

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kondisi birokrasi Indonesia di era reformasi saat ini bisa dikatakan belum menunjukkan arah perkembangan yang baik, karena masih banyak ditemukan birokrat yang arogan dan menganggap rakyatlah yang membutuhkannya, praktik KKN yang masih banyak terjadi, dan mentalitas birokrat yang masih jauh dari harapan. Untuk melaksanakan fungsi birokrasi secara tepat, cepat, dan konsisten guna mewujudkan birokrasi yang akuntabel dan baik, maka pemerintah telah merumuskan sebuah peraturan untuk menjadi landasan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia, yaitu Peraturan Presiden nomor 81 tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025 (Afadlal Ed, 2003: 43).

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Melalui reformasi birokrasi, dilakukan penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah dimana yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga reformasi birokrasi menjadi tulang punggung dalam perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Sanit Arbi (1998:32) Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa.

Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai, sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” kepada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, KKN akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit.

“Birokrasi yang sakit” seperti itu akan menjadi corong dan memberikan kontribusi pada penguasa. Semangat keberpihakannya banyak diarahkan pada

kepentingan segelintir orang atau pun kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat; bekerja dengan lamban, tidak akurat, berbelit-belit, dan sudah barang tentu tidak efisien serta memberatkan masyarakat. Sebaliknya, birokrasi yang terlalu kuat dengan kemampuan profesional yang tinggi tapi tanpa etika dan integritas pengabdian, akan cenderung menjadi tidak konsisten, bahkan arogan, sulit dikontrol, masyarakat menjadi serba tergantung pada birokrasi.

Dalam perkembangan birokrasi seperti ini, juga akan memberikan dampak negatif bagi pengembangan inisiatif masyarakat, dan sudah barang tentu tidak efisien serta sangat memberatkan masyarakat. Namun pada sisi yang berseberangan hal tersebut telah sangat menguntungkan pihak-pihak tertentu yang jumlahnya sangat sedikit bila dibandingkan dengan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik tidak menyelenggarakan semua urusannya tetapi menyerahkan sebagian urusannya terutama yang menyangkut pelayanan langsung kepada masyarakat kepada pemerintah bawahannya yaitu Pemerintah Kecamatan. Kecamatan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan pasal 14, menyatakan bahwa Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat.

Camat berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah dimana menyatakan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Kabupaten/Kota. Otonomi Daerah yang dimaksudkan disini adalah Otonomi yang Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, tindakan-tindakan dan kebijakan-kebijakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuan, yaitu memperlancar pembangunan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, disamping harus tetap menjaga hubungan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Daerah Kecamatan merupakan pembagian Wilayah Administratif di bawah Daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh seorang camat. Dalam menjalankan tugasnya, camat dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Oleh karena memiliki kedudukan tertinggi di Kantor Kecamatan, camat merupakan pemimpin dalam organisasi Pemerintah Kecamatan. Dengan demikian, camat dituntut memiliki gaya kepemimpinan dalam membawa dan mempengaruhi bawahannya agar mampu bekerja sama demi mencapai tujuan organisasi.

Kecamatan Muaro Sebo Ulu adalah salah satu instansi pemerintahan di daerah Kabupaten Batanghari dipimpin oleh seorang Camat bernama Drs. Mahali Solihin. Yang memimpin 47.585 jiwa dan 2.136 Kepala Keluarga (KK) yang tersebar di 13 Desa Yakni Desa Batu Sawar, Buluh Kasab, Kampung Baru,

Kembang Seri, Olak Kemang, Padang Kelapo, Peninjauan, Rengas IX, Sungai Lingkar, Sungai Ruan Ilir, Sungai Ruan Ulu, Tebing Tinggi, Teluk Leban.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh penulis, penulis sedikit banyak telah mendapatkan data-data dan informasi yang konkrit mengenai kualitas dan kinerja kepala kecamatan maupun pegawai-pegawai di Kecamatan Muaro Sebo Ulu. Setelah melakukan wawancara dengan narasumber yaitu di Drs.Mahali yang menjabat posisi camat di Kecamatan Muaro sebo Ulu periode 2012-2014, bahwa masalah-masalah yang sering didapatkan di Kecamatan Muaro Sebo Ulu yaitu pegawai-pegawai yang masuk kerja tidak tepat waktu, kinerja pegawai yang belum optimal dalam memberikan pelayanan, selanjutnya kapasitas pegawai yang belum memadai, dan sikap pegawai kantor kecamatan yang terkesan enggan dalam melayani kebutuhan masyarakat.

