



## Kepemimpinan yang Melayani: Bagaimana Abdullah Azwar Anas Mendekatkan Pemerintah dengan Rakyatnya

Yessica Devina Hutabarat<sup>1</sup>, Elsa Sely Rahmayani<sup>2</sup>, Adrian Kurnia Sobana Putra<sup>3</sup>,  
R. NurHafriza<sup>4</sup>, Jelita Silvia Hutabarat<sup>5</sup>, Nurfaizah Salsabillah<sup>6</sup>

<sup>123456</sup>Ilmu Administrasi Negara / Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Alamat: Jl. Raya Dompok, Kec. Bukit Bestari, Kota Tanjungpinang, Kepulauan Riau

Korespondensi penulis: [yessicadevinahtrt@gmail.com](mailto:yessicadevinahtrt@gmail.com), [elsaselyr@gmail.com](mailto:elsaselyr@gmail.com),  
[kurniaadrian01@gmail.com](mailto:kurniaadrian01@gmail.com), [hafrizaraja@gmail.com](mailto:hafrizaraja@gmail.com), [jelitahtbrt@gmail.com](mailto:jelitahtbrt@gmail.com),  
[faizahsalsabillah11@gmail.com](mailto:faizahsalsabillah11@gmail.com)

**Abstrak.** *Abdullah Azwar Anas is known as a transformational leader who successfully implemented significant changes in Banyuwangi Regency. His leadership was characterized by an approach focused on public service and improving the performance of government officials. During Anas's tenure, Banyuwangi experienced progress in various fields such as tourism, the economy, education, and health. He successfully motivated civil servants to perform optimally and brought about positive changes that directly impacted the community's well-being. This study explores the service-oriented approach of Abdullah Azwar Anas's leadership, which plays a role in strengthening the relationship between local government and the community. This study analyzes servant leadership in the context of public administration in Indonesia, focusing on Abdullah Azwar Anas, the former Mayor of Surabaya, whose methods demonstrate how leaders can bridge the gap between government and the community. This study demonstrates that a transformational leadership style that prioritizes service and active community participation has successfully increased public trust and encouraged inclusive and sustainable development. The results of this study emphasize the importance of community-focused leadership as an effective model in local governance to strengthen the bond between government and citizens and improve the quality of governance.*

**Keywords:** *Abdullah Azwar Anas, Leadership, Servant Leadership, Local Government, Transformational*

**Abstrak.** Abdullah Azwar Anas dikenal sebagai seorang pemimpin transformasional yang berhasil menerapkan perubahan signifikan di wilayah Kabupaten Banyuwangi. Kepemimpinannya ditandai dengan pendekatan yang berfokus pada pelayanan publik dan peningkatan kinerja aparat pemerintah. Selama masa Anas memimpin, Banyuwangi mengalami kemajuan di berbagai bidang seperti pariwisata, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan. Ia berhasil memotivasi pegawai negeri sipil untuk bekerja dengan optimal dan membawa perubahan positif yang berdampak langsung pada kesejahteraan masyarakat. Penelitian ini mendalami pendekatan pelayanan dalam kepemimpinan Abdullah Azwar Anas yang berperan dalam memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat. Penelitian ini menganalisis kepemimpinan yang bersifat melayani dalam konteks administrasi publik di Indonesia, dengan fokus pada Abdullah Azwar Anas, mantan Wali Kota Surabaya, yang metodenya menunjukkan cara pemimpin dapat menjembatani kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat. Ini menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan transformasional yang mengedepankan pelayanan dan partisipasi masyarakat yang aktif berhasil meningkatkan tingkat kepercayaan publik serta mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Hasil penelitian ini menegaskan betapa pentingnya kepemimpinan yang berfokus pada kebutuhan masyarakat sebagai model yang efektif dalam pemerintahan daerah untuk memperkuat ikatan antara pemerintah dan warga serta meningkatkan kualitas tata kelola di bidang pemerintahan..

