dan perusahaan negara.

Saat ini kondisi sosial-politik Indonesia sudah berbeda jauh dengan tahun 1995. Kini Indonesia sudah dapat disebut sebagai negara demokratis. Selain demokratis, di mana berorganisasi bebas, pers bebas, tentara surat dari jabatan-jabatan politik dan birokratik, sistem pemerintahan kita juga sudah desentralistis sekalipun sejak 2004 kembali diupayakan untuk sentralistis lagi, karena desentralisasi sejak 2001 telah dianggap kebablasan. Globalisasi telah dicerap di Indonesia sebagai privatisasi, yang telah berlangsung dalam bentuk yang juga dianggap kebablasan, berupa penjualan beberapa BUMN yang dianggap sebenarnya lebih layak tetap dikuasai oleh negara. Informasi sudah diedarkan kepada dan dicerap oleh masyarakat secara relatif bebas, termasuk pertunjukan publik atau hiburan yang oleh sebagian orang disebut porno.

Seperti disebut barusan, perkembangan ke arah kebebasan tersebut mencapai taraf yang disebut kebablasan. Akibatnya adalah terjadinya konflik antar kelompok masyarakat di beberapa tempat, eksploitasi hutan secara berlebihan yang mengakibatkan banjir, masuknya produk asing tidak saja produk pabrik melainkan juga pertanian seperti gula, kedelai dan beras dan akhirnya naiknya harga-harga. Mengingat perkembangan ini, demokrasi, desentralisasi dan privatisasi serta liberalisasi mulai dipandang secara skeptis oleh banyak anggota masyarakat. Ide-ide seminar 1995 pun sepertinya juga dapat dipandang dengan cara demikian.

## Evaluasi

Karena itu dengan skeptisisme juga bagian di bawah ini melakukan evaluasi terhadap tujuh hal atau bentuk transformasi kepemimpinan yang dibicarakan di atas. Tiap butir dinilai dengan skala dari A (baik) hingga E (jelek). Penilaian yang dilakukan penulis, seperti diakui di atas, dilakukan tidak dengan cara penelitian yang sistematis, melainkan secara sederhana melalui *judgment* penulis sendiri. Sudah barang tentu hasil penilaian dengan cara semacam ini sangat terbuka untuk diperdebatkan.

### a. Dari Implementor menjadi Fasilitator

Kecenderungan seperti itu cukup terlihat, antara lain privatisasi perusahaan negara/propinsi/kabupaten dan *outsourcing* beberapa pelayanan. Namun mungkin saja ini berlangsung tidak karena dorongan gagasan, melainkan karena alasan pragmatis: para pejabat baru belum mumpuni menjadi implementor, sehingga mereka memilih untuk menjadi fasilitator saja dan meminta perusahaan swasta untuk menjadi implementornya. Tapi perubahan ini sendiri belum maksimal. Ide swastanisasi SIM dan STNK, juga IMB, sepertinya masih dianggap haram. Sementara itu, para pemimpin (lebih tepat: pejabat dan birokrasi) memang tidak lagi menjadi implementor, tetapi disebut sebagai fasilitator juga belum. Fungsi mereka sebagai fasilitator belum tertampilkan secara maksimal: adil, berada di atas semua kelompok, tidak memihak, tidak berkepentingan. Mereka mentenderkan proyek kepada swasta, tapi tender itu adalah pura-pura, diwarnai KKN. Mereka tetap belum bisa melepaskan kepentingan pribadi/kelompoknya untuk bersikap sepenuhnya memfasilitasi semua segmen masyarakat, untuk kepentingan dan dengan pertimbangan publik secara keseluruhan. Dengan demikian, penilaian penulis adalah bahwa dalam hal ini kita baru berada pada level atau kualitas C+.

### b. Dari Memonopoli Kekuasaan menjadi Berkompetisi dalam Melayani Masyarakat

Tidak jelas, apakah pemerintahan baru telah mengenal dan memahami 'doktrin' ini. Tapi seandainya pernah mendengar, ini tampaknya lebih banyak dimengerti sebagai privatisasi, padahal semestinya tidak seperti itu. Mestinya ini diartikan sebagai: dibukanya kesempatan bagi perusahaan swasta maupun kelompok masyarakat untuk ikut serta dalam pelayanan publik. Dengan kata lain, tidak ada lagi monopoli dalam pelayanan publik. Tetapi tampaknya pemerintah tidak ingin berpikir agak rumit, melainkan langsung memahami gampang saja:

privatisasi. Dalam hal ini situasinya masih jauh dari ideal. Sekalipun dalam beberapa hal para elit masih enggan melakukan privatisasi, tapi dalam kasus privatisasi yang dilakukan, pemerintah terkesan didikte oleh swasta. Para elit kita sepertinya cenderung mengejar komisi (untuk pribadi), sehingga privatisasi hanya dilakukan jika komisi yang mereka peroleh banyak.

