

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Birokrasi

Birokrasi, yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan, selama ini justru memperlihatkan sisi muram pelayanan publik yang menjadi hak masyarakat. Pandangan Hegelian dan Weberian berasumsi bahwa birokrasi dengan semua fungsi dan perannya selalu menjalankan tugasnya secara positif dan rasional. Dalam pandangan Hegelian, birokrasi dianggap selalu kapabel dan kompeten dalam menjembatani kepentingan khusus setiap individu dengan berbagai kelompok kepentingan menjadi kepentingan bersama (*publik interest*). Sementara itu, dalam pandangan Weberian, birokrasi akan berjalan dengan baik melalui dominasi rasionalitas dan legal-formal yang berlaku di dalamnya. Artinya, penyelenggaraan birokrasi dikaitkan dengan agenda kepentingan bersama warga masyarakat. Menurut Marxian, birokrasi berjalan secara lamban, tidak efisien, arogan, dan tidak transparan, tidak akuntabel, apalagi menggalang peran serta masyarakat. Kondisi birokrasi yang demikian tampaknya dekat dengan bentuk birokrasi yang kita jalankan sekarang ini dengan warna pelayanan publik yang buruk dan mendorong terpuruknya indeks persepsi korupsi Indonesia (Haryono, 2008).

2.2. Perilaku Koruptif

Korupsi didefinisikan sebagai segala bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh pejabat Negara dengan menggunakan kewenangan yang ada

padanya untuk tujuan yang tidak terkait dengan kepentingan publik, misalnya:

- Penyalahgunaan dana publik untuk kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan;
- Pungutan tidak resmi atas jasa yang disediakan kepada masyarakat; dan
- Nepotisme dalam penentuan pemenang lelang, penerimaan pegawai dan promosi jabatan. (<http://www.goodgovernance.bappenas.go.id>):

Berbagai cara dilakukan untuk mencegah berbagai macam penyimpangan yang sering terjadi pada lingkungan birokrasi. Salah satu bentuk upaya yang dilakukan untuk mencegah tidak penyimpangan tersebut ialah dengan melakukan reformasi birokrasi. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) menyatakan bahwa penyebab terjadinya korupsi di birokrasi, diantaranya:

- Monopoli Pemerintah dalam penyediaan berbagai pelayanan umum, misalnya KTP, SIP, IMB, dll;
- Penghasilan yang rendah dan system penggajian yang tidak transparan;
- Manajemen kepegawaian yang belum berbasis kinerja
- Manajemen keuangan, termasuk sistem penganggaran dan akuntansi, yang menyediakan peluang untuk melakukan korupsi;
- Sistem pengawasan dan akuntabilitas yang tidak efektif karena lebih terfokus pada pengawasan dan akuntabilitas internal; dan
- Penegakan hukum yang lemah.

(<http://www.goodgovernance.bappenas.go.id>):

Dr. Andi Hamzah dalam disertasinya menginventarisasikan beberapa penyebab korupsi, yakni :

- a. Kurangnya gaji pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin meningkat;
- b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi;

- c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien, yang memberikan peluang orang untuk korupsi;

Istilah korupsi memiliki beragam definisi, diantaranya di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan bahwa, "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".

Dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Korupsi adalah, "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".

Orientasi pada perilaku korupsi akan tertuju pada "perbuatan pegawai negeri yang menerima pemberian dari kalangan swasta dengan maksud

mempengaruhinya agar memberikan perhatian istimewa pada kepentingan-kepentingan si pemberi” (Alatas, 1975:11). Terkadang pemerasan atau permintaan secara paksa maupun secara halus dari pegawai negeri agar diberikan sejumlah uang atau hadiah, juga bisa dipandang sebagai korupsi. Demikian pula halnya terhadap perilaku para pejabat yang menggunakan dana publik yang menjadi tanggung jawabnya bagi keuntungan mereka sendiri (Wertheim, 1965:105). Mas’oed (1991) mendefinisikan korupsi sebagai “perilaku menyimpang dari kewajiban formal suatu jabatan publik karena kehendak untuk memperoleh keuntungan ekonomis atau bagi diri sendiri/keluarga dekat” (Mas’oed, 1991:25).

Jika dibuat dalam bentuk urutan seperti terlihat di bawah ini, akan diketahui bahwa pembahasan korupsi sebenarnya amat bervariasi (Meliala, 1994):

1. Jenis korupsi
2. Motif korupsi
3. Kerugian akibat korupsi
4. Jenis korupsi dan motif korupsi
5. Jenis korupsi dan kerugian akibat korupsi
6. Jenis korupsi, kerugian akibat korupsi dan motif korupsi

Pada hakekatnya dalam kegiatan sektor publik, Pemerintah mempunyai kekuasaan monopoli atas pembayaran berbagai barang dan jasa, misalnya perlindungan polisi, irigasi, izin, ekspor, izin masuk ke universitas negeri, penaksir pajak, dan sebagainya. Oleh karena itu, para pegawai yang memiliki kewenangan atas pembayaran semacam itu akan mudah digoda untuk secara korup menuntut rente-rente monopoli. Ini jelas akan menciptakan kondisi tidak efisien, karena warga Negara harus membayar harga yang terlampau mahal untuk barang dan jasa (Klitgaard, 1998).