**Kata Kunci:** *Abdullah Azwar Anas, Kepemimpinan, Kepemimpinan yang Melayani, Pemerintah Daerah, Transformasional*

## PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi di Indonesia terus menjadi diskursus sentral dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Tantangan utama yang dihadapi banyak pemerintah daerah adalah kesenjangan birokrasi dan rendahnya kepercayaan publik. Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan pemimpin transformasional yang

---

Received Agustus 28, 2025; Revised September 30, 2025; Oktober 20, 2025

\* Yessica Devina Hutabarat, [yessicadevinahtrt@gmail.com](mailto:yessicadevinahtrt@gmail.com)

mampu mengubah paradigma pemerintahan dari sekadar memerintah menjadi melayani (Malik Kurniawan et al., 2023). Banyak penelitian mengkaji kepemimpinan dalam administrasi publik, namun terdapat kebutuhan untuk mengeksplorasi model kepemimpinan yang secara spesifik dan terbukti berhasil menjembatani kesenjangan antara pemerintah dan warganya dalam konteks lokal Indonesia. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan berfokus pada pendekatan kepemimpinan yang melayani (servant leadership) dari Abdullah Azwar Anas selama memimpin Kabupaten Banyuwangi (Mursidi et al., 2021).

Keberhasilannya membawa perubahan signifikan di berbagai sektor menunjukkan adanya sebuah model yang efektif. Urgensi dari penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam bagaimana pendekatan yang mengutamakan pelayanan dan partisipasi aktif masyarakat dapat menjadi model efektif untuk pemerintahan daerah lain dalam mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi pendekatan kepemimpinan yang melayani dari Abdullah Azwar Anas, meneliti strategi yang digunakan dalam mempererat hubungan antara pemerintah dan rakyat serta menegaskan pentingnya model kepemimpinan yang berpusat pada kebutuhan masyarakat untuk dapat meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

## **KAJIAN TEORI**

Menurut MacArthur (2010), seorang pemimpin yang efektif harus memiliki sifat-sifat seperti kepercayaan, integritas, dedikasi, rendah hati, kemampuan yang tinggi, serta disiplin yang kuat. Sifat-sifat ini menunjukkan bahwa kepemimpinan tidak hanya membutuhkan kemampuan berpikir logis dan intelektual, melainkan juga bagaimana nilai-nilai tersebut diterapkan dalam kehidupan sehari-hari secara utuh dan konsisten. Terdapat keselarasan antara keyakinan yang dipegang dan tindakan yang dilakukan. MacArthur juga menekankan bahwa pemimpin yang ideal adalah orang yang mampu memberikan inspirasi dan menjadi contoh bagi orang lain melalui karisma, kehidupan yang benar, dan perilaku yang layak dicontoh.

Menurut Ramli (2017), kepemimpinan adalah proses di mana seorang pemimpin memengaruhi anggota timnya untuk meraih sebuah tujuan. Sifat kepemimpinan sangat penting bagi setiap pemimpin, karena melalui sifat ini, sebuah tujuan organisasi dapat diraih. Setiap organisasi pasti menghadapi tantangan dan rintangan dalam mencapai tujuannya, tetapi dengan adanya kepemimpinan yang kuat dan memiliki visi, organisasi dapat terus bertahan dan berkembang (Dimas Ardi Nugraha et al., 2023).

Kepemimpinan yang bersifat melayani merupakan suatu bentuk kepemimpinan yang berasal dari niat tulus yang muncul dari hati untuk memberikan pelayanan, yaitu untuk menjadi yang pertama dalam memberikan bantuan. Pemimpin tipe ini memiliki sifat layaknya seorang pelayan. Ketika mereka memberikan teguran, pendekatan yang digunakan adalah dengan cara yang penuh kedamaian dan bukan dengan cara yang memaksa kehendak kepada orang lain. Drury (2004; dalam Washington, dkk. 2007) menjelaskan bahwa kepemimpinan melayani sangat berkaitan dengan tingkat komitmen dalam organisasi, di mana komitmen tersebut memiliki hubungan yang erat dengan kepemimpinan melayani. Pemimpin yang melayani memiliki tugas untuk memenuhi kepentingan pengikut mereka agar dapat lebih sejahtera, sedangkan pengikut akan menunjukkan komitmen penuh dalam usaha mencapai tujuan organisasi dan kesuksesan pemimpin. Hal ini menciptakan hubungan yang saling mendukung antara keduanya (Margaretha, 2012).