Dalam meningkatkan kedisiplinan Pegawai Negeri Sipil, pemerintah telah memberikan suatu kebijakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ini menegaskan, PNS berhak memperoleh: Gaji, tunjangan, dan fasilitas; Cuti; Jaminan pensiun dan jaminan hari tua; Perlindungan; dan Pengembangan kompetensi. Adapun PPPK atau pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja berhak memperoleh: Gaji dan tunjangan; Cuti; Perlindungan; dan Pengembangan kompetensi. Sedangkan kewajiban ASN: Setia dan taat kepada Pancasila, UUD Tahun 1945, NKRI, dan pemerintah yang sah; Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa; Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang; Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan; Melaksanakan tugas kedinasan dengan

penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab; Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan; Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah NKRI.

"Ketentuan lebih lanjut mengenai hak PNS, hak PPPK, dan kewajiban Pegawai ASN diatur dengan Peraturan Pemerintah," bunyi Pasal 24 UU. No. 5/2014 ini. Didalam Undang-undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ini pemerintah mempunyai tujuan yaitu agar Pegawai Negeri Sipil lebih disiplin dalam mengerjakan tupoksinya, dalam proses Reformasi Birokrasi sesungguhnya poin-poin yang ada di Undang-undang tersebut dengan sangat jelas bahwa Pegawai Negeri Sipil menjelaskan bahwa bagaimana seorang PNS bersikap disiplin dalam mengerjakan tupoksinya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dimana banyaknya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil terhadap tugasnya terutama pada Kecamatan Muaro Sebo Ulu, untuk itu penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran camat dalam mengatur dan mengatasi masalah birokrasi di Kecamatan Muaro sebo Ulu.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dan keingintahuan tentang upaya camat dalam perwujudan reformasi birokrasi, maka rumusan masalah yang

dapat penulis rumuskan sebagai berikut : Bagaimana gaya kepemimpinan camat dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Kecamatan Muaro Sebo Ulu tahun 2012-2014 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diuraikan penulis, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah : Mengetahui bagaimana gaya kepemimpinan camat dalam mewujudkan Reformasi Birokrasi di Kecamatan Muaro Sebo Ulu tahun 2012-2014.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan mengenai gaya kepemimpinan seorang pemimpin dalam mewujudkan reformasi birokrasi. Diharapkan dengan adanya penelitian ini maka dapat memberi suatu masukan kepada berbagai pihak khususnya pada dinas Kecamatan Maro Sebo Ulu dalam menentukan kinerja pegawainya.

2. Secara Praktis

Bagi pegawai negeri sipil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau menambah pengetahuan tentang hal-hal yang berhubungan dengan pengaruh gaya kepemimpinan dalam mewujudkan reformasi birokrasi di Kecamatan Muaro Sebo Ulu.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Pengertian Kepemimpinan

Menurut Kartono (2005:76), Kepemimpinan memegang peranan penting bagi pencapaian efektivitas kepemimpinan organisasi. Pemimpin memiliki kapasitas dalam mempengaruhi orang lain untuk berperilaku sesuai harapan organisasi. Kepemimpinan berasal dari kata pemimpin, yang berarti seseorang yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan dalam suatu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk sama-sama melakukan aktifitas demi tercapainya suatu maksud dan beberapa tujuan.

Menurut Griffin dan Ebert (1999:228), Kepemimpinan (*leadership*) proses memotivasi orang lain untuk mau bekerja dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Rivai, (2004:64), kepemimpinan pada dasarnya mempunyai pokok pengertian sebagai sifat, kemampuan, proses, dan atau konsep yang dimiliki oleh seseorang sedemikian rupa sehingga ia diikuti, dipatuhi, dihormati dan orang lain bersedia dengan penuh keikhlasan melakukan perbuatan atau kegiatan yang telah dikehendaki oleh pemimpin tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan sebagai proses untuk mempengaruhi orang lain.

Menurut Umar (2008:36), kepemimpinan sebagai proses pengarahan dan usaha mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan tugas dari para anggota kelompok. Sedangkan menurut Hasibuan (2003:170), kepemimpinan adalah cara seseorang pemimpin mempengaruhi perilaku bawahan agar mau bekerjasama dan bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi.