Jadi, sekali lagi, gagasan ini sebenarnya lebih tepat jika diterjemahkan sebagai berikut: untuk setiap atau sebanyak mungkin aktivitas pemerintah(an), perusahaan swasta dan kelompok masyarakat (ormas) dipersilakan untuk melakukannya juga. Mana yang lebih baik layanannya, lebih efisien, lebih bisa diandalkan, yang dipilih untuk menjadi pelayan. Untuk selanjutnya dilakukan evaluasi secara periodik, misalnya tiap dua tahun. Pemahaman seperti ini tampaknya belum dimiliki oleh pemerintah. Secara keseluruhan nilainya adalah D.

### c. Dari Menunggu Petunjuk menjadi Berkreasi dan Berjiwa Wirausaha

Tidak lagi menunggu petunjuk atasan (presiden dan kabinetnya), melainkan berinisiatif, berkreasi dengan semangat wirausaha, hal ini terlihat sangat jelas di banyak kabupaten dan propinsi. Wewenang yang dimiliki bupati dan gubernur telah menjadikan mereka kreatif (dari Januari 2001 hingga 2004). Namun agak salah arah: para elit politik lokal tersebut berusaha mengeruk uang untuk menambah kas kabupaten atau propinsi, tapi tidak memperhitungkan manfaat dan mudharatnya bagi masyarakat secara keseluruhan. Kreativitas seringkali bersifat elitis, terkesan *semau-gue*. Bahkan kreativitas (dan kebebasan) itu dianggap sebagai milik atau hak mereka sendiri, sehingga kesempatan ini dimanfaatkan untuk memperkaya diri melalui apa yang disebut sebagai 'korupsi berjamaah'. Sekalipun demikian, di beberapa tempat kreativitas memang telah membuahkan hasil yang lumayan: peningkatan kualitas layanan publik. Secara keseluruhan dapatlah item ini diberi nilai C+.

### d. Dari Hanya Membelanjakan Sumberdaya Publik menjadi 'Mendapatkan Hasil'

Selama ini pejabat dengan birokrasinya adalah lembaga yang membelanjakan uang rakyat, tanpa berusaha untuk memperoleh kembali hasil investasinya. Ini sebenarnya tidaklah keliru, dan 'doktrin' yang dimaksudkan untuk menciptakan pemahaman baru tentunya perlu diperdebatkan. Tidakkah, misalnya, negara telah 'mendapatkan hasil' uang dari rakyat berupa pajak, dan memang tugas setiap instansi pemerintah adalah membelanjakannya sebaik mungkin untuk rakyat itu kembali? Jadi, memang instansi tidak 'mendapatkan hasil' langsung, tapi dengan prestasi mereka yang bagus maka rakyat akan berduyun-duyun membayar pajak kepada negara.

Hanya saja, tampaknya barangkali selama ini instansi pemerintah tidak membelanjakan uang rakyat itu secara baik, secara bertanggungjawab. Rakyat tidak memperoleh pelayanan yang setimpal dengan pajak (dan kepatuhan) yang mereka bayarkan/berikan kepada negara. Karena itu, demikian seminar 1995 tersebut, instansi pemerintah haruslah tidak hanya menghambur-hamburkan uang rakyat, tapi dituntut untuk dapat memperoleh hasil langsung dari pelayanannya. Dengan kata lain, mekansime pajak diganti atau dilengkapi dengan mekanisme retribusi ataupun penjualan jasa. Jika begini, maka diharapkan instansi pemerintah tersebut akan meningkatkan kualitas layanannya, sekalipun ini agak riskan. Peralihan cara mendapatkan hasil ini terkesan sebagai bentuk lain dari privatisasi, yang berkonotasi dengan liberalisme, kapitalisme, pro yang kaya, dan anti yang miskin. Ringkasnya, tidak sosialis, tidak kerakyatan yang kaya dilayani, yang miskin disingkirkan.

