

Working Paper

KEPEMIMPINAN SEKTOR PUBLIK DALAM PERSPEKTIF *NEW PUBLIC LEADERSHIP*¹

Isnaini Muallidin, S.IP., MPA

Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

A. PENDAHULUAN

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan dalam pengembangan dan kemajuan dari sebuah organisasi. Dengan adanya kepemimpinan yang kapabel akan berdampak bagi kemajuan organisasi. Sebab pemimpin sangat diperlukan untuk menentukan visi dan tujuan organisasi, mengalokasikan dan memotivasi sumberdaya agar lebih kompeten, mengkoordinasikan perubahan, serta membangun pemberdayaan yang intens dengan pengikutnya untuk menetapkan arah yang benar atau yang paling baik.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kotler (dalam Lunenburg, 2011) bahwa Kepemimpinan telah mendapat perhatian dari berbagai peneliti belahan dunia. Hasil dari studi ilmiah tentang kepemimpinan menunjukkan bahwa adanya berbagai pendekatan teoritis yang berbeda untuk menjelaskan kompleksitas dari proses kepemimpinan. Beberapa peneliti melihat konsep kepemimpinan sebagai sifat atau perilaku, sedangkan yang lain melihat kepemimpinan dari perspektif pemrosesan informasi atau sudut pandang relasional.

Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan membahas mengenai pengertian kepemimpinan sektor publik secara umum maupun pengertian kepemimpinan dari sektor publik secara spesifik dari berbagai pendapat ahli. Dengan adanya pengertian tersebut, nantinya akan diuraikan sejarah sekilas mengenai perkembangan pemikiran dan arus utama terkait dengan kepemimpinan sektor

¹ Paper Ini merupakan Tugas matakuliah **Leadership** pada Program Doktor Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya 2013

publik, kemudian menjelaskan peta dari berbagai pengalaman negara-negara dalam memotret pelaksanaan secara empiris mengenai kepemimpinan sektor publik. Pada bagian akhir akan dibahas lebih difokuskan pada perkembangan pemikiran terakhir dari kepemimpinan sektor publik yang lebih dikenal dengan *New Public Leadership*.

B. PENGERTIAN KEPEMIMPINAN SEKTOR PUBLIK

Kepemimpinan secara teoretik telah dikonsepsikan oleh berbagai ahli dengan mengidentifikasi kepemimpinan dari berbagai perspektif, yaitu: (a) kepemimpinan sebagai suatu proses, (b) kepemimpinan yang mempunyai pengaruh, (c) kepemimpinan terjadi dalam kelompok, dan (d) kepemimpinan melibatkan tujuan bersama. Berdasarkan komponen tersebut, maka Northouse (2013;5) mendefinisikan kepemimpinan sebagai berikut:

“Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal”. Defining leadership as a process means that it is not a trait or characteristic that resides in the leader, but rather a transactional event that occurs between the leader and the followers. Process implies that a leader affects and is affected by followers. It emphasizes that leadership is not a linear, one-way event, but rather an interactive event. When leadership is defined in this manner, it becomes available to everyone. It is not restricted to the formally designated leader in a group”.

Kepemimpinan adalah proses dimana seorang individu mempengaruhi sekelompok individu untuk mencapai tujuan bersama. Mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu proses berarti bukanlah suatu sifat atau karakteristik yang berada di pemimpin, melainkan peristiwa transaksional yang terjadi antara pemimpin dan pengikut. Proses ini menyiratkan bahwa pemimpin mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pengikutnya. Ini menekankan bahwa kepemimpinan bukanlah linear, satu arah, melainkan sebuah acara interaktif. Kepemimpinan mempunyai pengaruh, hal ini berkaitan dengan bagaimana pemimpin mempengaruhi pengikutnya. Sebab pengaruh adalah *sine qua non* dengan kepemimpinan, tanpa pengaruh, kepemimpinan tidak ada.

Ada dua arus besar dalam mendefinisikan kepemimpinan dalam literatur administrasi publik (KetII, 2000). *Pertama*, Kepemimpinan politik, sebagai pendekatan tradisional dalam bidang ilmu politik yang memisahkan dimensi politik dan administrasi dari sektor publik, peran lingkup administratif yang terbatas pada pelaksanaan kebijakan dalam tradisi hirarkis paling murni dari birokrasi yang ideal. Kepemimpinan demikian mempunyai hak prerogatif untuk memilih pejabat. Pendekatan ini merupakan aliran yang dominan dalam literatur tentang kepemimpinan di sektor publik. *Kedua*, Kepemimpinan administratif yang tidak hanya melihat administrasi publik terbatas pada peran sebagai pelaksana tetapi juga memiliki yang kuat dan bertanggungjawab dalam membangun lembaga-lembaga publik. Bahkan, ada ketegangan dialektis antara peran alami (yang menentukan) organisasi publik dan pengaruh dari para pemangku kepentingan yang berpotensi sebagai ancaman demokrasi. Sehingga harus adanya pemisahan yang jelas antara peran kepemimpinan politik dengan kepemimpinan administratif.