Kepemimpinan merupakan suatu proses mempengaruhi orang lain agar mau berperan serta dalam rangka memenuhi tujuan yang telah ditetapkan bersama. Menurut Susanto A.B;Koenadi Kardi, (2013:115), Dimana definisi kepemimpinan akhirnya dikategorikan menjadi empat elemen yakni;

- a. Kepemimpinan merupakan proses
- b. Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (hubungan) antara pemimpin dan bawahan.
- c. Kepemimpinan merupakan ajakan kepada orang lain
- d. Kepemimpinan memotivasi orang lain agar mau bekerja

2. Gaya Kepemimpinan

Kepemimpinan mempunyai peranan yang sangat penting dalam manajemen organisasi. Kepemimpinan dibutuhkan manusia karena adanya keterbatasan keterbatasan tertentu pada diri manusia. Dari sinilah timbul kebutuhan untuk memimpin dan dipimpin. Kepemimpinan didefinisikan ke dalam ciri-ciri individual, kebiasaan, cara mempengaruhi orang lain, interaksi, kedudukan dalam organisasi dan persepsi mengenai pengaruh yang sah.

Gaya kepemimpinan merupakan hal utama dalam berjalannya organisasi, tujuan organisasi akan tercapai jika kepemimpinan seorang pemimpin berperan baik di dalam organisasi tersebut. Seorang pemimpin perlu memiliki gaya kepemimpinan jika ingin organisasi yang dipimpinnya berkembang dan berjalan sesuai dengan harapan.

Menurut Thoha (2010:303) Gaya kepemimpinan adalah suatu cara yang digunakan oleh seorang pemimpin dalam mempengaruhi perilaku orang lain. Dari gaya ini dapat diambil manfaatnya untuk dipergunakan sebagai pemimpin dalam memimpin bawahan atau para pengikutnya. Gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku oleh seorang pemimpin pada saat mencoba mempengaruhi perilaku orang lain atau bawahan. Dalam hal ini usaha menyelaraskan persepsi di antara orang yang akan mempengaruhi perilaku dengan orang yang perilakunya akan dipengaruhi menjadi amat penting kedudukannya.

Prasetyo (2008:171), gaya kepemimpinan merupakan bentuk perilaku yang dapat dibuat mengintegrasikan tujuan dengan tujuan individu, maka gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku seseorang yang dipergunakan untuk mempengaruhi orang lain sesuai dengan keinginan.

Gaya kepemimpinan yang menunjukkan secara langsung maupun tidak langsung, tentang keyakinan seorang pimpinan terhadap kemampuan bawahannya. Artinya, gaya kepemimpinan adalah perilaku dan strategi, sebagai hasil kombinasi dari falsafah, ketrampilan, sifat, sikap yang sering diterapkan oleh

seorang pemimpin ketika ia mencoba mempengaruhi bawahannya. Menurut Kartini Kartono (1982:80), Ada beberapa macam gaya kepemimpinan yaitu;

A. Gaya Kepemimpinan Karismatis

Tipe pemimpin karismatis ini memiliki kekuatan energi, daya tarik dan perbawa yang luar biasa untuk mempengaruhi orang lain, sehingga ia mempunyai pengikut yang sangat besar jumlahnya dan pengawal-pengawal yang bisa dipercaya. Sampai sekarang pun orang tidak mengetahui benar sebab-sebabnya, mengapa seseorang itu memiliki karisma yang begitu besar. Dia dianggap mempunyai kekuatan ghaib (*supernatural power*) dan kemampuan-kemampuan yang *super human*, yang diperolehnya sebagai karunia yang maha kuasa. Dia banyak memiliki inspirasi, keberanian, dan berkeyakinan teguh pada pendirian sendiri. Totalitas kepribadian pemimpin itu memancarkan pengaruh dan daya-tarik yang teramat besar.

B. Gaya Kepemimpinan Paternalistis

Yaitu tipe kepemimpinan yang kepaternan, dengan sifat-sifat antara lain sebagai berikut:

1. Dia menganggap bawahannya sebagai manusia yang tidak/belum dewasa, atau anak sendiri yang perlu dikembangkan.
2. Dia bersikap terlalu melindungi (*overly protective*).
3. Jarang dia memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil keputusan sendiri.