Gagasan tersebut, dengan demikian, cukup dilematis. Namun tentu saja otonomi propinsi dan kabupaten sudah menjadikan pemerintah di kedua level ini berorientasi pada 'mendapatkan hasil'. Tapi apakah hasil itu digunakan secara tepat sasaran, efektif dan efisien, tampaknya masih meragukan. Secara keseluruhan nilainya C atau C-.

### e. Dari *Problem Solver* menjadi *Antisipatory*

Tampaknya tuntutan ini masih terlalu tinggi. Sebagai *problem solver* saja, banyak pimpinan yang belum piawai, apalagi *antisipatory*. Kreativitas sebagaimana ditunjukkan dalam butir c di atas terkesan lebih banyak merupakan pemanfaatan '*aji mumpung*', tidak untuk memecahkan masalah konkrit yang dirumuskan secara bersama-sama. Karakter *antisipatory* tampaknya masih sangat minimalis, karena para pemimpin tidak didampingi oleh *policy analysts* yang handal, yang memiliki tidak saja nalar teoretik maupun daya analitik-teknis yang lumayan melainkan juga kemampuan yang tinggi dalam menggali atau mencari pengetahuan.

Akibat dari kondisi semacam itu adalah kebijakan kabupaten, propinsi dan bahkan nasional seringkali bersifat sesaat, reaktifbukan responsif. Memang ada proses perencanaan dalam kegiatan birokrasi, yang pada dirinya sendiri mestinya berkarakter *antisipatory*, tetapi tampaknya perencanaan telah menjadi aktivitas rutin yang kehilangan *greget* untuk memprediksi, meramalkan dan mengantisipasi. Proses perencanaan menjadi semata-mata proses perebutan anggaran, yang di dalamnya lebih banyak bermain kepentingan jangka pendek daripada kepedulian yang visioner. Karena itu pada butir ini kualitas para pemimpin kita pada umumnya adalah D.

#### f. Dari Sekedar Melayani menjadi Memberdayakan Masyarakat

Pelayanan kepada masyarakat masih kurang, begitupun pemberdayaan. Para pemimpin kita berpikir tentang diri mereka sendiri lebih banyak daripada berpikir tentang warga/publik. Mereka yang tidak seperti ini hanyalah minoritas. Memang telah banyak program berjudul 'pemberdayaan' yang dilakukan oleh pemerintah di semua level, dari pusat, propinsi hingga kabupaten, tapi rasanya rakyat masih tetap belum puas dengan program-program tersebut. Dalam hal ini nilai mereka D.

Sepertinya para pemimpin kita masih harus memperbaiki, meningkatkan, menyempurnakan pelayanan kepada rakyat terlebih dahulu, sebelum akhirnya memberdayakan mereka. Pemberian pelayanan yang sempurna tampaknya merupakan tahap yang harus dilalui untuk kemudian memberdayakan masyarakat. Mungkin saja dapat dibayangkan, bahwa pemerintah di atas keburukan pelayanannya kepada publik langsung melancarkan program-program untuk pemberdayaan masyarakat. Tetapi tampaknya pelayanan adalah proses belajar yang harus dilalui, sebelum akhirnya pemerintah dapat menjadikan masyarakat berdaya. Berdaya adalah mampu menentukan setidaknya secara politik ikut menentukan pemenuhan kebutuhannya sendiri. Kemampuan itu hanya dapat muncul setelah seseorang memperoleh pelayanan pendidikan, kesehatan, ekonomi yang memadai. Apa yang dikehendaki oleh para peserta seminar 1995 tampaknya terlalu tergesa-gesa.

#### g. Dari Sentralistis menjadi Desentralistis

Ini jelas kentara melalui UU No.22/1999 dan UU No.25/1999 tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan. Tapi saat ini tengah terjadi resentralisasi melalui UU No.32/2004. Namun pada saat berlangsungnya desentralisasi dari negara ke propinsi dan terutama kabupaten (2001-2004), di dalam administrasi propinsi dan khususnya kabupaten sendiri tidak berlangsung desentralisasi secara memadai. Kekuasaan menumpuk di tangan DPR Kabupaten dan bupati. Unit-unit pelayanan seperti puskesmas maupun dinas pada umumnya merasa tidak memiliki ruang gerak yang leluasa. Selain itu, kabupaten terkesan tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah propinsi maupun negara, dan propinsi tidak mau dikendalikan negara. Untuk mengoreksi penampilan buruk desentralisasi inilah ditetapkan Undang-undang tentang pemerintahan propinsi dan kabupaten yang baru pada 2004. Secara keseluruhan tampaknya para pejabat kita masih enggan berbagi kekuasaan secara sukarela. Mereka harus dipaksa, dan akibatnya mereka yang di atas (pusat)-lah yang menang.

