

Available online at Dakwah: Jurnal Kajian Dakwah dan Kemasyarakatan
<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/dakwah>
Dakwah: Jurnal Kajian Dakwah dan Kemasyarakatan, 24 (1), 2020, 50-70

Pengaruh Kepemimpinan Kiai Sebagai Kepala Daerah terhadap Moralitas Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep

M. Jufri Halim
UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
jufri.halim@uinjkt.ac.id

Evi Febriani
Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Madura
eevizanwa@gmail.com

Abstract

The research question is how the influence of the kiai's leadership as a regional head on bureaucratic morality in the Sumenep Regency Regional Government? Does the kiai's leadership influence the change of biracritic morality in the Regional Government of Sumenep Regency? This research uses a qualitative approach. The research data was collected through literature study, in-depth interviews and observation. The results of this study indicate that a number of kiai, members of the regional parliament, figures and elements of the Sumenep community do not feel the significant influence of kiai leadership on changes in bureaucratic morality in the Sumenep Regency Government. This is due to the difficulty of the kiai's leadership reaching the bureaucratic units, while the kiai's leadership function as regional head is not supported by the ability and experience in government.

Keywords: kiai, ningrat, influential group

Abstrak

Pertanyaan penelitian ini adalah bagaimana pengaruh kepemimpinan kiai sebagai kepala daerah terhadap moralitas birokrasi di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep? Apakah kepemimpinan kiai memengaruhi terjadinya perubahan moralitas birakrasi di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep? Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan, wawancara mendalam dan observasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sejumlah kiai, wakil rakyat, tokoh dan elemen masyarakat Sumenep tidak merasakan adanya pengaruh signifikan kepemimpinan kiai terhadap perubahan moralitas birokrasi di Pemkab Sumenep. Hal ini disebabkan sulitnya kepemimpinan kiai menjangkau unit-unit birokrasi, sementara fungsi kepemimpinan kiai sebagai kepala daerah tidak didukung oleh kemampuan dan pengalaman dalam pemerintahan.

Kata Kunci: kiai, ningrat, kelompok Berpengaruh

Permalink/DOI: <http://doi.org/10.15408/dakwahv24i1.17875>

Pendahuluan

Tahun 1998 titik awal terjadinya perubahan bagi bangkitnya era baru di Indonesia. Perubahan tersebut populer dengan sebutan era reformasi atau era transisi. Sejak itulah, istilah reformasi akhirnya menjadi sebuah slogan, sekaligus menjadi pembatas bagi terjadinya satu perubahan dari satu era ke era perubahan yang lainnya. Reformasi telah melahirkan kesadaran baru yang mampu mendorong satu keinginan baru secara kolektif, dan rakyat Indonesia mampu melepaskan diri dari kungkungan dan cengkaman rezim yang otoriter, yaitu rezim Orde Baru. Istilah reformasi itu pula membuat rakyat Indonesia dapat berpartisipasi dan mengambil peran dan prakarsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Rakyat Indonesia telah lama mengalami satu tekanan di bawah rezim Orde Baru, yaitu rezim otoriter selama

32 tahun, segala kebijakan birokrasi bersifat sentralistik. Akibatnya rakyat Indonesia menjadi obyek pembangunan, bukan menjadi pelaku dan partisipan pembangunan.

Di masa kejayaannya, Orde Baru menjadi kekuatan dan penguasa tunggal, yang menguasai hampir seluruh kehidupan masyarakat. Orde Baru menjadikan stabilitas keamanan sebagai panglima dalam rangka memaksimalkan peran dan fungsinya. Akibat stabilitas keamanan yang seimbang, maka program pembangunan Orde Baru dapat dilaksanakan lebih mudah. Menurut Ryaas Rasyid sejak Orde Baru, Pemerintah Indonesia telah tergiring untuk menjadikan paradigma

pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari seluruh kebijakan pemerintah. GBHN dan Repelita sebagai instrumen utama dari penyelenggaraan pemerintah Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan. Karena itu pemerintah mengambil prakarsa sebagai agen utama dari pembangunan nasional¹

Perubahan yang berlangsung memberikan suasana baru di dalam kehidupan masyarakat luas, bahkan perubahan itu salah satunya terjadi secara legal melalui diundangkannya UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Kewenangan Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut mengusung istilah baru yang berkembang di masyarakat, terutama di lingkungan politisi dengan sebutan UU Otonomi Daerah.²

Diundangkannya kedua UU tersebut melahirkan era kebebasan. Ibarat saluran air kran itu baru dibuka, seketika itu terjadi reaksi dan kesadaran baru tentang harga diri dan identitas baru masyarakat Indonesia. Dampaknya adalah terjadi perubahan yang massif dan suka cita yang sangat luar biasa, bahkan gerakan kedaerahan tidak lagi bisa dibendung oleh pemerintah pusat. Para pakar menyebutkan bahwa kebebasan melalui otonomi daerah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat dipandang berlebihan atau "*kebablasan*".

Salah satu bentuk kebebasan yang mengelinding adalah munculnya putra-putra daerah mencalonkan diri sebagai kandidat kepala daerah, kegairahan mencalonkan diri di daerah

mereka masing-masing merata terjadi di seluruh kawasan nusantara. Inilah satu realitas kehidupan sosial masyarakat pasca Orde Baru yang sarat dengan semangat keterbukaan, salah satu bentuk keterbukaan itu adalah munculnya kekuatan-kekuatan baru yang saling bertarung dan saling berhadapan untuk mendukung terpilihnya putra daerah sebagai kepala daerah.

Menurut Ryaas visi otonomi daerah dapat dirumuskan ke dalam tiga ruang lingkup interaksinya, yaitu bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.³ Dari ketiga ruang interaksi visi otonomi daerah tersebut melahirkan optimisme bagi seluruh rakyat Indonesia di setiap daerah, untuk membangun visi otonomi daerah baik di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya. Optimisme masyarakat tersebut mungkin merupakan satu keuntungan bagi munculnya visi tersebut di atas, namun perlu juga di pahami, bahwa visi otonomi daerah ini baru terjadi, tentu realitasnya tidak semudah yang dibayangkan. Faktanya justru yang terjadi adanya penguasaan sumber daya oleh sekelompok masyarakat baik bernama kelompok masyarakat tertentu, atau karena dinasti politik di daerah.⁴

Di sejumlah daerah terutama di daerah Jawa Timur, ada fenomena baru yang menarik untuk ditelaah secara mendalam, yaitu bersamaan dengan dibukanya kran-kran kebebasan yang populer dengan sebutan otonomi daerah ini, bersamaan dengan hal tersebut memunculkan majunya Kiai menjadi kepala daerah. Seperti yang terjadi di Kabupaten Sumenep Madura fenomena Kiai menjadi kepala daerah adalah

merupakan fenomena kepemimpinan baru di daerah, di mana sebelumnya Kabupaten Sumenep selalu dipimpin oleh kalangan raden (ningrat atau priyayi)⁵, bahkan beberapa periode di masa Orde Baru Kepala Daerah (Bupati) Kabupaten Sumenep selalu dipimpin oleh militer, dan belum pernah terjadi sebelumnya pemerintahan kabupaten dipimpin oleh seorang Kiai.

Ada beberapa alasan mengapa masyarakat begitu berharap agar Kiai menjadi kepala daerah, di antaranya adalah:

1. Harapan masyarakat Sumenep begitu besar terhadap kepemimpinan Kiai, seakan-akan seluruh persoalan dapat diselesaikan oleh Kepala Daerah dari kalangan Kiai. Pada saat yang bersamaan mereka terkungkung dalam waktu yang lama dalam satu kekuasaan yang sentralistik dan otoriter, pada saat yang bersamaan mereka memperoleh suasana baru yaitu kebebasan untuk menentukan pemimpin kepala daerah sesuai dengan apa yang mereka harapkan.
2. Kiai merupakan satu realitas model kepemimpinan tradisional dan normatif yang ditopang dengan kepemimpinan berbasis moral agama.
3. Kiai akan diuji oleh masyarakat di dalam perannya sebagai pemimpin di dalam organisasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep yaitu dalam birokrasi, apakah trust yang diberikan masyarakat dapat dijalankan secara amanah atau tidak?