4. Dia hampir-hampir tidak pernah memberikan kesempatan kepada bawahan untuk berinisiatif.
5. Dia tidak memberikan atau hampir-hampir tidak pernah memberikan kesempatan kepada pengikut dan bawahan untuk mengembangkan imajinasi dan daya kreativitas mereka sendiri.
6. Selalu bersikap maha-tahu dan maha-benar.

C. Gaya Kepemimpinan Militeristis

Tipe ini sifatnya sok kemiliter-militeran. Hanya gaya luaran saja yang mencontoh gaya militer. Tetapi jika dilihat lebih seksama, tipe ini mirip sekali dengan tipe kepemimpinan otoriter. Hendaknya dipahami, bahwa tipe kepemimpinan militeristis itu berbeda sekali dengan kepemimpinan organisasi militer (seorang tokoh militer). Adapun sifat-sifat pemimpin yang militeristis antara lain ialah:

1. Lebih banyak menggunakan sistem perintah/komando terhadap bawahannya keras sangat otoriter kaku dan seringkali kurang bijaksana.
2. Menghendaki kepatuhan mutlak dari bawahan.
3. Sangat menyenangi formalitas, upacara-upacara ritual dan tanda-tanda kebesaran yang berlebih-lebihan.
4. Menuntut adanya disiplin keras dan kaku dari bawahannya (disiplin kadaver/mayat).
5. Tidak menghendaki saran, usul, sugesti, dan kritikan-kritikan dari bawahannya.

6. Komunikasi hanya berlangsung searah saja.

D. Gaya Kepemimpinan Otokratis (*Outhoritative, Dominator*)

Otokrat berasal dari perkataan *autos*=sendiri; dan *kratos* =kekuasaan, kekuatan. Jadi otokrat berarti: penguasa absolut. Kepemimpinan otokratis itu mendasarkan diri pada kekuasaan dan paksaan yang mutlak harus dipatuhi. Pemimpinnya selalu mau berperan sebagai pemain tunggal pada *a one-man show*. Dia berambisi untuk merajai situasi. Setiap perintah dan situasi kebijakan ditetapkan tanpa berkonsultasi dengan bawahannya. Anak buah tidak pernah diberi informasi mendetail mengenai rencana dan tindakan yang harus dilakukan. Semua pujian dan kritik terhadap segenap anak buah diberikan atas pertimbangan pribadi pemimpin sendiri.

Selanjutnya, pemimpin selalu berdiri jauh dari anggota kelompoknya jadi ada sikap menyisihkan diri dan eksklusivisme. Pemimpin otokratis itu senantiasa ingin berkuasa absolut, tunggal, dan merajai keadaan. Sikap dan prinsip-prinsipnya sangat konservatif/kuno dan ketat-kaku. Dengan keras dia mempertahankan prinsip-prinsip business, efektivitas, efisiensi. Maka *authoritative* itu disebut sebagai ketat-kaku berorientasi pada struktur dan tugas-tugas.

E. Gaya Kepemimpinan *Laissez Faire*

Pada tipe kepemimpinan *laissez faire* ini sang pemimpin praktis tidak memimpin dia membiarkan kelompoknya dan setiap orang berbuat semau sendiri. Pemimpin tidak berpartisipasi sedikit pun dalam kegiatan kelompoknya. Semua

pekerjaan dan tanggung jawab harus dilakukan oleh bawahan sendiri. Dia merupakan pemimpin simbol, dan biasanya tidak memiliki keterampilan teknis. Sebab duduknya sebagai direktur atau pemimpin-ketua dewan, komandan, kepala-biasanya diperolehnya melalui penyogokan, suapan atau berkat sistem nepotisme. Pemimpin *Laissez Faire* itu pada hakikatnya bukanlah seorang pemimpin dalam pengertian sebenarnya. Sebab bawahan dalam situasi kerja sedemikian itu sama sekali tidak dipimpin, tidak terkontrol, tanpa disiplin, masing-masing orang bekerja semua sendiri dengan irama dan tempo "semau gue".