Secara individual tampaknya memang para pemimpin kita begitu mereka memiliki kekuasaan enggan mendesentralisasikan kekuasaan atau wewenang

mereka kepada bawahan. Jangankan mendesentralisasikan, berbagi kekuasaan dengan 'rekan sejawat' saja sulit. Mereka cenderung menumpuk kekuasaan sebesar-besarnya dan sebanyak-banyaknya. Maka tidak mengherankan, bahwa salah satu fenomena menonjol dalam 'percobaan' atau 'revolusi' otonomi propinsi dan kabupaten sejak Januari 2001 yang telah lalu adalah konflik, *gontok-gontokan* di antara para pemerintah kabupaten di antara mereka sendiri, mereka dengan pemerintah propinsi, dan mereka dengan pemerintah atau instansi pusat (termasuk bandara, pelabuhan, hutan, pabrik). Namun, betapapun, telah tertanam kesadaran secara bervariasi di kalangan para pemimpin kita, terutama di instansi-instansi pusat, bahwa pemusatan kekuasaan lebih banyak mudharat daripada manfaatnya. Karena itu, secara keseluruhan nilai dalam dimensi kepemimpinan ini bolehlah D pada satu segmen pemimpin dan B- pada segmen yang lain.

#### h. Rangkuman

Penilaian pada butir a sampai g di atas dapat dirangkum sebagai berikut:

- a) Dari implementor menjadi fasilitator: C+
- b) Dari memonopoli kekuasaan menjadi berkompetisi dalam melayani masyarakat: D
- c) Dari menunggu petunjuk menjadi berkreasi dan berjiwa wirausaha: C+
- d) Dari hanya membelanjakan sumberdaya publik menjadi 'mendapatkan hasil': C/C-
- e) Dari *problem solver* menjadi *antisipatory*: D
- f) Dari sekedar melayani mejadi memberdayakan masyarakat: D
- g) Dari sentralistis menjadi desentralistis: D/B-

#### Lalu?

Nilai kepemimpinan para anggota elit politik-administratif kita, dengan ketujuh dimensi di atas, memang masih sangat buruk. Dimensi yang sudah cukup baik adalah peran pemimpin sebagai fasilitator serta kreativitas dan kewirausahaan mereka. Tapi persoalannya: untuk apa dan siapa?

Mekanisme pemilihan mereka yang sesungguhnya sudah sangat maju (seleksi kualitas dasar, presentasi visi-misi, pemilihan yang luber jurdil langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sekalipun masih terdengar kritik terhadap digunakannya uang untuk 'membeli' suara) ternyata tidak diimbangi oleh publik dengan pengawasan atau kontrol yang berkelanjutan terhadap para pemimpin mereka. Padahal pemimpin adalah manusia. Mereka bisa salah, bisa hanya berpikir

tentang kepentingan diri dan keluarga mereka saja. Karena itulah mereka seharusnya diawasi terus-menerus! Laporan pertanggungjawaban para bupati dan gubernur telah dilakukan, tetapi publik terlalu mempercayakan penilaiannya kepada para anggota DPR dan DPR-Provinsi/Kabupaten. Lembaga Ombudsman swasta ataupun negeri harus lebih diberdayakan. Keputusan Mendagri yang 'tidak berkenan' dengan diberikannya sebagian dana APBD Provinsi DIY untuk membiayai operasi LOD (Lembaga Ombudsman Daerah) dan LOS (Lembaga Ombudsman Swasta) adalah keputusan yang keliru (Radar Jogja, 2006:1).