Inti korupsi adalah penyalahgunaan kepercayaan untuk kepentingan pribadi. Rumusan korupsi yang dikemukakan oleh Brooks adalah “dengan sengaja melakukan kesalahan atau melalaikan tugas yang diketahui sebagai kewajiban, atau tanpa hak menggunakan kekuasaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sedikit banyak bersifat pribadi” (Robert C. Brooks, dalam Syed Hussein Alatas, vii).

Dilihat dari segi tipologi, korupsi dapat dibagi dalam tujuh jenis yang berlainan. Masing-masing adalah (Syed, 1987):

1. Korupsi transaktif (*transactive corruption*), menunjuk kepada adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya.
3. Korupsi yang memeras (*extortive corruption*), jenis korupsi dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang, dan hal-hal yang dihargainya
4. Korupsi investif (*investive corruption*), adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang
5. Korupsi perkerabatan (*nepotistic corruption*), adalah penunjukkan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku
6. Korupsi defensive (*defensive corruption*), perilaku korban korupsi dengan pemerasan, korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri
7. Korupsi otogenik (*autogenic corruption*), korupsi yang dilakukan oleh seseorang diri. Brooks mencetuskan subyek yang ia sebut *autocorruption*. Ini adalah suatu bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang saja.

8. Korupsi dukungan (*supportive corruption*), korupsi jenis ini tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain. Tindakan-tindakan yang dilakukan adalah untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada.

Mustafa Ibn Abdullah yang dikenal sebagai Katib Celebi (1609-1657 M), seorang cendekiawan Turki, menulis tentang korupsi dan mengacu pada sumber-sumber yang sudah ada sebelumnya. Ia mengikhtisarkan pandangan-pandangan para penulis sebelumnya yang mengelompokkan penyuapan ke dalam tiga jenis dalam rangka penilaian boleh tidaknya menurut moral. Jenis-jenis ini adalah (Katib Celebi, 1957, dalam Syed Hussein Alatas: 1987, xii):

1. Penyuapan yang baik pihak pemberi maupun pihaknya secara moral bersalah. Sebagai contoh, penyuapan terhadap seorang hakim agar mendapat vonis yang menguntungkan
2. Penyuapan yang boleh diberikan tetapi tidak boleh diterima. Ini adalah korupsi defensif. Bila seorang penguasa yang kejam menginginkan hal milik seseorang, tidak berdosa memberikan penguasa tersebut sebagian dari harta itu untuk menyelamatkan harta selebihnya
3. Penyuapan yang pihak pemberinya bersalah sedang pihak penerimanya tidak bersalah. Ini adalah korupsi investif yang direncanakan oleh pemberi dengan tujuan yang korup.

Bila kita membuat analisa fenomenologis terhadap korupsi kita akan mendapati bahwa unsur-unsur penting korupsi adalah penipuan dan pencurian. Bila bentuknya pemerasan, ia berarti pencurian melalui pemaksaan terhadap korban. Bila bentuknya penyuapan terhadap pejabat, ini berarti bahwa ia membantu terjadinya pencurian. Bila korupsi terjadi dalam penentuan kontrak, korupsi ini adalah pencurian keputusan dan sekaligus juga uang yang merupakan hasil keputusan (Syed Hussein Alatas: 1987, 129).

Syed Hussein Alatas dalam *The Sociology of The Corruption* mengemukakan mengenai hal-hal yang berkenaan dengan pemberian hadiah sebagai berikut: “Pengkajian terhadap berbagai bentuk korupsi mengungkapkan bahwa korupsi, seperti halnya benalu, akan merayap ke segenap lingkungan yang cocok sebagai tempat bertumbuh dan diantara semua lingkungan yang paling jelas akan diserbunya ialah lembaga pemberian hadiah. Namun kenyataan ini saja tidaklah mengabsahkan kesimpulan bahwa pemberian hadiah adalah unsur penyebab tidak langsung yang khas bagi tempat bertumbuhnya korupsi dalam masyarakat yang terbelakang. Pemberian hadiah adalah lembaga universal. Lembaga seperti ini terdapat di masyarakat Barat maupun di bagian dunia lainnya. Bahwa tidak ada hubungan kausal yang penting antara pemberian hadiah dan korupsi, terbukti dengan kenyataan bahwa meluas dan menciutnya korupsi itu tidak ada hubungannya dengan kejadian serupa dalam bidang kebiasaan saling memberi hadiah” (Syed Hussein Alatas: 1987, 186).

Korupsi jelas menyuburkan jenis kejahatan lain di dalam masyarakat. Melalui korupsi sindikat kejahatan atau penjahat perseorangan dapat membengkokkan hukum, menyusupi organisasi Negara, dan memperoleh kehormatan. Hal itu mungkin semula hanya berupa pemberian dengan tujuan yang tersembunyi. Penerimaan uang suap kecil-kecilan yang merupakan pelanggaran yang kurang serius ini dapat berkembang ke bidang-bidang yang lebih serius, yakni kejahatan. Pemerasan juga dilakukan terhadap mereka yang dapat diperas. Hal ini seterusnya akan menjurus kearah konsolidasi organisasi penjahat. Kejahatan yang terorganisasi mempunyai kaitan dengan korupsi yang terorganisasi (Syed Hussein Alatas: 1987, 187).