Abdullah Azwar Anas merupakan representasi konkret dari penerapan prinsip servant leadership dalam konteks pemerintahan. Selama kepemimpinannya sebagai Bupati Banyuwangi

hingga menjabat sebagai Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), ia menunjukkan gaya kepemimpinan yang berorientasi pada inovasi, kedekatan dengan masyarakat, serta penekanan pada pelayanan publik yang humanis. Beragam inovasi yang diinisiasinya, seperti program Smart Kampung, digitalisasi layanan publik, serta penguatan komunikasi terbuka antara pemerintah dan warga, mencerminkan esensi kepemimpinan yang melayani. Azwar Anas juga konsisten mendorong reformasi birokrasi agar lebih adaptif, sederhana, dan efisien, sekaligus membangun kedekatan emosional antara aparatur pemerintah dan masyarakat melalui partisipasi langsung di lapangan. Pendekatan tersebut memperlihatkan bahwa model kepemimpinan yang melayani dapat berfungsi sebagai jembatan yang efektif antara struktur birokrasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Dari sejumlah teori yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan yang bersifat melayani berperan penting dalam memperbaiki mutu pelayanan publik dan membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Seorang pemimpin yang berperan sebagai pelayan akan membentuk lingkungan birokrasi yang lebih manusiawi, transparan, dan fokus pada kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, gaya kepemimpinan Azwar Anas bisa dilihat sebagai contoh konkret dari penerapan teori servant leadership yang sukses dalam pelaksanaan pemerintahan modern di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian tentang kepemimpinan Abdullah Azwar Anas sebagai Bupati Banyuwangi menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Fokus penelitian adalah masa jabatan beliau dalam memimpin Kabupaten Banyuwangi, dengan pengumpulan data melalui studi literatur dan analisis dokumen yang melibatkan jurnal ilmiah, laporan resmi pemerintah, peraturan daerah, dan artikel berita bereputasi. Analisis data dilakukan menggunakan teknik content analysis untuk mengidentifikasi pola, tema, dan strategi kepemimpinan yang dijalankan selama masa kepemimpinan beliau (Makbul, 2025).

Sebagai studi kasus, kepemimpinan Abdullah Azwar Anas dikenal sebagai kepemimpinan transformasional yang melayani. Beliau berhasil membawa perubahan signifikan dengan inovasi kebijakan di berbagai sektor seperti pariwisata, pendidikan, dan kesehatan. Program-program unggulan seperti Siswa Asuh Sebaya (SAS) untuk mengurangi angka putus sekolah, serta berbagai inisiatif untuk memaksimalkan potensi pariwisata Banyuwangi menjadi bukti pendekatan kepemimpinan yang mengedepankan kedekatan dengan rakyat sekaligus kolaborasi dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) setempat. Pendekatan ini juga mencakup reformasi birokrasi yang efektif dan keberhasilan dalam memajukan daerah melalui inovasi dan pemberdayaan masyarakat (Malik Kurniawan et al., 2023).

Metode kualitatif dengan studi kasus ini menonjolkan bagaimana kepemimpinan transformasional Anas tidak hanya fokus pada pencapaian indikator formal, tetapi juga memperhatikan aspek kemanusiaan dan pelayanan kepada masyarakat sehingga pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sesuai dengan konsep kepemimpinan yang melayani.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Kepemimpinan yang Melayani**

Penelitian (Dadang et al., 2023) menyatakan bahwa kepemimpinan yang berfokus pada pelayanan masyarakat merupakan faktor penting dalam membentuk birokrasi yang responsif dan bisa beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat. Pemimpin yang baik tidak hanya mengurus pekerjaan, tetapi juga berperan sebagai pelayan yang mampu membangun semangat dan rasa

tanggung jawab bagi staf dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Dalam konteks ini, kepemimpinan pelayan menjadi lebih dari sekadar strategi manajerial, melainkan sebuah pendekatan yang menempatkan masyarakat sebagai pusat dari seluruh proses birokrasi. Ketika pemimpin mampu menumbuhkan rasa memiliki dan tanggung jawab di kalangan aparatur, maka kualitas pelayanan publik pun meningkat secara signifikan.

Menurut (Ferdinandito & Haryani, 2021), konsep kepemimpinan pelayan menekankan nilai-nilai empati, integritas, dan pemberdayaan. Di mana seorang pemimpin berusaha mengembangkan kemampuan bawahan agar mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Nilai-nilai tersebut tidak hanya menjadi pedoman etis, tetapi juga menjadi fondasi dalam membangun budaya kerja yang inklusif dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian, keberhasilan layanan publik tidak hanya tergantung pada kebijakan yang dibuat, tetapi juga tergantung pada sifat dan keteladanan yang ditunjukkan oleh pemimpin dalam kesehariannya.