Untuk itulah, fenomena Kiai sebagai Kepala Daerah menarik diteliti dengan mendalam, melalui judul: *“Pengaruh Kepemimpinan Kiai sebagai Kepala Daerah terhadap Moralitas Birokrasi di*

Lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian “eksplanatif” ini tidak ingin berhenti pada informasi “mendalam” tentang satu hal, seperti apa adanya (*metode deskriptif*). Penelitian ini diharapkan dapat bergerak lebih jauh, sehingga diketahui mengapa suatu obyek penelitian seperti ini?

Untuk memperoleh hasil yang mendalam, maka responden dipilih berdasarkan keterwakilan kelompok masyarakat yang bersentuhan langsung dengan kerja Birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep, meliputi unsur wakil rakyat, pendidik, tokoh agama, tokoh pemuda, pemerintah desa, budayawan, praktisi hukum, praktisi perempuan dan lain sebagainya. Dengan menjadikan Kepala Dinas Kominfo sebagai key informen, hal ini dilakukan mengingat Dinas Kominfo merupakan representasi pemerintah daerah, sebab kebijakan yang digunakan di dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep adalah sistem informasi satu pintu.

Kepemimpinan dan Kekepalaan

Mengkaji kepemimpinan (*leadership*) tentu bukanlah sesuatu yang mudah dan sederhana, sebab kajian tentang kepemimpinan di samping tidak ada satu kesamaan dan kesepakatan pemahaman, di antara sejumlah pakar di dalam memberikan definisi. Namun demikian ada beberapa kesamaannya di dalam mereka memberikan pengertian. Di bawah ini akan dijelaskan sejumlah

definisi agar kita bisa melihat apa yang dimaksud dengan kepemimpinan.

Ada yang memahami kepemimpinan sebagai pelaksanaan otoritas dan pembuatan keputusan. Pendapat lain mengartikannya sebagai satu inisiatif untuk bertindak yang menghasilkan suatu pola yang konsisten dalam rangka mencari jalan pemecahan dari suatu persoalan bersama.⁶

Menurut Kernal Young sebagai mana dikutip dan dikemukakan oleh Kartini kartono bahwa kepemimpinan adalah bentuk dominasi yang didasari oleh kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajar orang lain berbuat sesuatu berdasarkan **accptance** (penerimaan) oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus dan tempat khusus untuk mencapai tujuan.⁷

Pada bagian lain yang dekat dengan istilah “kepemimpinan” adalah istilah “kekepalaan”. Keduanya di dalam kajian kepemimpinan dikenal dengan istilah **leadership** yang diterjemahkan sebagai kepemimpinan dan **headship** yang diterjemahkan sebagai kekepalaan. Istilah kekepalaan dibahas dengan sangat gamblang oleh Mintorojo dalam bukunya yang cukup dikenal yaitu: “Kepemimpinan dalam Organisasi”.

Dijelaskan pula oleh George R. Terry bahwa kepemimpinan adalah hubungan di mana satu orang yakni pemimpin mempengaruhi pihak lain untuk bekerja sama secara sukarela dalam usaha mengejakan tugas-tugas yang saling berhubungan untuk mencapai hal yang diinginkan oleh pemimpin tersebut.⁸ Dengan demikian

kepemimpinan adalah kemampuan seseorang, sedang pemimpin adalah orang yang diakui dan diterima orang lain atau oleh sekelompok sebagai pribadi yang mempunyai kemampuan tersebut.

Ada beberapa kemiripan istilah kepemimpinan dan kekepalaan yang dibahas Mintorogo dengan deskripsi kepemimpinan yang dibahas Peter, di mana dia mempertanyakan bagaimana kepemimpinan sebagai suatu sifat berbeda dari kepemimpinan sebagai proses, bagaimana kepemimpinan yang ditetapkan berbeda dengan kepemimpinan yang muncul secara alami, dan bagaimana konsep kekuasaan, pemaksaan, serta manajemen yang berbeda dari konsep kepemimpinan. Menurut Mintorogo kekepalaan adalah kepemimpinan yang berfungsi dan bersentuhan langsung dengan manajemen, hal ini biasa dan sering digunakan dalam pemerintahan. Kekepalaan menunjukkan adanya kedudukan hierarki dalam organisasi yang di dalamnya mengandung tugas, wewenang, dan tanggung jawab, dan akan dikaitkan dengan istilah kepala yang dapat diberi letelatur bermacam-macam. Sekalipun istilah kekepalaan belum populer di dalam kajian kepemimpinan, namun Mintargo memulainya untuk membedakan fungsi kepemimpinan di dalam manajemen dan hierarki organisasi. Dengan demikian Mintargo mengatakan bahwa kepemimpinan menunjukkan ciri kepribadian seseorang dan dikaitkan dengan pengertian pemimpin atau

leader. Sedangkan kekepalaan berkaiatan dengan pimpinan atau header.

Karena itu dapat dibedakan istilah kepemimpinan dan kekepalaan dalam kajian manajemen, sebagaimana dalam tabel berikut:

PERBEDAAN KEPEMIMPINAN DAN KEKEPALAAN

Aspek	PERBEDAAN	
	KEPEMIMPINAN	KEKEPALAAN
Legalitas	<ul style="list-style-type: none"> • Non Formal • Pengakuan masyarakat • Tanpa Bukti fisik (SK) • Tanpa pertanggung jawaban fisik 	<ul style="list-style-type: none"> • Formal • Pengakuan organisasi • Ada bukti fisik (SK) • Ada pertanggung jawaban fisik (LPJ)
Kehadiran	Hiriditas dan alamiyah	terencana
Waktu	Tidak terbatas (kecuali meninggal)	Terbatas waktu
Kelas	Kelas menengah kasta	Tidak mengenal kelas
Kajian	Kewibawaan, figur dan kepribadian	Kedudukan, wewenang dan manajemen
Wilayah	Terjadi secara bebas	Terjadi di dalam organisasi
Sifat	Tradisional dan sentralistik	Modern dan moderat
Pengikut	Loyal pada figur	Loyal pada tujuan organisasi

Di sini, dalam penelitian berjudul Pengaruh Kepemimpinan Kiai sebagai Kepala Daerah terhadap Moralitas Birokrasi di Lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep ini timbul rangkaian pertanyaan. Pertama, apakah ada pengaruh fungsi Kepemimpinan Kiai ketika menjadi Kepala Daerah? Kedua, kalimat Kepemimpinan Kiai sebagai Kepala Daerah menunjuk pada dua

fungsi sekaligus yaitu fungsi kepemimpinan yang bertumpu pada kemampuannya sebagai pemimpin yang secara alamiah diikuti oleh pengikutnya, dan Kepala Daerah yang menunjuk pada masalah legalitas, manajemen, power dan kemampuannya sebagai seorang yang diberikan wewenang dan tanggung jawab melalui Surat Keputusan (SK) untuk menjadi pemimpin di dalam satu organisasi yang disebut Birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep.

Dalam berbagai kajian kepemimpinan ada beberapa hal pokok yang menarik untuk dijelaskan dan disajikan pada kesempatan kali ini. **Pertama**, bahwa kepemimpinan adalah sebagai titik pusat proses-proses kelompok (*leadership as a focus of group processes*), Cooley menyatakan bahwa pemimpin itu selalu merupakan titik pusat dari suatu kecenderungan, dan sebaliknya semua gerakan sosial kalau diamati secara cermat akan ditemukan di dalamnya kecenderungan-kecenderungan yang mempunyai titik pusat.⁹ **Kedua**, kepemimpinan adalah suatu kepribadian yang mempunyai pengaruh (*leadership as personality and it's effects*).¹⁰ **Ketiga**, kepemimpinan adalah seni untuk menciptakan kesesuaian paham dan kesediaan, serta kesepakatan (*leadership as the art of inducing compliance*). Keempat, kepemimpinan adalah pelaksanaan pengaruh (*leadership as the exercise of influence*).