Perilaku koruptif pada penelitian ini dibatasi pada perilaku koruptif dalam hal uang dan barang milik pemerintah. Dimana, obyek yang dirugikan

dalam hal ini adalah harta dan kekayaan negara secara umum yang seharusnya dimiliki oleh Pemerintah, namun diambil secara tidak sah dan melawan hukum oleh oknum pegawai di lingkungan Kantor Pelayanan Utama Tipe A Bea dan Cukai Tanjung Priok. Selain itu, yang dirugikan selain Pemerintah ialah masyarakat luas, khususnya pengguna layanan Kantor Pelayanan Utama Tipe A Bea dan Cukai Tanjung Priok.

2.3. Kepemimpinan dan Motivasi

Kepemimpinan menurut Zainun (1989:42) adalah proses mempengaruhi dan mengarahkan orang-orang (memotivasi), serta memberi semangat kerja orang-orang untuk bekerja guna mewujudkan maksud-maksud tertentu. Bennis (dalam Kartono, 1994:9) mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses dimana seorang agen menyebabkan bawahannya bertingkah laku menurut cara tertentu. Lussier (1996:208) mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu proses untuk mempengaruhi pegawai agar bekerja kearah pencapaian sasaran. Sasaran tersebut adalah sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi. Mengenai kepemimpinan Kotter (1996:215) menyatakan sebagai kunci dalam menciptakan dan mempertahankan organisasi yang berhasil pada abad yang ke 21 adalah kepemimpinan. Para pemimpin dan para karyawan pada abad ini perlu lebih banyak mengetahui mengenai kepemimpinan dan manajemen.

Dr. Bukhari Zainun (dalam Z.W. Sunindnia, 1997:14) mengartikan kepemimpinan sebagai satu kekuatan atau ketangguhan yang bersumber dari kemampuan untuk mencapai cita-cita dengan keberanian mengambil resiko yang bakal terjadi. Dengan kekuatan atau ketangguhan itu seseorang atau sekelompok orang mampu menguasai dan mengendalikan orang banyak untuk mencapai cita-cita dimaksud. Krecht dan Cruthsfiled (dalam Sukanto, 1984:434) mendefinisikan kepemimpinan sebagai hasil organisasi yang

membentuk sebagai hasil dinamika interaksi sosial, sejak mula terbentuknya suatu kelompok sosial, seseorang atau beberapa orang diantara warga-warganya melakukan peranan yang lebih aktif dari rekan-rekannya sehingga orang tadi atau beberapa orang tampak lebih menonjol dari lainnya, itulah asal mula timbulnya kepemimpinan.

Stephen P. Robbins (1996:31) mendefinisikan kepemimpinan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok kearah pencapaian tujuan. Sumber pengaruh tersebut bisa formal, karena kedudukannya dalam organisasi atau informal karena pembawaan diri. Lester R. Bittel dan John W. Newstrom (1996:101) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah kecakapan membuat orang lain mengikuti dan melakukan dengan sukarela segala sesuatu yang diminta. Sudah tentu segala sesuatu tersebut harus logis dan harus merupakan langkah-langkah yang akan menunjukkan bagian anda kearah sasarannya berupa peningkatan produktivitas, mutu produk atau jasa, dan konservasi sumberdayanya.

James A.F. Stoner (dalam Hussein Umar, 1999:31) mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses pengarahan dan mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan tugas dari para anggota kelompok. Hemhill dan Coons (dalam Gary Yukl, 1994:2) mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok ke suatu tujuan yang ingin dicapai bersama (*shared goal*).

Dari beberapa definisi diatas, dapat diambil beberapa pengertian yang sama mengenai kepemimpinan, yakni kemampuan untuk mempengaruhi aktivitas individu atau kelompok dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam organisasi.

Katz (1964) yang dikutip Konovsky dan Pugh (1994, dalam Utomo, 2002) mengidentifikasi “3 (tiga) kategori perilaku pekerja, yaitu (i) individu terikat dan berada dalam suatu organisasi, dan (ii) harus menyelesaikan peran khusus dalam suatu pekerjaan, serta (iii) harus terikat pada aktivitas yang inovatif dan spontan melebihi persepsi perannya” (Thomas Stefanus Kaihatu, 1997: 49-61). Kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*) merupakan salah-satu diantara sekian model kepemimpinan, oleh Burns (1978, dalam Yukl, 1998:296) diartikan sebagai “sebuah proses saling meningkatkan di antara para pemimpin dan pengikut ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi”. Bass (1985; 1998, dalam Tschannen-Moran, 2003) menyebut kepemimpinan transformasional sebagai “*Fours I’s*”, yang meliputi “pengaruh individual (*individualized influence*), motivasi inspiratif (*inspirational motivation*), stimulasi intelektual (*intellectual stimulation*), dan pertimbangan individual (*individualized consideration*)”. Greenberg dan Baron (1997:177) menyebutkan bahwa “*work-related attitudes* salah satunya adalah komitmen seorang karyawan terhadap organisasi yang mempekerjakannya”. Menurut Kreitner dan Kinicki (2003:274), bahwa “komitmen organisasi (*organizational commitment*) mencerminkan bagaimana seorang individu mengidentifikasikan dirinya dengan organisasi dan terikat dengan tujuan-tujuannya”. Selain itu, tak kalah pentingnya juga adalah perhatian terhadap faktor-faktor kualitas kehidupan kerja. Kepuasan atas kualitas kehidupan kerja menurut Wether dan Davis (1993) dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu supervisi, kondisi kerja, gaji, tunjangan dan desain pekerjaan. Sedangkan menurut (Riggio, 2000) kualitas kehidupan kerja, antara lain meliputi, kompensasi, desain pekerjaan, dan partisipasi karyawan (Thomas Stefanus Kaihatu, 1997: 49).