F. Gaya Kepemimpinan Populistic

Profesor Peter Worsley dalam bukunya *The Third World* mendefinisikan kepemimpinan populistis sebagai kepemimpinan yang dapat membangunkan solidaritas rakyat misalnya Soekarno dengan ideologi marhaenismenya, yang menekankan masalah kesatuan nasional, nasionalisme, dan sikap yang berhati-hati terhadap kolonialisme dan penindasan, penghisapan, serta penguasaan oleh kekuatan-kekuatan asing (luar negeri).

Kepemimpinan populistis ini berpegang teguh pada nilai-nilai masyarakat yang tradisional. Juga kurang mempercayai dukungan kekuatan serta bantuan hutang-hutang luar negeri (asing). Kepemimpinan jenis ini mengutamakan penghidupan (kembali) nasionalisme. Dan oleh profesor S.N. Eisenstadt populisme erat dikaitkan dengan modernitas tradisional.

G. Gaya Kepemimpinan Administratif atau Eksekutif

Kepemimpinan seperti ini ialah kepemimpinan yang mampu menyelenggarakan tugas-tugas administrasi secara efektif. Sedang para pemimpinnya terdiri dari teknokrat dan administrator –administrator yang mampu menggerakkan dinamika modernisasi dan pembangunan. Dengan demikian dapat dibangun sistem administrasi dan birokrasi yang efisien untuk memerintah yaitu untuk memantapkan integritas bangsa pada khususnya, dan usaha pembangunan pada umumnya. Dengan kepemimpinan administratif ini diharapkan adanya perkembangan teknis- yaitu teknologi, industri, manajemen modern dan perkembangan sosial di tengah masyarakat.

H. Gaya Kepemimpinan Demokratis

Kepemimpinan demokratis berorientasi pada manusia dan memberikan bimbingan yang efisien kepada para pengikutnya. Kepemimpinan demokratis biasanya berlangsung secara mantap, dengan gejala-gejala sebagai berikut:

1. Organisasi dengan segenap bagian-bagiannya berjalan lancar, sekalipun pemimpin tersebut tidak ada di kantor.
2. Otoritas sepenuhnya didelegasikan ke bawah, dan masing-masing orang menyadari tugas serta kewajibannya sehingga mereka merasa senang dan puas pasti, dan aman menyangkut setiap tugas kewajibannya.
3. Diutamakan tujuan-tujuan kesejahteraan pada umumnya, dan kelancaran kerja sama dari setiap warga kelompok. Dengan begitu pemimpin demokratis berfungsi sebagai katalisator untuk mempercepat

dinamisme dan kerja sama, demi pencapaian tujuan organisasi dengan cara yang paling cocok dengan jiwa kelompok dan situasinya

Berdasarkan kajian teori-teori yang telah diuraikan, maka yang dimaksud dengan gaya kepemimpinan dalam penelitian ini adalah suatu cara yang digunakan seorang pemimpin dalam membina dan mempengaruhi bawahan dalam melakukan tugas yang telah diberikan dengan harapan agar tujuan organisasi dan individu tercapai dengan baik. Gaya kepemimpinan ini yang diukur dengan indikator, yaitu :

1. Gaya Karismatis, dengan indikator-indikator :
 - a. Memiliki kharisma dalam memimpin.
 - b. Mempunyai daya tarik.
 - c. Memiliki banyak inspirasi.

2. Gaya Paternalistis, dengan indikator-indikator :
 - a. Pengambilan keputusan ada di tangan pemimpin.
 - b. Kreativitas bawahan terbatas.
 - c. Memiliki sifat kepemimpinan selalu benar.

3. Gaya Militeristis, dengan indikator-indikator :
 - a. Memiliki sikap otoriter.
 - b. Disiplin terhadap pegawai sangat keras.
 - c. Komunikasi hanya dari pimpinan.
 - d. Tidak menerima saran maupun kritik.

4. Gaya Otokrtaris, dengan indikator-indikator :
 - a. Pengambilan kebijakan hanya dari pimpinan.
 - b. Berkuasa *absolute* dan merajai keadaan.

5. Gaya *Laissez Faire*, dengan indikator-indikator :
 - a. Tidak bertanggung jawab terhadap organisasi.
 - b. Pemimpin tidak berpartisipasi dalam organisasi.

6. Gaya Populistis, dengan indikator-indikator :
 - a. Hubungan dengan instansi luar terbatas.
 - b. Pengambilan kebijakan berdasarkan kebutuhan masyarakat.