Kepemimpinan Kiai

Bagaimana dengan kepemimpinan Kiai? Kajian secara khusus mengenai kepemimpinan Kiai memang tidak banyak dibahas, untuk membahas mengenai kepemimpinan Kiai, diperlukan pembahasan lebih tajam apa yang dimaksud dengan Kiai.

Secara etimologis Kiai menurut Dawam Raharjo berasal dari bahasa Jawa Kuno yaitu “kiya-kiya” yang artinya orang yang dihormati.¹¹ Menurut Dhofir istilah Kiai dipergunakan di beberapa tempat penting. **Pertama**, benda atau hewan yang dikramatkan, seperti *Kiai Plered* (tombak), *Kiai Naga Wilaga* (gamelan perayaan saketen di Yogyakarta), *Kiai Rebo* dan *Kiai Wage* (gajah di Kebon Binatang Gembira Loka Yogyakarta). **Kedua**, orang tua pada umumnya. **Ketiga**, adalah orang yang memiliki keahlian di dalam ilmu agama Islam, yang mengajar santri di Pondok Pesantren.¹²

Secara terminologis pengertian Kiai menurut Ziemek adalah “pendiri dan pemimpin sebuah pesantren yang sebagai seorang muslim “terpelajar” telah membaktikan hidupnya “demi Allah” serta menyebarkan dan mendalami ajaran-ajaran dan pandangan Islam melalui kegiatan pendidikan Islam.¹³

Gus Dur memberikan pembagian Kiai ke dalam dua kelompok besar, yaitu Kiai yang aktif mengajar di pesantren dan Kiai yang tidak aktif mengajar di pesantren. Muschan menyatakan bahwa predikat Kiai selalu berhubungan dengan suatu gelar yang menekankan pemuliaan dan pengakuan, yang diberikan secara sukarela kepada ulama Islam sebagai pemimpin masyarakat. Dengan demikian

Kiai adalah muslim terpelajar (ulama) yang selalu membaktikan hidupnya untuk Tuhan serta memperdalam dan menyebarkan ajaran-ajarannya kepada masyarakat.¹⁴ Pengertian muslim terpelajar dalam konteks masyarakat Madura perlu didudukan dan diterjemahkan secara operasional dan teknis. Karena kenyataannya, di masyarakat Madura banyak tokoh yang menyandang gelar Kiai, namun mereka tidak memiliki jenjang akademis yang memadai baik jenjang akademis yang lazim seperti gelar akademis di sejumlah lembaga Perguruan Tinggi ataupun di lembaga nonformal seperti pesantren yang diakui. Bahkan tidak sedikit, dari sisi pengetahuannya sesungguhnya mereka tidak bisa dikatakan sebagai ulama. Untuk itulah, dalam konteks masyarakat Madura Kiai dan ulama adalah dua hal yang berbeda. Di dalam masyarakat penyebutan Kiai memiliki beberapa penggunaan, diantaranya: Pertama, mereka yang karena sepuh, namun dengan sebutan “Kaie atau Kaeh”, istilah tersebut memiliki makna orang tua yang diuliakan atau dihormati. Kedua, adalah Kiai yang disebabkan karena keturunan “Kiai yang ulama”. Sebab keturunan inilah mereka mendapatkan tempat dan penghormatan yang lebih dibandingkan dengan orang lain, mereka dipanggil atau diberi gelar sebagai “Kiai” bukan karena alim atau mengajar di pesantren, namun karena keturunan, yang seperti ini disebutnya dengan istilah “*toronan lajhing*” atau dalam istilah Fahri Ali disebutnya “*keturunan darah biru*”. Ketiga, adalah mereka yang dipanggil karena benar-

benar alim atau sebagai ulama, dan sekaligus memimpin pesantren (ahlu kutub), namun ada juga bukan karena ahli kitab, namun karena tingginya kemampuan spiritualitasnya, sehingga memperoleh pengakuan secara sukarela dari masyarakat bahwa dia adalah seorang Kiai atau ulama.

Kepemimpinan Kiai yang sebelumnya memiliki kepercayaan yang kuat dan tak terbatas dari masyarakat, dengan tingkat kesukarelaan yang tinggi. Maka pada saat sekarang, di era keterbukaan yang dimulai dari era reformasi, kepercayaan kepada Kiai untuk memimpin dan mengambil peran di lembaga formal seperti pemerintahan, mulai kuat disuarakan di tengah-tengah masyarakat, termasuk para Kiai mengambil peran di DPRD sampai DPR RI, termasuk di dalamnya di pemerintahan daerah dari Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota, Gubernur dan Wakil Gubernur dan atau yang lain-lainnya. Kepercayaan ini sangat kuat, seakan-akan seluruh permasalahan kemasyarakatan atau kehidupan berbangsa dan bernegara bisa diselesaikan oleh seorang Kiai. Hal ini disebabkan oleh kondisi yang sangat lama mereka berada dalam satu pola kepemimpinan nasional dan regional yang jemu dan tidak adanya kesempatan dari kalangan pemimpin masyarakat yang mereka percaya.

Ketika Kiai menjadi Kepala Daerah di Kabupaten Sumenep Madura, maka bagaimana peran Kepemimpinan Kiai sebagai Kepala Daerah? Di sini ada dua hal yang terjadi pada diri seorang Kiai ketika menjadi Bupati, yaitu

kepemimpinan dia sebagai seorang Kiai yang memiliki tiket kepercayaan dari masyarakat sebagai seorang pemimpin nonformal, dan terpilihnya dia sebagai Kepala Daerah yang mereka memimpin disebabkan keterpilihan mereka menurut aturan demokrasi. Maka di sini ada dua peran sekaligus pada diri seorang kiai, yaitu sebagai faktor kepemimpinan dan faktor ke-kepala-an.

Apakah kepemimpinan dan kekepalannya dapat berpengaruh kepada moralitas birokrasi? Sebagai mana diketahui, bahwa birokrasi merupakan satu lembaga yang dipandang sangat menjengkelkan dan merupakan proses yang sangat merepotkan masyarakat. Apakah melalui kepemimpinan dan ke-kepala-an Kiai berpengaruh secara baik, baik melalui fungsi kepemimpinan ataupun melalui fungsi kekepalannya?

Berkaitan dengan birokrasi Blau dan Meyer menyatakan bahwa yang dimaksud dengan birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administrasi dalam skala besar dengan cara mengkoordinasikan pekerjaan banyak orang secara sistematis¹⁵ Birokrasi adalah instrumen kekuasaan yang paling utama. Peran dan fungsi birokrasi adalah menjalankan urusan-urusan perencanaan dan pelaksanaan kebijakan yang telah didelegasikan penguasa politik, dalam prakteknya birokrasi merupakan gambaran dan pertanggungjawaban penguasa politik, karena kebijakan birokrasi merupakan instrumen atau perpanjangan tangan program-program politik. Menurut

Thoaha, birokrasi telah menempatkan dirinya sebagai instrumen negara untuk melakukan tindakan publik.¹⁶

Sedangkan yang dimaksud dengan moralitas birokrasi adalah birokrasi yang ideal sebagaimana yang dijelaskan oleh Weber, yaitu "*Tipe Ideal birokrasi*". Sebagaimana dijelaskan Lubis dan Huseini bahwa tipe ideal birokrasi atau birokrasi yang bermoral, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Adanya pengaturan atau keorganisasian fungsi-fungsi resmi yang saling terkait, oleh aturan yang menjadikan fungsi resmi sebagai satu kesatuan yang utuh.
2. Adanya pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi.
3. Adanya pengorganisasian yang mengikuti prinsip-prinsip hirarki.
4. Adanya sistem penerimaan dan penempatan karyawan yang didasarkan pada kemampuan teknis dan tanpa mempertimbangkan sama sekali koneksi, hubungan keluarga maupun favoritisme.
5. Adanya pemisahan antara kepemilikan alat produksi maupun administrasi dari kepemimpinan organisasi.
6. Adanya obyektifitas dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi.
7. Kegiatan administrasi, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis.