Abraham H. Maslow dalam Gibson (1982) menyebutkan strata kebutuhan dari paling tinggi hingga paling rendah sampai yang paling tinggi, sebagai berikut (Antonius Mintorogo, 2001: 74-75):

1. *Physiological needs* (kebutuhan fisiologis), yaitu kebutuhan akan makan, minum, tempat tinggal, dan bebas dari sakit. Kebutuhan ini merupakan kebutuhan dasar (*basic needs*) untuk mempertahankan hidup.
2. *Safety and security needs* (kebutuhan keamanan dan rasa aman), yaitu kebutuhan akan kebebasan dari ancaman dan terjaminnya keselamatan.
3. *Social (belongingness) needs* (kebutuhan sosial), yaitu kebutuhan akan teman, afiliasi, interaksi dan cinta
4. *Esteem needs* (kebutuhan sosial), yaitu kebutuhan akan harga diri dan penghargaan dari orang lain.
5. *Self Actualization needs* (kebutuhan aktualisasi diri), yaitu kebutuhan untuk kepuasan diri sendiri dengan memaksimalkan potensi, kemampuan dan keterampilannya.

McGregor dalam melihat seorang pemimpin terhadap motivasi bawahannya tanpa mengasumsikan perbedaan ciri-ciri manusia yang satu dengan yang lainnya. McGregor menyebut asumsinya dengan Teori X dan Teori Y untuk mengkategorikan hakikat sikap manusia dalam mengendalikan perilakunya. Asumsi pertama dinamakan Teori X ialah bahwa manusia rata-rata mempunyai sikap (Antonius Mintorogo, 2001: 86-90):

1. Manusia pada umumnya tidak suka bekerja, kalau mau bekerja selalu minta imbalan materi
2. Manusia pada umumnya tidak mempunyai ambisi, tidak mau bertanggungjawab dan lebih suka diarahkan
3. Manusia pada umumnya tidak mempunyai sifat inisiatif dan tidak kreatif, sehingga tidak dapat memecahkan masalahnya sendiri
4. Manusia pada umumnya hanya dapat dimotivasi dengan kebutuhan fisiologis dan keamanan serta rasa aman
5. Manusia pada umumnya perlu diawasi dengan ketat, diberi ancaman

dengan sanksi dan kalau perlu dihukum agar bekerja untuk mencapai tujuan organisasi.

Sedangkan Teori Y mengasumsikan bahwa manusia pada umumnya:

1. Manusia pada umumnya suka bekerja dan beranggapan bahwa bekerja tidak berbeda dengan bermain, selama pekerjaan itu menyenangkan
2. Manusia pada umumnya mempunyai rasa tanggung jawab dan dapat mengendalikan diri sendiri dan tidak suka diarahkan
3. Manusia pada umumnya kreatif dan dapat memecahkan masalahnya sendiri
4. Manusia pada umumnya timbul motivasinya pada strata kebutuhan sosial, harga diri dan aktualisasi diri
5. Manusia pada umumnya tidak suka diawasi dan dapat mengarahkan diri sendiri, apabila dimotivasi dengan pendekatan yang tepat.

Taylor berpendapat bahwa apabila seseorang yang produktivitasnya tinggi mengetahui bahwa ia mendapat imbalan jasa yang sama dengan orang lain yang produktivitasnya lebih rendah, maka produktivitasnya orang tersebut akan menurun. Pemecahan masalah ini oleh Taylor sangat sederhana. Ia mendesain suatu system imbalan jasa. Pekerja akan mendapat kompensasi sesuai dengan tingkat produktivitasnya (Antonius Minto, 2001: 72).

Menurut Fry, kepemimpinan spiritual merupakan kumpulan nilai-nilai, sikap, dan perilaku yang diperlukan untuk memotivasi diri sendiri maupun orang lain secara intrinsik, sehingga masing-masing memiliki perasaan survival yang bersifat spiritual melalui keanggotaan dan keterpanggilan. Menurut Fry, kepemimpinan spiritual itu memerlukan dua hal (<http://www.khaliknews.com>, 2008):

1. Penciptaan visi sehingga anggota-anggota organisasi mengalami suatu

perasaan terpanggil (pengalaman transendens sehubungan dengan tugas/pekerjaan), memiliki makna dalam hidupnya, dan merasakan suatu keunikan.