7. Gaya Administratif atau Eksekutif, dengan indikator-indikator :
 - a. Penyelenggaraan tugas administratif secara efektif.
 - b. Pemimpin mempunyai integritas yang tinggi.

8. Gaya Demokratis, dengan indikator-indikator :
 - a. Memberi bimbingan kepada bawahan.
 - b. Memberi wewenang secara luas kepada bawahan.
 - c. Memberi informasi mengenai tugas dan tanggung jawab para bawahan.

3. Reformasi Birokrasi

Menurut Miftah Thoha (2007:18-19), Reformasi adalah suatu keharusan.

Reformasi harus dilakukan demi menciptakan suatu tatanan Pemerintahan yang

baik pada masanya. Di dalam Negara yang menganut system demokrasi, setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh suatu Negara haruslah mengakomodir kepentingan masyarakat. Pemimpinan yang baik harus mengenal rakyatnya dengan baik, sehingga orientasi pelayanan publik tidak kepada kepentingan penguasa melainkan demi kepentingan masyarakat.

Sebelum membahas reformasi birokrasi, maka kita perlu memahami apa itu birokrasi. Birokrasi adalah organisasi besar, mengusung misi bersekala besar, dikerjakan oleh banyak orang/personil/pegawai. Birokrasi adalah pemerintahan yang dilakukan di kantor, bukan di jalanan, bukan di sawah atau di medan perang. Jadi birokrasi adalah pemerintahan atau pengelolaan masyarakat secara tertulis, terencana, terdokumentasi secara rapi dan dilakukan oleh orang-orang terdidik dan atau alias beradap.

Berbagai permasalahan atau hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi

pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien.

Reformasi di sini merupakan proses pembaharuan yang dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, sehingga tidak termasuk upaya dan atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner. Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa.

Salah satu dari sepuluh pola untuk memahami birokrasi menurut Jan-Erik Lane (1987:1-31) adalah *professional administration*. Administrasi profesional merupakan pendekatan sosiologis yang memandang birokrasi sebagai sebuah bagian dari tipe organisasi.

Referensinya adalah tipe ideal birokrasi Max Weber yang memuat sejumlah unsur berikut : Pembagian divisi pegawai yang terdefinisi secara jelas:

- a. Struktur otoritas impersonal.
- b. Memiliki jenjang hirarki.
- c. Bergantung pada aturan formal.

- d. Menggunakan sistem merit pada pegawai.
- e. Ketersediaan karier.
- f. Pemisahan jarak antara kehidupan sebagai anggota organisasi dan kehidupan pribadi

Selain pendekatan administrasi profesional, kita juga dapat memahami birokrasi melalui pendekatan minimalis yang diperkenalkan oleh Brown dalam tulisan *Bureaucracy as Issue in third world management : an african case study dalam Public Administration dan Development Volume 9*. Brown menyusun definisi birokrasi dengan mendasarkan asumsinya terhadap (bagaimana) birokrasi seharusnya bekerja pada (bagaimana) secara aktual mereka bekerja. Definisi yang dihasilkan dari pendekatan tersebut menyatakan bahwa birokrasi adalah sistem stratifikasi hirarki pegawai dimana orang dipekerjakan untuk upah dan gaji.

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B Ripley dan Grace A Franklin (1982: 32) menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut:

- a. Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat.
- b. Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang.

- c. Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program.
- d. Mempromosikan staff berdasarkan sistem merit dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan.
- e. Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.

Tujuan penyediaan birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan oleh Ripley dan Franklin (1982) adalah sebagai berikut :

- a. Menyediakan sejumlah layanan sebagai hakekat dari tanggungjawab pemerintah.
- b. Memajukan kepentingan sektor ekonomi spesifik seperti pertanian, buruh atau segmen tertentu dari bisnis *private*.
- c. Membuat regulasi atas berbagai aktivitas privat.
- d. Meredistribusikan sejumlah keuntungan seperti pendapatan, hak-hak, perawatan medis dan lain-lain.

Namun secara faktual, birokrasi menghadapi sejumlah masalah yang kerap kali menjadi rintangan dalam pencapaian tujuan diantaranya :

- a. Proses pekerjaannya seringkali tidak dapat diperkirakan dan langkah yang diambil oleh birokrasi juga terkesan lamban.
- b. Menunjukkan favoritisme dalam perlakukannya terhadap klien tertentu dan diskriminasi pada yang lain.