Maka pertanyaan yang diajukan kepada responden untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan apakah ada

pengaruh kepemimpinan Kiai (fungsi pemimpin nonformal, peran kewibawaan dan kharisma) dan ke-kepala-an sebagai Kepala Daerah (fungsi pemimpin berdasarkan manajerial dan tanggung jawab) di dalam pemerintahan dalam hal ini birokrasi? Pertanyaan-pertanyaan berikut ini adalah merupakan turunan pertanyaan dari teori tipe idealnya Weber yang oleh penulis disebut sebagai moralitas birokrasi. Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah:

1. Apakah pengaturan keorganisasian dengan fungsi-fungsi yang resmi dan saling terikat dan menjadi satu kesatuan yang utuh terjadi di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep?
2. Apakah ada pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep?
3. Apakah ada pengorganisasian yang mengikuti prinsip hirarki di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep?
4. Apakah ada sistem penerimaan dan penempatan karyawan yang didasarkan pada kemampuan teknis?
5. Apakah ada pemisahan antara pemilikan alat produksi maupun administrasi dari kepemimpinan organisasi?
6. Apakah ada obyektifitas dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi?
7. Apakah kegiatan administrasi, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam

organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis?

8. Apakah tujuh ciri organisasi birokrasi yang disajikan Weber tersebut disandarkan pada prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan aman?

A. Profil Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep

1. Visi dan Misi Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep.

Adapun Visi Pemerintah daerah Kabupaten Sumenep tersimpul dalam sebuah kalimat yang diringkas menjadi: **“SUPER MANTAP”**, yaitu “Sumenep Makin Sejahtera dengan Pemerintahan Mandiri, Agamis, Nasionalis, Transparan, Adil dan Profesional”.

2. MISI. Berdasarkan Undang – undang No. 25 tahun 2004, misi adalah upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Untuk mewujudkan Visi Pembangunan **SUPER MANTAP** seperti dimaksud di atas telah dirumuskan Misi Prioritas Pembangunan yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun ke depan agar tujuan pembangunan dapat tercapai.

3. Letak Geografis. Wilayah Kabupaten Sumenep berada di ujung timur Pulau Madura di mana terdapat 27 Kecamatan, 19 Kecamatan daratan dan 8 Kecamatan kepulauan. Kabupaten Sumenep memiliki 126 pulau (sesuai dengan hasil sinkronisasi luas Kabupaten Sumenep Tahun 2002), tersebar membentuk gugusan pulau-pulau baik berpenghuni (48 pulau) maupun tidak

berpenghuni (78 pulau). Pulau paling utara adalah Pulau Karamian yang terletak di Kecamatan Masalembu dengan jarak ±151 mil laut dari Pelabuhan Kalianget, dan pulau yang paling timur adalah Pulau Sakala dengan jarak ±165 mil laut dari Pelabuhan Kalianget. Posisi geografis Kabupaten Sumenep terletak diantara $113^{\circ} 32' - 116^{\circ} 16'$ Bujur Timur dan $4^{\circ} 55' - 7^{\circ} 24'$ Lintang Selatan, dengan batas-batas sebagai berikut :

- Sebelah Selatan : Selat Madura
- Sebelah Utara : Laut Jawa
- Sebelah Barat : Kabupaten Pamekasan
- Sebelah Timur: Laut Jawa dan Laut Flores

4. Wilayah Administratif. Secara administratif Kabupaten Sumenep termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Sumenep terdiri dari 27 wilayah kecamatan, 332 desa/kelurahan dengan luas wilayah keseluruhan mencapai 2,093.47 km². Pusat pemerintahan kabupaten berada di Kota Sumenep tepatnya di Kecamatan Kota Sumenep.

Temuan

Dalam rangka memahami hasil penelitian ini, maka sengaja akan diulas secara mendalam mengenai temuan-temuan lapangan yang diperoleh di dalam proses penelitian yang dilakukan peneliti. Dengan demikian, maka dipilihlah sejumlah responden yang diambil dan merupakan elemen-elemen dalam masyarakat yang berhubungan

baik langsung atau tidak langsung dengan birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep Madura Provinsi Jawa Timur. Responden yang dimaksud terdiri dari unsur politis, budayawan, tokoh agama, tokoh pendidikan, tokoh pemuda, pendidik, unsur birokrasi, dan lain sebagainya.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peneliti kepada semua responden adalah pertanyaan-pertanyaan yang merupakan turunan dari sebuah teori "*tipe ideal birokrasi*"nya Weber. Melalui pertanyaan tersebut maka ditemukanlah sejumlah fakta yaitu:

Pertama, Apakah pengaturan keorganisasian dalam fungsi-fungsi yang resmi dan saling terkait, menjadi satu kesatuan yang utuh di dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep? Jawaban sejumlah responden atas sejumlah pertanyaan yang diajukan tersebut diketahui bahwa di dalam organisasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep masih terlihat di dalam unit-unit organisasi yang berjalan tidak dalam satu kesatuan yang utuh. Beberapa responden menjawab bahwa sesuai dalam satu kesatuan organisasi yang utuh, sebagaimana yang pernah dialami oleh responden dalam berinteraksi dengan birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten sumenep.

Faktor-faktor yang mempengaruhi sistem pengaturan organisasi berjalan secara tidak utuh disebabkan oleh kebebasan yang dimiliki oleh dinas untuk bergerak sendiri-sendiri

dan Bupati sebagai top manejer di pandang belum memiliki pengalaman dan kompetensi yang memadai dalam memimpin organisasi birokrasi, sedangkan sebelumnya koordinasi dalam organisasi berlangsung secara utuh, sebagai bagian dari akibat dari sistem pemerintahan yang sentralistik. Di sini kepemimpinan Kiai sebagai Bupati terhadap moralitas birokrasi, terutama dalam hal keutuhan dalam satu sistem ini tidaklah terjadi. Hal ini dijelaskan oleh K.H. A. Warits Ilyas yang menjelaskan bahwa untuk saat ini jelas belum terjadi koordinasi sebagai sebuah kesatuan sistem dalam organisasi disebabkan oleh masing-masing dinas masih berjalan sendiri-sendiri, dan Bupati termasuk baru dan masih belum memiliki pengalaman dalam pemerintahan. Berikut kutipan wawancara dengan yang bersangkutan.

“...masing-masing dinas berjalan sendiri-sendiri, dan pengalaman Bupati yang masih baru dalam menghadapi organisasi pemerintahan (birokrasi). Sebelumnya koordinasi organisasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep memang lebih baik. Hal ini disebabkan karena sistem pemerintahan masih bersifat sentralistik dan bersifat komando”.¹⁷

Demikian halnya dengan pernyataan Syaf Anton seorang Budayawan sekaligus wartawan, bagi Anton masing-masing dinas memiliki ego sektoral. Contoh yang pernah diikutinya adalah program pengembangan pesantren yang diajukan Departemen Agama Kabupaten Sumenep, setelah melalui proses

penelitian dan klasifikasi mengenai pesantren mana yang harus memperoleh bantuan. Ternyata setelah diajukan ke DPRD telah data tandingan oleh Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan yang secara kuantitatif, jumlah pesantren dalam data tandingan itu jauh lebih banyak, akan tetapi setelah dilakukan kajian kembali di lapangan, ternyata pesantren-pesantren pada data tandingan tersebut lebih banyak fiktif. Bahkan menurut Anton koordinasi jauh lebih baik sebelumnya. Seperti yang disampaikan dalam wawancara dengan yang bersangkutan.