Para pemimpin kita harus dijaga untuk terus fokus pada visi-misi dan janji-janji yang telah mereka obral di masa kampanye. Dalam proses perumusan kebijakan warga harus diupayakan untuk tidak menjadi pendengar atau paling *banter* pengusul saja, melainkan menjadi pembuat kebijakan itu sendiri dan pengawas atas implementasinya. Warga, rakyat adalah pemegang kekuasaan. Ide ini harus terus-menerus diupayakan untuk menjadi nyata. Tapi bagaimana? Ada banyak cara yang telah pernah dipikirkan dan dikerjakan orang mulai dari 'dialog skenario', penggunaan radio komunitas dan *partnership* hingga konsultasi publik dan ombudsman (Sumarto, 2004).

Dapat juga dicobakan apa yang disebut 'sel-sel perencanaan' (*planungszelle*): untuk setiap isu kebijakan dibentuk suatu kelompok diskusi yang berisi para *stakeholders* (termasuk para warga biasa) yang dipilih secara proporsional-acak. Mereka mendiskusikan isu tersebut secara serius, intensif dan lama, tidak secara sukarela melainkan digaji sesuai dengan *opportunity costs* masing-masing. Ada beberapa konsultan ahli yang menemani mereka berdiskusi, tapi tidak mengarahkan apalagi mendikte dengan berkedok pada otoritas akademis mereka. Hasil diskusi yang berlangsung sehari-hari ini pada akhirnya harus diadopsi hampir apa adanya, mentah-mentah sebagai kebijakan oleh para *policy makers* (Dienel, 1997; Koeln, 1980).

Pemimpin, dalam model tersebut, adalah tukang stempel. Mengapa fungsi mereka harus kita redusir menjadi seperti itu saja paling *banter* moderator dan/atau fasilitator? Adalah karena: (a) *power tends to corrupt* dan, berbarengan dengan itu, sebagai implikasinya atau sebagai manifestasinya, (b) para wakil rakyat terbukti tidak/kurang merakyat. Sudah terbukti di banyak sekali kasus, bahwa setiap orang yang memegang kekuasaan atau wewenang akan dengan gampang tergelincir untuk menyalahgunakannya bagi kepentingan pribadinya sendiri, tidak untuk kepentingan umum sebagaimana kekuasaan atau wewenang tersebut diamanatkan kepadanya. Para gubernur, bupati, anggota DPR, DPR-Provinsi/Kabupaten, dan juga polisi, jaksa, serta hakim, tidak sedikit yang terlihat

justru pada era Reformasi ini gampang sekali tanpa malu menyalahgunakan wewenang mereka. Karena itu, kekuasaan dan wewenang tidak boleh lagi dipercayakan kepada seseorang, melainkan sebisa mungkin harus dipegang oleh rakyat secara keseluruhan. Dengan kata lain, rakyatlah yang memutuskan, pemimpin hanya mengesahkan. Ini, ekstrimnya, sama saja dengan mengatakan: tidak perlu pemimpin! Tentu saja teknis hal ini sulit dilakukan. Tidak mungkin segala sesuatu diputuskan sendiri oleh rakyat. Mereka tidak memiliki waktu yang cukup untuk itu, karenanya mereka memilih orang untuk mewakili mereka atas nama mereka membuat keputusan bagi atau tentang mereka. Tapi memang hal yang menyakitkan, jika orang yang diberi amanah bersikap tidak amanah, menyeleweng. Bagaimana persoalan ini dapat dipecahkan? Peblisit? Referendum? Recall? Atau 'daulat rakyat'<sup>4</sup>? \*\*\*

### Daftar Pustaka

- Dienel, P. C. (1997). *Die Planungzelle, eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Radar Jogja. (2006). *LOD-LOS DIJ Terancam Bubar*, 28 April.
- Koeln, R. G. (1980). *Ergebnisse der Buerger-Planungszellen zur Planung im Bereich zwischen Guerzenich (Buergergutachen)*. Koeln.
- Sumarto, H. Sj. (2004). *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Thoha, M. (1999). *Kepemimpinan dalam Manajemen, Suatu Pendekatan Perilaku*. Cetakan ke-7. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

<sup>4</sup> Istilah "daulat rakyat" konon muncul pada masa revolusi 1945-an, yakni ketika rakyat "mengganyang" para pemimpin mereka dari lurah hingga raja-- yang selama masa itu dianggap menjadi antek penjajah Belanda ataupun Jepang. Istilah ini mengemuka kembali pada awal Gerakan Reformasi 1998, dengan intensitas yang tentu saja lebih lemah.