2. Menegakkan suatu budaya sosial/organisasi yang berdasarkan cinta altruistik (tanpa pamrih pribadi), di mana para pemimpin dan anggota-anggotanya memiliki perhatian, kepedulian, dan penghargaan yang tulus satu sama lain, sehingga menghasilkan suatu rasa keanggotaan dan rasa dipahami dan dihargai. Berdasarkan pendapat Fry mengenai kepemimpinan spiritual, tampak bahwa ini bukan hal yang mudah dilakukan oleh sembarang pemimpin. Hanya orang-orang yang matang secara spiritual saja yang mampu mengembangkan kepemimpinan spiritual (<http://www.khaliknews.com>, 2008).

Sedangkan dalam menjalankan kepemimpinannya, ada beberapa faktor yang dapat dilihat bagaimana kepemimpinannya itu didapatkan dan dijalankan. Jenis Kekuasaan/Power (Hersey dan Blanchard: 1982) (J. Kaloh, 2006: 107-110), dibagi menjadi:

1. *Expert Power*

Kekuasaan yang timbul karena keterampilan atau kecakapan, serta pengetahuan yang dimiliki seorang pemimpin yang mampu memunculkan kepatuhan dan rasa hormat bawahan.

2. *Legitimate Power*

Kekuasaan pemimpin yang terwujud karena jabatan resmi yang dipegang pemimpin.

3. *Reward Power*

Kekuasaan yang terwujud karena kemampuan pemimpin memberikan penghargaan dan imbalan, baik material maupun non material kepada bawahan.

4. *Coercive Power*

Kekuasaan pemimpin yang diperoleh berdasarkan rasa takut dari bawahan.

5. *Referent Power*

Kekuasaan yang terbentuk karena sifat-sifat pribadi seorang pemimpin karismatik.

6. *Information Power*

Kekuasaan yang timbul karena adanya akses informasi yang dimiliki oleh pemimpin, yang dinilai sangat berharga oleh bawahan.

7. *Connection Power*

Kekuasaan yang timbul karena hubungan yang dijalin oleh pemimpin dengan orang-orang yang berpengaruh, baik di luar maupun di dalam organisasi.

Sedangkan dalam rangka melakukan kepemimpinan, ada beberapa teori yang mendukung misalnya Teori *The Leadership Challenge*, Kouzes dan Posner. Menurut Kouzes dan Posner terdapat lima praktik kepemimpinan teladan, yakni (James M. Kouzes dan Barry Z. Posner, 2004: 23):

1. Mencontohkan Caranya

Gayle Hamilton, Pasific Gas dan Electric menyatakan bahwa “anda tidak dapat mengikuti seseorang yang tidak memiliki kredibilitas, yang tidak benar-benar percaya pada apa yang dia lakukan – dan bagaimana cara dia melakukannya” (James M. Kouzes dan Barry Z. Posner, 2004: 25). Bentuk komitmen yang dilakukan oleh pemimpin tersebut dalam hal ini adalah dengan:

- a. Temukan suara hati anda dengan memperjelas nilai-nilai pribadi anda
- b. Beri contoh dengan menyelaraskan tindakan dengan nilai-nilai bersama

2. Inspirasikan Visi Bersama

Bentuk komitmen yang diterapkan pada inspirasi visi bersama dapat dilihat dengan:

1. Lihat masa depan dengan membayangkan peluang-peluang yang menggairahkan dan luhur

2. Kumpulkan orang ke dalam visi bersama dengan memperhatikan aspirasi bersama
3. Menantang Prosesnya
Menantang prosesnya dapat dilihat dengan penerapan gaya kepemimpinan yang:
 - a. Cari peluang melalui pencarian cara-cara inovatif untuk berubah, tumbuh, dan menjadi lebih baik
 - b. Lakukan eksperimen dan ambil resiko dengan terus menerus menghasilkan kemenangan-kemenangan kecil dan relajar dari kesalahan.
4. Memungkinkan orang lain untuk bertindak
Ciri selanjutnya pada gaya kepemimpinan The Leadership Challenge ini ialah dengan memungkinkan orang lain untuk bertindak, yakni dengan komitmen pemimpin tersebut untuk:
 - a. Pupuk kolaborasi dengan mempromosikan tujuan bersama dan membangun kepercayaan
 - b. Perkuat orang lain dengan membagi kekuasaan dan keleluasaan
5. Menyemangati Jiwa
Diperlukan juga dalam diri pemimpin memotivasi lingkungan kerjanya dengan cara-caranya masing-masing. Dimana diperlukan komitmen seorang pemimpin untuk:
 - a. Akui kontribusi dengan menunjukkab penghargaan bagi pencapaian individu.
 - b. Rayakan nilai-nilai dan kemenangan dengan menciptakan semangat komunitas.

Kebanyakan definisi kepemimpinan, mengasumsikan bahwa kepemimpinan menyangkut sebuah proses mempengaruhi sosial dengan pengaruh yang disengaja digunakan oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur kegiatan-kegiatan dan hubungan-hubungan dalam sebuah

kelompok atau organisasi (Yukl, 1998, h. 2).