“Masing-masing saling menunjolkan diri untuk memperlihatkan rencana kegiatan atau program yang mereka inginkan, sebab masing-masing menginginkan anggaran yang lebih dari *policy maker*. Pada pemerintah yang sebelumnya hal tersebut tidak terjadi, sebab pemerintah tersebut dikendalikan oleh Bupati”.¹⁸

Ada juga responden yang menggambarkan bahwa memang ada beberapa instansi lebih menunjol dari instansi lain, tetapi tidak berarti tidak berarti hal tersebut telah menyalahi sistem koordinasi yang utuh antar instansi atau unit antar organisasi. Pendapat ini disampaikan oleh Wiwik seorang Dosen Fakultas Hukum Universitas Arya Wiraraja.¹⁹ Sementara menurut Malik Efendi pada dasarnya Otonomi Daerah telah memberikan payung dan sandaran hukum organisasi di daerah yaitu PP nomor 81 tahun 2000, yang diakomodir melalui Perda nomor 24 tahun 2000 tentang Susunan dan Organisasi Perangkat Daerah. Dilihat

dari sudut pandang sandaran hukumnya yang memayunginya sesungguhnya isinya telah reformatif sesuai dengan kehendak daeah. Akan tetapi dalam implementasinya justru koordinasinya amburadul. Bagi dia justru koordinasi lebih rapih kepemimpinan sebelumnya, sekalipun tidak didukung oleh payung hukum yang memadai (sesuai dengan keinginan daerah). Hal tersebut diwarnai oleh faktor kepemimpinan.

“...jadi kepemimpinan masa sebelumnya ternyata lebih koordinatif dan dapat memfungsikan semua lini sesuai dengan fungsinya. Dan sifat kepemimpinan dia yang bisa mengakomodir semuanya. Sekarang pas jalan sendiri-sendiri, tidak semua misalnya perencanaan yang bagus itu harus lewat Bappeda, sekarang peran Bappeda sudah diganti oleh tim anggota pemkab yang lebih doinan. Sehingga banyak usulan program yang duplikasi. Instansi ini masuk, instansi itu masuk, sekalipun dengan judul yang berbeda, tetapi intinya sama dan sasarannya sama, maka terjadi pemborosan”.²⁰

Sementara itu, Muhammad Mawardi anggota DPRD Sumenep dari fraksi PKB, mengakui bahwa tidak adanya sebuah koordinasi dalam pemerintah daerah, namun yang bersangkutan justru memberikan gambaran tentang situasi pemerintahan dan kepemimpinan. Bagi dia sekarang nampat tidak searah, namun hal tersebut menggambarkan sebuah kemerdekaan pejabat untuk berkreasi di dalam menjalankan tugasnya. Karenanya dia mempertanyakan, apakah kondisi

pemerintahan yang koordinatif pada masa sebelumnya benar-benar koordinasi yang alamiah? Justru bagi dia kondisi pemerintahan pada saat sebelumnya adalah koordinasi yang semu. Berikut petikan wawancara dengan yang bersangkutan.

“...jadi kalau dulu saya lihat memang sudah bagus koordinasinya, tetapi apakah koordinasi yang bagus tersebut berangkat dari loyalitas semu dan berangkat dari tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang sudah jelas, atau sekedar ngatok, nah ini menjadi satu pertanyaan besar bagi kita. Sekarang justru yang jadi lebih bagus adalah ketika “*keleluasaan dan kemerdekaan*” nurani untuk dinas dan terbukti jauh lebih bagus...”.²¹

Tetapi, sebagian responden menyatakan bahwa telah terjadi kesatuan yang utuh (koordinasi) dalam organisasi, terutama dengan sistem informasi satu pintu. Jawaban ini disampaikan responden yang menjadi bagian dari pejabat pemerintahan daerah atau dukung aliran dalam politik sang kiai, seperti Kepala Dinas Infokom, sejumlah kiai dan tokoh masyarakat.

Sebagai lainnya menjawab tidak tahu, terutama responden yang belum/tidak bersentuhan secara langsung dengan kerja-kerja birokrasi, atau karena berhati-hati menjawab sesuatu yang tidak mereka ketahui. Responden yang menjawab hal tersebut antara lain adalah sebagian akademisi, pendidik dan tokoh masyarakat.

Secara umum mereka menjawab bahwa apabila dibandingkan dengan kondisi pemerintahan sebelumnya,

sebagian besar dari mereka dari mereka menyatakan bahwa pemerintahan sebelumnya jauh lebih koordinatif (bekerja secara utuh), sekalipun sebagian responden mencoba mempertanyakan bagusnyanya koordinasi pemerintahan sebelumnya. Sejumlah alasan dikemukakan mereka justru ada yang menyalahkan birokrasi dan otomatis Bupatinya, dan pula yang menyatakan tidak bisa menyalahkan salah satunya.

Kedua, Apakah ada pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep? Berkaitan dengan pertanyaan yang diajukan pada bagian kedua adalah apakah ada pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep, sehingga setiap pegawai mempunyai tugas dan wewenang yang seimbang dan tidak tumpang tindih dengan tugas yang harus dijalankan oleh unit dan atau bagian yang lainnya? Hampir seluruh responden menyatakan bahwa sebagai bagian dari organisasi modern tentu akan ada pembagian kerja yang jelas, sebagai mana dalam tupoksi yang diatur di dalam perda, namun sebagian yang lain menyatakan tidak tau.

Responden yang meyakini bahwa pembagian kerja sudah terjadi dalam birokrasi, sebab di sana telah ada aturan yang dijalankan, yaitu tupoksi, bahkan sebagian responden tidak dapat memberikan jawaban inti dari pertanyaan yang diajukan yaitu ketika ditanya tentang pembagian kerja ini, justru mereka menjawab masalah tumpang tindihnya kerja antar instansi,

tidak berbicara pembagian kerja dalam sebuah unit organisasi.

Sebagian besar dari mereka tidak melihat adanya pembagian kerja yang jelas dalam organisasi, sebab sebagian besar responden tidak mengalami langsung secara teknis dalam organisasi pemerintahan daerah. Ketika dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya, banyak responden tidak melihat perbedaan dari pembagian kerja ini. Berikut petikan penjelasan mereka.

“...sepertinya telah terjadi pembagian kerja yang jelas dalam birokrasi pemerintahan. Saya tidak melihat adanya pembagian kerja yang tidak jelas. Bila dibandingkan dengan sebelumnya, saya tidak melihat perbedaan dalam proses pembagian kerja. Mungkin karena saya memperoleh informasi cukup terbatas...”.²²

“...pada pemerintahan sebelumnya birokrasi dalam pembagian kerjanya ada oper acting. Contoh, Dipenda (bagian yang menghimpun uang), menurut peraturan yang ada, uang yang ada di luar tidak boleh disimpan 24 jam, harus disetor ke Dispenda, dilanjutkan ke kasir dan disetor ke bank. Tetapi kenyataannya ada BUD mereka tidak menyetor ke Dipenda, dan ketika ditanya di DPRD mereka menjawab, “sulit pak sebab mereka teman”...”.²³

“...untuk antar instansi mungkin sudah kembali kepada tupoksinya, tetapi kalau kita lihat instansi perinstansi banyak sekali PNS-PNS itu yang menganggur, dalam artian job plusnya dia, mereka berfikir buat apa melanjutkan pendidikan? Buat apa mengurus

kepangkatan wong tidak ada pekerjaan?...”²⁴

Ketiga, Apakah ada pengorganisasian yang mengikuti prinsip hirarki di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep? Mengenai masalah pengorganisasian dalam birokrasi apakah mengikuti prinsip hirarki? Jawaban responden begitu beragam. Mulai dari yang mengatakan bahwa tidak tahu mengenai terjadi tidaknya sistem hirarki dalam organisasi birokrasi Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep, hal tersebut disebabkan oleh kasus tersebut sudah masuk wilayah internal organisasi. Artinya tidak semua orang mengetahui kondisi internal organisasi, lebih-lebih menyangkut sistem hirarki dalam organisasi pemerintahan. Seperti yang dijelaskan di dalam hasil wawancara berikut ini.