- c. Mempekerjakan staff yang menunjukkan ketertarikan yang rendah terhadap standar profesional dan kualitas pelayanan program.
- d. Mempromosikan staff berdasarkan favoritisme politis atau kriteria yang tidak profesional.
- e. Menciptakan timbunan kertas yang tidak berguna dan tidak mampu menyesuaikan diri secara relevan dengan perkembangan sosial.

Kondisi birokrasi pemerintahan pada jaman Orde Baru dan saat ini masih terdapat permasalahan antara lain bahwa birokrasi pemerintah yang belum efisien, kebijakan yang belum stabil, dan masih adanya praktek penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Bidang peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara yang masih tumpang tindih, inkonsisten, tidak jelas, multi tafsir, pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain. Pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Visi Reformasi Birokrasi yaitu terwujudnya birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi, yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima dan manajemen pemerintahan demokratis dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik pada tahun 2025. Visi tersebut dijabarkan ke dalam misi Reformasi Birokrasi, sebagai berikut:

- 1) Membentuk atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;

- 2) Melakukan penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, sistem remunerasi, sistem pensiun, sistem penganggaran dan keuangan, *mind set* dan *culture set*;
- 3) pengawasan dan akuntabilitas; kualitas pelayanan publik;
- 4) Mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;

Sesuai visi, misi, tujuan dan sasaran reformasi birokrasi yang menjadi ruang lingkup dan obyek arah perubahan, adalah sebagai berikut:

- 1) Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).
- 2) Tatalaksana antara lain: Sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.
- 3) SDM apatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional, berkinerja tinggi dan sejahtera.
- 4) Regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif.
- 5) Pengawasan berupa meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN.
- 6) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.
- 7) Pelayanan publik yaitu pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.

- 8) Budaya Kerja Aparatur (*culture set dan mind set*) : Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi

4. Camat

Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada zaman penjajahan hingga pasca kemerdekaan menempati posisi strategis. Camat mengurus hampir semua urusan pemerintahan yang di wilayah administratifnya. Perubahan politik desentralisasi di Indonesia mengubah posisi

camat dan kecamatan sebagai wilayah administratif. Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Dalam PP No 19 tahun 2008 tentang Kecamatan, camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi: a. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; b. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteramandan ketertiban umum; c. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; d. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; e. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek: a. perizinan; b. rekomendasi; c. koordinasi; d. pembinaan; e. pengawasan; f. fasilitasi; g. penetapan; h. penyelenggaraan; dan i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang

untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

F. Definisi Konseptual

1. Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan adalah perilaku dan strategi, sebagai hasil kombinasi dari falsafah, ketrampilan, sifat, sikap yang sering diterapkan oleh seorang pemimpin ketika ia mencoba mmempengaruhi bawahannya.

2. Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan upaya dalam proses untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business prosess*) dan sumber daya manusia aparatur.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan langkah penting dalam suatu penelitian. Definisi operasional adalah sebagaimana cara mengukur atau melihat suatu variabel, sehingga penelitian ini akan benar dan terarah dengan baik dan jelas. Menurut Sofyan Effendi (1989:41) salah satu unsur yang membantu komunikasi peneliti adalah definisi operasional yang merupakan petunjuk tentang bagaimana

suatu variabel diukur, membaca suatu definisi operasional suatu penelitian, sehingga seorang peneliti akan mengetahui baik buruknya penelitian.

Berdasarkan kajian teori-teori yang telah diuraikan diatas, maka dalam penelitian ini saya akan mengambil 5 (lima) gaya kepemimpinan yaitu gaya kepemimpinan karismatis, gaya kepemimpinan paternalistis, gaya kepemimpinan demokratis, gaya kepemimpinan otokratis dan gaya kepemimpinan *laissez faire*. Gaya kepemimpinan ini akan diukur dengan indikator :

1. Gaya Kepemimpinan Karismatis, dengan indikator-indikator :

- a. Memiliki kharisma dalam memimpin.
- b. Mempunyai daya tarik.
- c. Memiliki banyak inspirasi.

2. Gaya Kepemimpinan Paternalistis, dengan indikator- indikator :

- a. Pengambilan keputusan ada ditangan pemimpin.
- b. Kreativitas bawahan terbatas.
- c. Memiliki sifat pemimpin selalu benar.