#### **Relevansi dengan kepemimpinan Abdullah Azwar Anas**

Kepemimpinan Abdullah Azwar Anas mencerminkan prinsip dasar kepemimpinan pelayan. Dalam mengelola pemerintahan di Banyuwangi, Anas dikenal sebagai seorang pemimpin yang dekat dengan masyarakat dan terbuka dalam berdialog dengan publik. Pendekatan ini tidak hanya menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah dan rakyat, tetapi juga membangun kepercayaan yang menjadi modal sosial dalam pelaksanaan kebijakan. Salah satu contoh nyata dari pendekatan ini adalah kegiatan Ngopi Bareng Bupati, yang menjadi media bagi masyarakat untuk menyampaikan harapan dan masukan langsung, sekaligus memperkuat rasa keterlibatan warga dalam proses pemerintahan.

Selain itu, program Smart Kampung merupakan inovasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Program ini memudahkan akses layanan publik melalui digitalisasi di tingkat desa, sehingga warga bisa memperoleh layanan dengan cepat dan transparan tanpa perlu datang ke kantor pemerintahan. Inisiatif ini menunjukkan bahwa teknologi dapat menjadi alat untuk memperkuat prinsip pelayanan dalam birokrasi, bukan sekadar alat administratif. Hal ini memperkuat gambaran bahwa pemerintah merupakan pelayan masyarakat, bukan hanya penjagal, dan bahwa kepemimpinan yang melayani dapat diwujudkan melalui kebijakan yang inklusif dan berbasis kebutuhan nyata warga.

#### **Implementasi Servant Leadership dalam Pemerintahan Banyuwangi**

##### **a. Nilai Empati dan Keterbukaan**

Selaras dengan teori kepemimpinan pelayan menurut (Ferdinandito & Haryani, 2021), nilai empati menjadi dasar bagi seorang pemimpin dalam memahami kebutuhan masyarakat. Abdullah Azwar Anas menekankan pentingnya komunikasi dua arah dan transparansi informasi publik melalui berbagai media digital. Dengan pendekatan ini, masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga subjek aktif yang turut menentukan arah pembangunan daerah. Langkah ini membantu meningkatkan keterlibatan masyarakat serta memperkuat transparansi dalam proses birokrasi, sehingga tercipta hubungan yang lebih sehat dan produktif antara pemerintah dan warga.

##### **b. Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat**

(Liffia riska pinda, lala gusti ayu, syofira mayang sari, n.d.) menyebutkan bahwa gaya kepemimpinan yang melibatkan orang banyak bisa meningkatkan ketahanan layanan publik, terutama saat menghadapi tantangan seperti pandemi COVID-19. Hal ini terlihat dari cara kepemimpinan Anas yang mengajak perangkat desa, masyarakat setempat, dan pengusaha UMKM berpartisipasi dalam berbagai program pembangunan. Pendekatan ini tidak hanya memperkuat kapasitas lokal, tetapi juga menumbuhkan rasa tanggung jawab bersama dalam

menjaga keberlanjutan program. Pemerintah daerah tidak hanya memberikan bantuan, tetapi juga memperkuat masyarakat agar ikut berperan dalam mencari solusi, sehingga tercipta sinergi antara kebijakan pemerintah dan inisiatif warga.

**c. Dampak kepemimpinan yang melayani terhadap kedekatan pemerintah dan masyarakat**

Kepemimpinan Abdullah Azwar Anas memberikan dampak positif dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat Banyuwangi. (Dadang et al., 2023) menyatakan bahwa seorang pemimpin yang melayani dapat menciptakan rasa percaya di kalangan masyarakat melalui pelayanan yang konsisten, adil, dan penuh empati. Kepercayaan ini menjadi fondasi penting dalam membangun pemerintahan yang stabil dan responsif terhadap kebutuhan warga. Prinsip ini terlihat dalam kebijakan Anas yang menjadikan warga sebagai mitra strategis, bukan hanya sebagai penerima kebijakan, sehingga tercipta hubungan yang lebih setara dan saling menghargai.