“...saya tidak tahu, hal itu menyangkut internal pemerintahan daerah..., ...pemerintahan lalu prinsip-prinsip hirarki wajib terjadi, sebab sistem yang digunakan adalah sentralistik...”²⁵

“...sekarang tidak dapat lagi bisa memotong hirarki, kalau dulu bisa memotong jalur birokrasi...”²⁶

Bagi sebagian responden yang lain, responden melihat sesuai dengan pengalamannya bahwa dalam organisasi birokrasi Pemerintahan daerah Kabupaten Sumenep tidak mengikuti prinsip-prinsip hirarki. Berikut petikan wawancara dari responden.

“...kalau dulu sistem hirarki yang begitu ketat, tetapi sekarang sudah tidak lagi. Seperti camat misalnya sekarang sudah dapat dilompati. Dan sekarang

sudah banyak camat yang menganggur...”²⁷

“...kepala desa bisa langsung kepada Kepala Dinas, bahkan sekarang sering dilompati. Saya tidak tahu, mungkin hal tersebut karena peraturannya atau disebabkan tuntutan yang sekarang terjadi. Kalau dulu hal tersebut tidak pernah terjadi, sebab ada pemanfaatan fungsi birokrasi secara optimal...”²⁸

“...lompatan hirarki sekarang biasa terjadi. BPD misalnya tidak lagi berhubungan lagi dengan desa dan kecamatan. Sebab ketika melalui desa dan kecamatan justru membuat rumet proses untuk mencapai tujuan. Dan hal tersebut juga terjadi di beberapa dinas...”²⁹

“...seperti yang dijelaskan di atas, sering tidak terjadi hirarki tersebut. Saya misalnya, dalam proses pengurusan dana, saya langsung ke BPMD, tanpa harus melalui kecamatan. Bahkan kecamatan tahu berapa yang harus kepala desa terima dari anggaran yang diberikan dari pemerintah kabupaten...”³⁰

Beberapa petikan wawancara sebagai jawaban dari sejumlah responden di atas, terlihat bahwa lompatan pada sistem hirarki kebanyakan mereka alami dalam kebijakan hirarki di Pemerintahan Kabupaten Sumenep. Beberapa responden secara langsung mengalami kejadian langsung terjadinya lompatan prinsip hirarki, seperti terlompatnya kebijakan motasi bagi istri responden untuk dimotaskan dari instansi kecamatan ke instansi di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Sumenep atau

kebijakan nota kepada Dinas Pendidikan Nasional yang tidak dihiraukan oleh kepala ranting. Hal tersebut disebabkan adanya kepentingan seorang kepada sekolah yang memperoleh dukungan dari kepala Ranting Pendidikan Nasional terhadap hibah atau bantuan negeri Belanda terhadap sekolah yang bersangkutan. Seperti yang dijelaskan dalam petikan wawancara berikut ini.

“...sering terjadi lompatan, prinsip-prinsip hirarki tidak diperhatikan. Seperti proses pindah istri saya dari kecamatan ke kabupaten, masuk pintu pertama sudah mengalami perbedaan antara informasi teman-teman istri, kebetulan mereka memiliki kepentingan yang sama. Hal ini disebabkan tidak adanya sistem hirarki yang sesuai. Bahkan ada kecenderungan terjadi penyalahgunaan jabatan, sebab dibalik itu ada transaksi-transaksi yang terselubung, bahkan lebih parah dari apa yang terjadi sebelumnya..”³¹ “...sering kali tidak terjadi prinsip-prinsip hirarki...”³²

Namun demikian, Saiful Anwar sebagai Kepala Dinas Infokom Kabupaten Sumenep memberikan penjelasan yang berbeda mengenai prinsip-prinsip hirarki di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumenep, terutama berkaitan dengan lompatan pada lembaga pemerintahan di kecamatan, berikut sebuah petikan wawancara dengan Saiful Anwar.

“...lompatan dalam organisasi itu tidak terjadi, kecuali dalam keadaan urgen dan mendesak. Mengenai lompatan Kepala Desa langsung ke Bupati, tanpa melalui camat. Hal

tersebut telah sesuai dengan peraturan yang ada, sebab Kepala Desa itu secara struktural berada di bawah Bupati, bukan berada di bawah camat. Namun beberapa hal ada wewenang yang dilimpahkan kepada camat...”³³

Keempat, Apakah ada sistem penerimaan dan penempatan karyawan yang didasarkan pada kemampuan teknis? Menyangkut sistem penerimaan pegawai dan penempatan tenaga kerja apakah didasarkan pada kemampuan teknis dan masa kerja, dengan tidak mempertimbangkan koneksitas, hubungan keluarga dan favoritisme?

Dari jawaban responden, semua mengkui bahwa telah terjadi penyalahgunaan jabatan dalam proses rekrutmen dan penempatan pegawai. Penyalahgunaan jabatan tersebut sulit dibuktikan secara fisik, sebab praktek penyalahgunaan jabatan biasanya tersembunyi. Namun mereka yang mengalami secara langsung menceritakan informasi ini melalui siapa mereka masuk, berapa biaya yang mereka keluarkan untuk masuk menjadi pegawai dan lain sebagainya. Namun demikian, beberapa responden masih berusaha menyelamatkan dengan mencoba memisahkan Kiai sebagai kepala daerah dari hitam dan buramnya sistem birokrasi berkaitan dengan buruknya proses rekrutmen dan penempatan pegawai. Seperti yang dijelaskan oleh A. Warits Ilyas dalam petikan wawancara berikut ini.

“...sebab proses-proses yang menyalahi aturan biasanya trsembunyi. Cuma kesan dari luar proses-proses yang keluar dari aturan main, yang benar

terjadi saya tidak tahu. Mungkin dari Bupati tidak, tetapi di dalam birokrasi hal tersebut merupakan kebiasaan yang biasa terjadi...".³⁴

Hal yang sama juga dijelaskan oleh Mahfudh Husaini, Syaf Anton dan beberapa responden dalam petikan wawancara bersama mereka, hampir semua mengakui bahwa ada KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) selalu terjadi dalam Pemerintahan Daerah kabupaten Sumenep. Berdasarkan pengakuan masyarakat yang mengalami proses rekrutmen dan penempatan pejabat, sebagian responden menyatakan bahwa kondisi sekarang jauh lebih parah dan cenderung terang-teangan dalam melakukan KKN. Seperti dalam petikan wawancara berikut ini.

"...selama KKN berjalan maka kemampuan teknis terhadap seorang pegawai tidak lagi diperhitungkan. Dan untuk kondisi sekarang nampaknya lebih gawat lagi (bahasa maduranya "*lebbi bhejeng*")...".³⁵

"...secara kasat mata tidak, tetapi yang berkembang di masyarakat telah terjadi titipan. Seperti PHL (Pegawai Harian Lepas) itu sudah terkapling-kapling dan banyak titipan. Dan Sumenep sudah merupakan kelaziman patialisme dan nepotisme sudah menjadi bagin terpenting..., ...justru dulu lebih baik dalam sistem birokrasi, Bupati dulu begitu dominan. Dan keuntungannya adalah terjadinya sistem kerja birokrasi yang lebih tekoordinasi. Kemudian masalah-masalah yang bersentuhan dengan korupsi dulu jauh lebih terbatas sebab adanya gerakan yang sistematis dan tertutup. Sehingga

KKN hanya terjadi pada pejabat teras dan cenderung terjadi berupa lingkaran kecil yang eksklusif dalam birokrasi. Namun sekarang yang terjadi adalah perluasan korupsi itu sendiri...".³⁶

"...banyak yang lompat pagar. Contohnya adalah banyak guru yang mengajar di beberapa tempat yang menjadi tenaga PHL (Pegawai Harian Lepas), justru bukan bidangnya. Seperti lulusan IAIN Jurusan Tafsir Hadits mengajar Matematika. Setelah diteliti, justru mereka memiliki hubungan yang erat dengan beberapa orang penting di Sumenep...".³⁷