2.4. Gaya Kepemimpinan

Gaya kepemimpinan adalah suatu pola tingkah laku dari pemimpin dalam upaya mempengaruhi pada pengikutnya dalam upaya mencapai tujuan, Edwin Flippo menyatakan bahwa gaya kepemimpinan dapat dirumuskan sebagai suatu pola perilaku yang dirancang untuk memadukan kepentingan-kepentingan organisasi dan personalia guna mengejar beberapa sasaran (Edwin Flippo dalam Soetisna, 1999:110).

Thoha (2001:49) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang ia lihat. Mulyasa (2002:108) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan merupakan suatu pola perilaku seseorang pemimpin yang khas pada saat mempengaruhi anak buahnya apa yang dipilih oleh pemimpin untuk dikerjakan, cara pemimpin bertindak dalam mempengaruhi anggota kelompok membentuk gaya kepemimpinannya.

Gaya kepemimpinan menurut Certo (1997:359) didefinisikan sebagai gambaran dari perilaku spesifik pemimpin yang ditunjukkan ketika pemimpin tersebut membimbing para anggota organisasi untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Bittel dan Newstrom (1996:307) mendefinisikan gaya kepemimpinan sebagai gaya yang digunakan pemimpin dalam mengarahkan, menggerakkan, merangsang atau mengupayakan suasana yang memberikan motivasi bagi pegawai. Lippit dan White dalam Luthan (1981:413) menyebutkan bahwa terdapat 3 gaya kepemimpinan yaitu: gaya kepemimpinan otokratis, demokratis dan laissez-faire (bebas kendali). Sedangkan Bittel dan Newstrom (1996:307) menyebutkan bahwa kepemimpinan otokratis sama dengan kepemimpinan direktif, kepemimpinan

demokratis sama dengan kepemimpinan direktif, dan kepemimpinan partisipatif sama dengan kepemimpinan laissez-faire (bebas kendali).

Gaya Kepemimpinan otokratis menurut Lippit dan White (1981:413) didefinisikan sebagai kepemimpinan yang menempatkan kekuasaan pada satu orang atau sekelompok kecil orang, dimana pemimpin menganggap bawahan sebagai obyek yang dapat diatur dan diperlakukan menurut kehendak pimpinan. Ciri-ciri kepemimpinan disebutkan oleh Lippit dan White sebagai berikut:

1. Wewenang mutlak terpusat kepada pimpinan
2. Keputusan dan kebijakan selalu dibuat oleh pimpinan
3. Pengawasan sangat ketat dilakukan atasan kepada bawahan
4. Prakarsa harus selalu datang dari atasan
5. Tidak ada kesempatan bagi bawahan untuk memberikan saran, pertimbangan atau pendapat
6. Tugas-tugas diberikan atasan kepada bawahan secara instruktif
7. Lebih banyak kritik daripada pujian
8. Pimpinan menuntut prestasi sempurna dari bawahan tanpa syarat
9. Pimpinan menuntut kesetiaan mutlak tanpa syarat
10. Cenderung adanya paksaan, ancaman dan hukuman
11. Kasar dalam bertindak
12. Kaku dalam bersikap
13. Tanggung jawab keberhasilan organisasi dipikul oleh pimpinan.

Siagian (1999:31) mendefinisikan pemimpin otokratis sebagai seseorang yang menganut nilai organisasional dengan membenarkan segala cara yang ditempuh untuk pencapaian tujuannya dan cenderung memutarbalikkan kenyataan yang sebenarnya, sehingga sesuai dengan apa yang secara subyektif diinterpretasikan sebagai kenyataan, dalam bekerja selalu mengutamakan ego dan melihat peranan dirinya sangat menentukan

jalannya organisasi, pemimpin mengambil keputusan dan menuntut kepatuhan mutlak para bawahan serta cenderung melihat bahwa kepentingan organisasi harus sesuai dengan kepentingan pribadi. Hubungan atasan dengan bawahan pada gaya kepemimpinan ini cenderung satu arah, yakni berasal dari pimpinan.

Dari ciri-ciri mengenai gaya kepemimpinan otokratik yang disampaikan oleh Lippit dan White memiliki kesamaan dengan definisi yang diungkap oleh teori lainnya, yakni pada gaya kepemimpinan ini kekuasaan terpusat pada pimpinan sehingga cenderung menggunakan dengan cara paksaan, bawahan tidak mempunyai kebebasan untuk bertindak karena segala sesuatunya berdasarkan instruksi dari atas, dan adanya pengawasan yang sangat ketat dari atasan kepada bawahan.