3. Gaya Kepemimpinan Demokratis, dengan indikator- indikator :

- a. Memberi bimbingan kepada bawahan.
- b. Memberi wewenang secara luas kepada bawahan.
- c. Memberi informasi mengenai tugas dan tanggung jawab para bawahan.

4. Gaya Kepemimpinan Otokrtaris, dengan indikator-indikator :
 - a. Pengambilan kebijakan hanya dari pimpinan.
 - b. Berkuasa *absolute* dan merajai keadaan.
5. Gaya Kepemimpinan *Laissez Faire*, dengan indikator-indikator :
 - a. Tidak bertanggung jawab terhadap organisasi.
 - b. Pemimpin tidak berpartisipasi dalam organisasi.

Untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Kecamatan Muaro Sebo Ulu maka indikator sebagai berikut :

1. Organisasi tepat fungsi dan ukuran.
2. Prosedur kerja jelas, efektif, efisien dan sesuai dengan prinsip *good governance*.
3. SDM aparatur berintegritas, netral, professional dan berkinerja tinggi.
4. Tingkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.
5. Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Ini berarti untuk mendapatkan data yang valid dalam penelitian haruslah berlandaskan keilmuan yaitu rasional, empiris, dan

sistematis. Untuk memperoleh semuanya itu maka dalam bab ini akan dijabarkan metode yang digunakan untuk memperoleh data penelitian yang valid.

Menurut Singarimbun (1983:24) “ metode dapat diartikan sebagai cara atau teknis yang dilakukan dalam proses penelitian”. Sedangkan penelitian dapat di artikan “ *suatu tindakan yang bertujuan untuk mencari sejumlah data, menyusun dan menganalisanya berdasarkan problem dan fenomena tertentu dengan menunjukkan problem yang sebenarnya, memperoleh sebab-sebab dan cara pemecahannya*”

1. Jenis Penelitian

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Menurut alamiah Moleong, (2012: 6), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode.

Menurut Agus Salim, (2006:4). Penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalian data dilakukan secara ilmiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subyek; (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di kantor Kecamatan Muaro Sebo Ulu, dengan rasionalisasi sebagaimana yang sudah di jelaskan di latar belakang.

3. Sumber Data

Dalam melakukan penelitian ini diperlukan data yang mendukung kegiatan penelitian, adapun data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari subyek (pihak-pihak) penelitian dengan menggunakan alat ukur atau alat pengambil data langsung pada subyek sebagai sumber informasi yang dicari dari camat, pegawai serta staff-staff yang ada di kantor Kecamatan Muaro Sebo Ulu.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari media masa, buku, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian. Keluhan-keluhan yang ada di masyarakat tentang kualitas pelayanan di Kecamatan Muaro Sebo Ulu yang belum efektif.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara tatap muka dan mengadakan Tanya jawab kepada responden yang dijadikan unit analisi. Menurut Masri Singabuan dan Sofyan Effendi (1989), wawancara adalah mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.

Responden yang diwawancarai adalah : Drs.Mahali, M.Salman, S.Pd, Damanhuri, Kurniawan dan Sahnara.

b. Dokumentasi

Menurut Suharsimi Arikunto (1996: 200), Metode Dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan-catatan, buku, transkrip dan sebagainya.

5. Unit Analisis

Analisis data adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditentukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data” Moloeng (1990: 103). Unit analisa data dalam penelitian ini adalah di kantor kecamatan Muaro Sebo Ulu Kabupaten Batanghari beserta staffnya atau pegawai kantor kecamatan yang terkait dan masyarakat di Kecamatan Muaro sebo Ulu.

6. Teknik Analisis Data

Menurut Bogdan dan Biklen (1992, dalam Moloeng, 2012: 248) analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan berkerja dengan data, menginterogasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Menurut Agus Salim (2006: 20), Penelitian yang kaya data tidak akan berarti sama sekali jika data tersebut tidak dirangkai dalam struktur makna yang logis.

Proses-proses analisa data kualitatif tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a) Pengumpulan data, yaitu pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan.
- b) Reduksi data (*data reduction*), proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi.
- c) Penyajian data (*data display*), yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- d) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari proses pengumpulan data, peneliti mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proposisi. Jika penelitian masih berlangsung, maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-menerus diverifikasi hingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.