"...masalah tersebut masih tetap terjadi, dan sulit untuk diberantas. Sebab perilaku yang salah ini sudah membudaya...".³⁸

"...untuk rekrutmen PHL atau di sekolah-sekolah ada istilah guru bantu, yang dalam proses rekrutmennya mengalami kejanggalan yang mencolok. Misalnya mereka yang menjadi guru bantu itu tidak akan ditempatkan ke sekolah asal, kecuali perempuan, mereka akan dikirim ke pulau. Bahkan di tempat saya mengajar ada sepuluh kawan yang ditempatkan di luar tempat mengajar, sementara di tempat lain ada yang tetap dikembalikan ke tempat mengajar asalnya. Setelah ditelusuri, ternyata mereka adalah orang-orang yang dekat dengan kepala dinas...".³⁹

Bahkan ada yang lebih parah, sebagaimana yang dijelaskan Wiwik seorang Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Arya Wiraraja, bahwa telah terjadi rekrutmen pada sebelum proses formal rekrutmen berlangsung, hal ini ketahu dari proses pembuatan teplek

yang lengkap dengan nama dan NIP-nya. Tentu hal ini mengejutkan semua pihak. Seperti yang dijelaskan dalam petikan wawancara dengan Wiwik berikut ini.

“...itu yang tidak jelas! Kemaren teman saya ada yang memperoleh tender teplek PNS (Kartu Pengenal PNS), ternyata mereka telah menyipkan nama dan NIP sebanyak 500 orang yang belum ada namanya (sebelum proses pendaftaran dan rekrutmen). Pada hal saya menanyakan kepada salah seorang DPRD yang kebetulan se kelas dengan saya di pascasarjana, “apakah ada rekrutmen sekarang di Sumenep?, dia menjawab, “belum”. Namun nyatanya tender teplek itu telah selesai nama dan NIPnya, itu artinya plotting masih berlangsung...”⁴⁰

Kelima, Apakah ada pemisahan antara pemilikan alat produksi maupun administrasi dari kepemimpinan organisasi? Dan apakah pengadaan alat-alat milik negara disebabkan kebutuhan, sehingga memenuhi standar efisiensi dan apakah melalui proses tender yang terbuka? Jawaban responden atas pertanyaan-pertanyaan di atas nampak beragam. Sebagian besar dari mereka menjawab bahwa pengadaan alat-alat produksi milik negara tidak disandarkan pada kebutuhan, dan tidak melalui proses tender yang terbuka. Bahkan sebagian besar responden menjawab bahwa pengadaan alat-alat produksi milik negara tidak memenuhi prinsip-prinsip efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan aman, yang terjadi justru sebaliknya.

Keenam, Apakah ada obyektifitas dalam melaksanakan tugas yang

berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi? Sehubungan dengan pertanyaan keenam, responden menjawab tak ada satu orang respondenpun yang berbeda di antara mereka, serempak mereka menjawab bahwa dalam tugas-tugas jabatan organisasi tidak ditemukan obyektifitas, justru telah berlangsung subyektifitas di dalam tugas-tugas dalam organisasi.

Ketujuh, Apakah kegiatan administrasi, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis? Berkaitan dengan pertanyaan yang ketujuh ini, responden juga menjawab sama, bahwa dalam kegiatan-kegiatan administrasi, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi tidak selalu dituangkan di dalam bentuk tulisan, sehingga banyak hal yang dilaksanakan tanpa sebuah sistem penanganan administrasi yang benar.

Dari ketujuh pertanyaan Wiber berkaitan indikator “tipe ideal birokrasi” atau dapat dikatakan sebagai birokrasi yang bermoral”. Apakah pada Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep telah memenuhi standar atau indikator tersebut? Secara garis besar ditemukan bahwa tidak terjadi birokrasi yang bermoral pada Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep, sebagai mana dijelaskan oleh responden baik sebab mengamati atau mengalami langsung dari tujuh indikator yang dijelaskan di atas. Artinya tidak terjadi pengaruh Kepemimpinan Kiai sebagai Kepala Daerah terhadap moralitas birokrasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep. Bahkan justru

pemerintahan sebelum kiai memimpin justru jauh lebih bermoral dibandingkan dengan saat kiai memimpin. Hal ini disebabkan oleh adanya kemampuan manajerial seorang pemimpin, bukan sebab faktor kepemimpinannya sebagai pemimpin.

Temuan lain yang bisa di lihat dari penelitian ini adalah ditemukannya pergeseran kelompok berpengaruh dari sebelum kiai menjadi Bupati sampai saat kiai menjadi Bupati. Di zaman dulu, sebelum reformasi kelompok berpengaruh dalam birokrasi dikendalikan oleh militer (TNI-Polri atau ABRI), Golkar, Bupati, dan sebagian anggota DPRD. Namun di era reformasi di mana kiai menjadi kepala daerah, kelompok berpengaruh bergeser antara lain adalah Kiai, anggota DPRD, Civil Society, dan Wartawan. Kelompok raden, pada era ini menjadi barisan kedua dalam birokrasi, mengendalikan kerja birokrasi itu sendiri.

Penutup

Terpilihnya kiai sebagai kepala daerah di Kabupaten Sumenep merupakan buah dari lahirnya gerakan reformasi dan lahirnya UU tentang Pemerintahan Daerah yang dikenal dengan Otonomi Daerah dan UU tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Zaman tersebut membuka ruang bagi tokoh masyarakat seperti kiai untuk mengambil bagian dalam kepemimpinan di daerah.

Sebagai tokoh agama, kiai dipercaya masyarakat dapat menyelesaikan seluruh persoalan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Atas nama agama masyarakat merindukan sebuah kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara yang bisa mensejahterakan masyarakat. Salah satu hal yang menjengkelkan masyarakat luas adalah adanya birokrasi yang menjengkelkan, dengan terpilihnya kiai sebagai kepala daerah diharapkan akan merubah kondisi buruk birokrasi yang telah lama berlangsung.

Faktanya, berdasarkan temuan dalam penelitian ini, kepemimpinan kiai sebagai kepala daerah tidak cukup berpengaruh dalam kerja birokrasi, yaitu untuk menuju birokrasi bermoral, justru ada indikasi yang jauh lebih parah dibandingkan dengan kondisi birokrasi di zaman sebelumnya yang sentralistik. Hal ini menjelaskan bahwa kekepalaan (power, manajemen) lebih bisa berpengaruh kepada bermoralnya birokrasi, sebab organisasi birokrasi membutuhkan pengendalian yang memadai di dalam sistem kerjanya, yaitu membutuhkan pengawasan, kontrol, dan kemampuan pengetahuan administratif yang baik dari seorang top manejer (Bupati) agar bisa mengarahkan, mengendalikan, dan mengatur birokrasi dengan baik.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufik, *Kewibawaan dan Prilaku Budaya*, Jakarta: PT. Pustaka Grafika Kita, 1988
- Ali Muschan Musa, *Kiai dan Politik dalam Wacana Civil Society*, Surabaya: LEPKISS, 1999
- Berkman, Alexander, *Anarkisme dan Revolusi Sosial*, Jakarta: Teplok Press, 2001
- Blau, Peter M., dkk., *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Prestasi Pustakarya, 2000
- Boisard, Marcel A., *Humanisme dalam Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1980
- Kartini Kartono, Dr., *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Jakarta: Raya Grafindo Persada, 1983
- Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: P3M, 1986
- Miftah Thoha, *Prilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: PT. Raja Grasindo Persada, 1992
- Mintorojo, A., *Kepemimpinan dalam Organisasi*, Jakarta: STIA LAN, 1996
- M. Dawam Raharjo, *Pesantren dan Pembaharuan*, Jakarta: LP3ES, 1988
- Pamudji, S., *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992
- Peter G. Northouse, *Kepemimpinan Teori dan Praktek*, Jakarta: Indeks, 2013
- Peter M. Blau dan Marshall Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2000
- Ryaas Rasyid, PSPK, *Jurnal PSPK, Kendala Otonomi Daaerah: di Internal Pemerintah*, Edisi 2, April –Juni 2002
- Surtono, *Elit dalam Perspektif Sejarah*, Jakarta: LP3ES, 1983
- Veithzal Rivai, MBA., Dr., Prof., *Kepemimpinan dan Prilaku Organisasi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2003
- Warren, Bennis, *Menjadi Pemimpin Efektif, Judul Asli: On Becaming A Leader*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 1989
- Yahya A. Muhaimin, *Politik Pengusaha Nasional dan Kelas Menengah*, LP3ES, 3 Maret 1984
- Zakhsyari Dhofier, *Tradisi Pesantren Studi tentang Pandangan Hidup Kyai*, Jakarta: LP3ES, 1982