Sedangkan gaya kepemimpinan demokratis atau konsultatif menurut Hines dalam Timple (2000:122) adalah kepemimpinan yang dapat mendelegasikan tanggung jawab kepada bawahannya. Pemimpin melakukan komunikasi dua arah dengan bawahannya, sehingga terbentuk kondisi dimana bawahan dapat belajar, mampu memantau pencapaian tujuan dengan cara-cara yang paling sesuai dengan kondisi kelompok. Ciri-ciri pada kepemimpinan ini ialah:

1. Komunikasi berjalan lancar
2. Saran dibuat dua arah, berasal dari atasan maupun bawahan
3. Pimpinan selain melakukan kritik dari atasan maupun bawahan
4. Pimpinan selain melakukan kritik juga menyampaikan pujian
5. Bawahan ikut serta dalam penetapan sasaran dan pemecahan masalah

Lippit dan White (1981:413) mendefinisikan gaya kepemimpinan demokratis atau konsultatif sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar bersedia bekerjasama dalam rangka mencapai tujuan yang telah

ditetapkan dengan cara kegiatan yang akan dilakukan tersebut ditentukan bersama antara pimpinan dan bawahan yang didasarkan dengan menempatkan manusia sebagai faktor utama dan terpenting dalam organisasi hubungan yang efektif berdasarkan prinsip saling menghormati dan menghormati dan menghargai satu sama lain. Ciri-ciri dari kepemimpinan ini disebutkan bahwa:

1. Wewenang pimpinan tidak mutlak
2. Pimpinan bersedia melimpahkan sebagian wewenang kepada bawahan
3. Keputusan dan kebijakan dibuat bersama antara pimpinan dan bawahan
4. Komunikasi berlangsung timbal balik antara pimpinan dengan yang dipimpin
5. Pengawasan oleh atasan dilakukan secara wajar
6. Prakarsa dapat datang dari pimpinan maupun bawahan
7. Pimpinan memperhatikan perasaan dalam bersikap dan bertindak
8. Banyak kesempatan bawahan untuk menyampaikan saran
9. Tanggung jawab keberhasilan organisasi dipikul bersama pimpinan dan bawahan

Dari kedua ciri-ciri mengenai gaya kepemimpinan demokratis atau konsultatif yang didefinisikan oleh Hines maupun Lippit dan White memiliki persamaan yakni adanya komunikasi dua arah antara pimpinan dan atasan, pimpinan menghargai bawahan, dan bawahan ikut berpartisipasi aktif dalam penetapan sasaran dan pengambilan keputusan.

Gaya Kepemimpinan Laissez-Faire (bebas kendali) atau partisipatif menurut Bittel dan Newstrom (1996:308) didefinisikan sebagai gaya di mana pemimpin hanya bertindak sebagai pusat informasi dan melakukan pengendalian seminimal mungkin tergantung rasa tanggung jawab bawahan dalam menyelesaikan sesuatu. Sedangkan Lippit dan White mendefinisikan gaya kepemimpinan ini sebagai gaya kepemimpinan untuk mempengaruhi orang lain agar bersedia bekerjasama untuk mencapai tujuan secara efektif

dan efisien dengan kegiatan lebih banyak diserahkan kepada bawahan, sedangkan pimpinan biasanya hanya bertindak sebagai penasehat. Sedangkan ciri-ciri dari gaya kepemimpinan ini adalah:

1. Pimpinan melimpahkan seluruh wewenang kepada bawahan
2. Keputusan dan kebijakan lebih banyak dibuat bawahan
3. Pimpinan hanya berkomunikasi jika diperlukan bawahan
4. Hampir tidak ada pengawasan kepada bawahan
5. Prakarsa selalu datang dari bawahan
6. Hampir tidak ada pengarahan dari atasan
7. Peranan pimpinan sangat sedikit dalam kegiatan kelompok
8. Kepentingan pribadi lebih utama dari kepentingan kelompok
9. Tanggung jawab dipikul masing-masing

Dari definisi dan ciri yang diungkapkan sebelumnya dapat diambil beberapa kesamaan dari beberapa teori tersebut mengenai gaya kepemimpinan *Laissez Faire* ialah antara pemimpin dan bawahan mempunyai arah hubungan yang tidak jelas, sehingga peran pemimpin di dalam organisasi tidak terlihat, pemimpin tidak hanya melakukan pengawasan kepada bawahannya dan fungsi pimpinan hanya memberikan nasehat jika bawahan memintanya.

Untuk melakukan perubahan lingkungan birokrasi yang bersih dan akuntabel diperlukan kepemimpinan yang efektif dalam menciptakan perubahan. Ada beberapa jenis kepemimpinan, diantaranya jenis kepemimpinan transformasional, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. *Builds On The Need For Meaning*
- b. *Pre-Occupied With Purposes, Values Morals and Ethics*
- c. *Transcends Daily Affairs*
- d. *Oriented Towards Long-Term Goals Without Compromising Human Values And Principles*
- e. *Separates Causes And Symptoms And Works At Prevention*

- f. *Focuses More On Missions And Strategies For Achieving Them*
- g. *Makes Full Use Of Available Resources (Human)*
- h. *Designs And Re-Designs Jobs To Make Them Meaningful And Challenging; Realises Human Potential*
- i. *Aligns Internal Structures And Systems To Reinforce Over-Arching Values And Goals*

Dalam penelitian kali ini, penulis mencoba mengidentifikasi gaya kepemimpinan yang dapat mendorong perilaku koruptif anggota organisasi tersebut. Ada beberapa teori yang relevan dapat digunakan dalam mengidentifikasi gaya kepemimpinan seperti ini. Disamping gaya kepemimpinan yang membangun ke arah yang lebih baik sebagaimana disampaikan pada teori-teori diatas, ada faktor-faktor yang mempengaruhi suatu lingkungan menjadi negatif bahkan cenderung koruptif. Peneliti menggunakan teori *Toxic Leader* oleh Lipman-Blumen dan Teori *Bad Leadership* oleh Barbara Kellerman. Disebutkan mengenai definisi dari *A Toxic Leader* oleh Lipman-Blumen ialah (http://en.wikipedia.org/wiki/Toxic_leader):

A Toxic Leader is someone who has responsibility over a group of people or an organization, and who abuses the leader-follower relationship by leaving the group or organization in a worse-off condition than when she/he first found them. The phrase was coined by Marcia Whicker in 1996 and is linked with a number of dysfunctional leadership styles.