(Ferdinandito & Haryani, 2021) menambahkan bahwa kepemimpinan berbasis pelayanan mampu membangun citra pemerintahan yang lebih inklusif dan kolaboratif. Contohnya adalah implementasi program Mall Pelayanan Publik, yang menunjukkan perubahan cara kerja birokrasi dari "menerima layanan" menjadi "memberikan layanan." Program ini tidak hanya mempermudah akses masyarakat terhadap layanan, tetapi juga mencerminkan komitmen pemerintah dalam memberikan pelayanan yang berkualitas dan berorientasi pada kepuasan publik. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah dan masyarakat semakin dekat, setara, dan saling percaya, serta menjadi model yang dapat direplikasi di daerah lain.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan Abdullah Azwar Anas secara konsisten menerapkan prinsip kepemimpinan melayani. Nilai-nilai seperti empati, pemberdayaan, dan komitmen pada pelayanan publik terbukti mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dan membuat birokrasi lebih responsif serta inovatif. Pendekatan ini tidak hanya berdampak pada peningkatan kualitas layanan, tetapi juga pada perubahan budaya kerja di lingkungan pemerintahan yang lebih terbuka dan kolaboratif. Penelitian dari (Dadang et al., 2023), (Ferdinandito & Haryani, 2021), serta (Liffia riska pinda, lala gusti ayu, syofira mayang sari, n.d.) menegaskan bahwa kepemimpinan melayani bukan hanya cara manajemen, tetapi juga merupakan filosofi kepemimpinan yang mengutamakan kepentingan rakyat sebagai pusat kebijakan. Praktik yang dilakukan Anas menunjukkan bahwa pemimpin yang melayani bisa menjadi jembatan antara pemerintah dan rakyat, sekaligus mendorong pemerintahan daerah yang lebih partisipatif dan berorientasi pada pelayanan, serta mampu menjawab tantangan birokrasi modern dengan pendekatan yang humanis dan inovatif.

## **KESIMPULAN**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendekatan kepemimpinan yang melayani (*servant leadership*) yang diterapkan oleh Abdullah Azwar Anas terbukti secara efektif mampu mendekatkan pemerintah dengan masyarakat di Kabupaten Banyuwangi. Implementasi nilai-nilai kepemimpinan seperti empati, keterbukaan dan pemberdayaan yang diwujudkan melalui program-program inovatif seperti Smart Kampung dan dialog langsung dengan warga berhasil meningkatkan partisipasi dan kepercayaan publik secara signifikan. Model kepemimpinan ini tidak hanya mengubah paradigma birokrasi menjadi lebih responsif dan humanis tetapi juga membangun hubungan yang kolaboratif dan setara antara pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan temuan tersebut disarankan agar model kepemimpinan ini dapat menjadi rujukan bagi para pemimpin yang partisipatif dan berorientasi pada kebutuhan di masyarakat. Untuk penelitian selanjutnya, direkomendasikan agar dilakukan kajian dengan pendekatan kuantitatif guna mengukur dampak statistik dari implementasi kebijakan ini terhadap tingkat kepuasan publik dan efektivitas pelayanan secara komprehensif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dadang, A. M., Studi, P., Perkantoran, A., & Publik, P. (2023). *Pentingnya Kepemimpinan dalam Pelayanan Publik*. 3, 133–139.
- Dimas Ardi Nugraha, Ananta Fani Aprilia, Robiatul Awaliyah, & Mochammad Isa Anshori. (2023). Kepemimpinan Yang Melayani (Servant Leadership) : Sebuah Kajian Literatur. *Jurnal of Management and Social Sciences*, 1(3), 109–117. <https://doi.org/10.59031/jmsc.v1i3.159>
- Ferdinandito, A., & Haryani, T. N. (2021). *GAYA KEPEMIMPINAN SERVANT LEADERSHIP DALAM*. 1(1).
- Liffia riska pinda , lala gusti ayu , syofira mayang sari, nur salma. (n.d.). *Latar Belakang Rumusan Masalah*.
- Makbul, M. (2025). Best Practice Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Era Digital. *Jurnal Hukum Dan Administrasi Publik*, 3(1), 13–28. <https://ejournal.literaaksara.com/index.php/JHAP/article/view/152%0Ahttps://ejournal.literaaksara.com/index.php/JHAP/article/download/152/118>
- Malik Kurniawan, A., Dwi Rahmawati, S., Kunci, K., Azwar Anas, A., & Transformasional, K. (2023). Kepemimpinan Abdullah Azwar Anas Dalam Memimpin Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal Respon Publik*, 17(5), 12–23.
- Margaretha, M. (2012). Pengaruh Servant Leadership Terhadap. *Manajemen*, 11(2), 189–206.
- Mursidi, A., Nurullita, H., & Rizki, N. (2021). *LEADERSHIP OF THE REGENT ABDULLAH AZWAR ANAS IN DEVELOPING AND ADVANCING THE DISTRICT OF BANYUWANGI ERA 2010-2015*. 2(3), 92–97.