¹ Ryaas Rasyid, PSPK, *Jurnal PSPK, Kendala Otonomi Daaerah: di Internal Pemerintah*, Edisi 2, April –Juni 2002, hal. 3

² Ryaas Rasyid menyatakan bahwa kebijakan otonomi daerah sebagai sebuah proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah yang terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. PSPK, *Jurnal PSPK, Kendala Otonomi Daaerah: di Internal Pemerintah*, Edisi 2, April –Juni 2002, hal. 5

³ Ryaas Rasyid menjelaskan ketiga bagian tersebut adalah: di bidang politik otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokrasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penelenggaraan pemeritahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat secara luas dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas

pertanggungjawaban publik. Demokrasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan, artinya untuk setiap kebijakan yang diambil harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dipikul, siapa yang akan diuntungkan, dan siapa yang akan bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun

struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem, dan pola pikir politik dan administrasi yang komprehensif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang obyektif. Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan di lain pihak terbukanya peluang bagi pemerintahan daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Di bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi terciptanya dan terpeliharanya harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat untuk merespon

dinamika kehidupan di sekitarnya. PSPK, Jurnal PSPK, *Kendala Otonomi Daerah: di Internal Pemerintah*, Edisi 2, April–Juni 2002, hal. 5-6

⁴ Fenomena arogansi daerah terhadap daerah lain yang dipicu oleh perebutan lahan sumber daya alam, tingginya kasus-kasus korupsi di beberapa daerah oleh sebagian anggota DPRD, dan pejabat daerah, dan lain sebagainya adalah bentuk menculnya tirani dan kerajaan baru di daerah. *Harian Jakarta*, Selasa, 24 Agustus 2004, *Otoda Disalahkan, Korupsi DPRD Marak*. Hal 16.

⁵ Dalam kajian kelas menengah, secara garis besar kelas menengah dapat dibagi kedalam dua kelompok besar, pertama adalah kelas menengah kasta, yaitu kelas menengah yang memperoleh tempat dan kehormatan dihati masyarakat karena faktor keturunan. Kedua, adalah kelas menengah kualitas mereka adalah kelompok sosial yang memperoleh tempat di masyarakat karena faktor kemampuan atau kualitas yang dimiliki. Lihat Surtono, *Elit dalam Perspektif Sejarah*, Jakarta: LP3ES, 1983, Yahya A. Muhaimin juga memberikan ulasan yang hampir sama, sekalipun terdapat penjelasan yang berbeda tentang kelas menengah di masa penjajahan, dijelaskan dalam tulisannya “Politik Pengusaha Nasional dan Kelas Menengah, LP3ES, 3 Maret 1984, hal 64-65.

⁶ A. Mintoogo, *Kepemimpinan dalam Organisasi*, Jakarta: STIA Press, 1996, hal. 12

⁷ Kartini Kartono, Dr., *Pemimpin dan*

Kepemimpinan, Jakarta: Raya Grafindo Persada, 1983

⁸ Terry, George R., (Alih Bahasa: Winardi) *Asas-asas Manajemen*, Jakarta: Penerbit Alumni 1987.

⁹ S. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hal 6-7

¹⁰ S. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hal 10

¹¹ M. Dawam Raharjo, *Pesantren dan Pembaharuan*, Jakarta: LP3ES, 1988, hal 32

¹² Zakhshyari Dhofier, *Tradisi Pesantren Studi tentang Pandangan Hidup Kyai*, Jakarta: LP3ES, 1982, hal 55

¹³ Manfred Ziemek, *Pesantren dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: P3M, 1986, hal 131

¹⁴ Ali Muschan Musa, *Kiai dan Politik dalam Wacana Civil Society*, Surabaya: LEPKISS, 1999, hal 59

¹⁵ Peter M. Blau dan Marshall Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2000, hal 4

¹⁶ Miftah Thoha, *Prilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1992, hal 62

¹⁷ Wawancara dengan KHA. Warits Ilyas, Tokoh Masyarakat dan Politisi (Ketua DPC PPP Kabupaten Sumenep, tanggal 24 Juni 2004

¹⁸ Wawancara dengan Syaf Anton, Budayawan dan Wartawan, tanggal 26 Juni 2004

¹⁹ Wawancara dengan Sdr. Wiwik, Dosen Fakultas Hukum Universitas Arya Wiraraja Sumenep tanggal 4 Juli 2004.

²⁰ Wawancara dengan Malik Efendi, Anggota DPRD Sumenep, dari Fraksi Gabungan (unsur PAN) tanggal 10 Juli 2004

²¹ Wawancara dengan Muhammad Mawardi, Ketua Fraksi PKB DPRD Sumenep tanggal 4 Juli 2004.

²² Wawancara dengan KHA. Warits Ilyas, Tokoh Masyarakat dan Politisi (Ketua DPC PPP Kabupaten Sumenep), tanggal 24 Juni 2004

²³ Wawancara dengan KH. Mahfudh Husaini, Tokoh Masyarakat, tanggal 24 Juni 2004

²⁴ Wawancara dengan Wiwik, akademisi sekaligus sebagai pengusaha, tanggal 4 Juli 2004

²⁵ Wawancara dengan KHA. Warits Ilyas, Tokoh Masyarakat dan Politisi (Ketua DPC PPP Kabupaten Sumenep), tanggal 24 Juni 2004

²⁶ Jujiz Muzammil, tokoh masyarakat, tanggal 24 Juni 2004

²⁷ Wawancara dengan Syaf Anton budayawan dan wartawan, tanggal 26 Juni 2004

²⁸ Wawancara dengan A. Wafi Nuh, pendidik, tanggal 27 Juni 2004

²⁹ Wawancara dengan H. Ramli, pendidik, tanggal 27 Juni 2004

³⁰ Wawancara dengan Siti kauniyah, Kepala Desa Nangger, tanggal 30 Juni 2004

- 31 Wawancara dengan Mardi Kunaidi profesi pendidik dan LSM, tanggal 4 Juli 2004
- 32 Wawancara dengan Samsuri Kepala Sekolah SD, tanggal 24 Juni 2004
- 33 Wawancara dengan Saeful Anwar, Kepala Dinas Infokom Kabupaten Sumenep, tanggal 24 Juni 2004
- 34 Wawancara dengan KHA. Warits Ilyas, Tokoh Masyarakat dan Politisi (Ketua DPC PPP Kabupaten Sumenep), tanggal 24 Juni 2004
- 35 Wawancara dengan KH. Mahfudh Husaini, Tokoh Masyarakat, tanggal 24 Juni 2004
- 36 Wawancara dengan Syaf Anton Budayawan dan Wartawan, tanggal 26 Juni 2004
- 37 Wawancara dengan H. Ramli pendidik, tanggal 27 Juni 2004
- 38 Wawancara dengan A. Wafi Nuh, pendidik, tanggal 27 Juni 2004
- 39 Wawancara dengan Mardi Kunaidi pendidik dan LSM, tanggal 4 Juli 2004
- 40 Wawancara dengan Wiwik, akademisi sekaligus pengusaha, tanggal 4 Juli 2004