Sedangkan Barbara Kellerman (2004) mengkategorikan kepemimpinan yang disebutnya sebagai *Bad Leadership* menjadi 7 hal, yakni sebagai berikut (http://en.wikipedia.org/wiki/Toxic_leader):

- *Incompetent - the leader and at least some followers lack the will or skill (or both) to sustain effective action. With regard to at least one important leadership challenge, they do not create positive change.*
- *Rigid - the leader and at least some followers are stiff and unyielding. Although they may be competent, they are unable or unwilling to adapt to*

- new ideas, new information, or changing times.*
- *Intemperate - the leader lacks self-control and is aided and abetted by followers who are unwilling or unable to effectively intervene.*
 - *Callous - the leader and at least some followers are uncaring or unkind. Ignored and discounted are the needs, wants, and wishes of most members of the group or organization, especially subordinates.*
 - *Corrupt - the leader and at least some followers lie, cheat, or steal. To a degree that exceeds the norm, they put self-interest ahead of the publik interest.*
 - *Insular - the leader and at least some followers minimize or disregard the health and welfare of those outside the group or organization for which they are directly responsible.*
 - *Evil - the leader and at least some followers commit atrocities. They use pain as an instrument of power. The harm can be physical, psychological or both.*

Barbara Kellerman (2004) menjelaskan dalam *Bad Leadership*, bahwa ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk melihat perilaku koruptif tersebut, yakni:

1. Berbohong
2. Curang
3. Mencuri
4. Menyetujui melampaui norma
5. Menempatkan kepentingan pribadi diatas kepentingan publik

Gaya Kepemimpinan Transformasional adalah sebuah proses saling meningkatkan diantara para pemimpin dan pengikut ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih tinggi. Burns (1978, dalam Yukl, 1998:296). Maksudnya disini ialah baik pemimpin maupun bawahan saling mendukung satu sama lain dalam meningkatkan moralitas dan motivasi.

Kepemimpinan transaksional adalah gaya kepemimpinan di mana seorang pemimpin menfokuskan perhatiannya pada transaksi interpersonal antara pemimpin dengan karyawan yang melibatkan hubungan pertukaran. Pertukaran tersebut didasarkan pada kesepakatan mengenai klasifikasi

sasaran, standar kerja, penugasan kerja, dan penghargaan. Menurut Bycio dkk. (1995) serta Koh dkk. (1995).

Untuk melihat praktik kepemimpinan yang dipraktikkan di Kantor Pelayanan Umum Tipe A Tanjung Priok dapat dilakukan dengan indikator-indikator yang telah disampaikan pada beberapa teori mengenai kepemimpinan, yakni:

1. *Bad Leadership*

a. *Tidak Berkompeten*

- Skill rendah dalam memimpin organisasi
- Tidak membuat perubahan positif

b. *Rigid*

Kaku dalam menerima ide, informasi dan perubahan waktu

c. *Intemperate*

- Kurang Memiliki kontrol diri
- Kurang dapat mengendalikan bawahan

d. *Callous*

- Tidak memiliki perasaan
- Tidak peduli dengan kebutuhan anggota

e. *Corrupt*

- Berbohong
- Curang
- Mencuri
- Menyetujui melampaui norma
- Menempatkan kepentingan pribadi diatas kepentingan publik

f. *Insullar*

Acuh tak acuh terhadap kesehatan dan kesejahteraan orang-orang yang dalam tanggungjawabnya

g. Evil

Menggunakan kekerasan fisik/psikis sebagai instrumen kekuasaannya

2. Gaya Kepemimpinan Otokratik
 - a. Kekuasaan terpusat pada pimpinan
 - b. Cenderung menggunakan dengan cara paksaan
 - c. Bawahan tidak mempunyai kebebasan untuk bertindak
 - d. Segala sesuatunya berdasarkan instruksi dari atas
 - e. Adanya pengawasan yang sangat ketat dari atasan kepada bawahan
3. Gaya Kepemimpinan Demokratis atau Konsultatif
 - a. Adanya komunikasi dua arah antara pimpinan dan atasan
 - b. Pimpinan menghargai bawahan
 - c. Bawahan ikut berpartisipasi aktif dalam penetapan sasaran dan pengambilan keputusan.
4. Gaya Kepemimpinan Laissez Faire
 - a. Antara pemimpin dan bawahan mempunyai arah hubungan yang tidak jelas
 - b. Peran pemimpin di dalam organisasi tidak terlihat
 - c. Fungsi pimpinan hanya memberikan nasehat jika bawahan memintanya.