B. SEJARAH PEMIKIRAN KEPEMIMPINAN SEKTOR PUBLIK

Wart (Dalam,, Fardaniah Abdul Aziz, dkk, 2012) menjelaskan bahwa sejarah teori-teori kepemimpinan yang digunakan dalam sektor publik dapat dilihat melalui enam era:

1. Great Man,
2. Trait,
3. Contingency,
4. Transformational,
5. Servant
6. Multifaset.

Selama era Great Man, praktek kepemimpinan yang dipelajari melalui para pemimpin yang sukses, seperti Napoleon dan George Washington, dimana ia percaya bahwa pemimpin dilahirkan. Selama era Traits, karakteristik pemimpin

yang efektif diselidiki, dimana praktek kepemimpinan didasarkan pada memilih pemimpin yang sesuai dengan ciri-ciri, seperti sifat-sifat individu dan keterampilan. Ia percaya bahwa karakteristik pemimpin dapat dikembangkan. Selama era Contingency, efektivitas kepemimpinan ditentukan oleh variabel pemimpin harus berurusan dengan, seperti kinerja, pengikut, budaya dan efek struktural. Selama era Servent, sektor publik telah terpasang dengan tanggungjawab etis oleh pengikut, *stakeholders*, dan masyarakat. Selama era Transformational, kemampuan pemimpin untuk menciptakan perubahan organisasi ditekankan untuk menghasilkan kepemimpinan yang efektif. Akhirnya, sejak tahun 1990-an hingga saat ini, ada teori multifacet praktek kepemimpinan yang digunakan dalam sektor publik.

Table 1 Era Teori dan Riset Public Sector Leadership

ERA	MAJOR TIME FRAME	MAJOR CHARACTERISTICS/EXAMPLES OF PROPONENTS
Great Man	Pra-1900 menjadi populer dalam biografi	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada munculnya tokoh besar seperti Napoleon, George Washington, atau Martin Luther, yang memiliki substansial mempengaruhi masyarakat. • Era dipengaruhi oleh gagasan perubahan sosial yang rasional oleh individu unik berbakat dan berwawasan.
Trait	1900-48; kebangkitan dan pengakuan pentingnya bakat alami.	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada sifat-sifat individu (fisik, pribadi, motivasi, sikap) dan keterampilan (komunikasi dan kemampuan untuk mempengaruhi) bahwa para pemimpin membawa ke semua tugas kepemimpinan. • Era dipengaruhi oleh metodologi ilmiah pada umumnya (terutama pengukuran industri) dan manajemen ilmiah khususnya (misalnya, definisi peran dan

		penugasan kompetensi untuk peran tersebut).
Contingency	1948-80-an; terus sebagai dasar model yang paling ketat tetapi dengan sangat memperluas repertoar situasional.	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada pemimpin dengan variabel situasional yang terkait dengan kinerja dan variabel pengikut dan mulai bergeser ke sifat-sifat dan keterampilan dari perilaku (misalnya, tingkat kemampuan dan keterampilan komunikasi untuk kejelasan peran dan memotivasi staf). • Era dipengaruhi oleh munculnya teori hubungan manusia, ilmu perilaku (di berbagai bidang seperti teori motivasi), dan penggunaan kelompok kecil desain eksperimental dalam psikologi.
Transformational	1978–present.	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada kepemimpinan yang menciptakan perubahan dalam struktur, proses, atau mekanisme culture. Pemimpin yang mempunyai visi, efektif, wawasan teknis yang brilian, dan / atau karismatik yang berkualitas. • Era dipengaruhi oleh hilangnya dominasi Amerika dalam bisnis, keuangan, dan ilmu pengetahuan, dan kebutuhan untuk orientasi kembali pada pengembangan organisasi
Servant	1977–present.	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada tanggung jawab etis untuk pengikut, stakeholder, dan masyarakat. Teori bisnis cenderung menekankan pelayanan kepada pengikut, ahli teori politik menekankan warga, analisis administrasi publik cenderung menekankan kepatuhan hukum dan/warga negara. • Era dipengaruhi oleh kepekaan sosial pada di tahun 1960-an dan 1970-an.

Multifaceted	1990s–present.	<ul style="list-style-type: none"> • Penekanan pada mengintegrasikan aliran2 besar, terutama transaksional (sifat dan masalah perilaku sebagian besar mewakili kepentingan manajemen) dan transformasional (visioner, kewirausahaan, dan karismatik). • Era dipengaruhi oleh ekonomi global yang sangat kompetitif dan kebutuhan untuk memberikan pendekatan yang lebih canggih dan holistik mengenai kepemimpinan.
---------------------	----------------	---

Source: Van Wart, 2003

C. POTRET IMPELEMENTASI KEPIMPINAN SEKTOR PUBLIK DI ASIA

Behn (dalam Nayeemul Islam, 2010) mengidentifikasi delapan tanggungjawab dari kepemimpinan sektor publik: *Pertama*, berusaha untuk mencapai kepentingan umum. *Kedua*, identifikasi dengan jelas keberhasilan dengan dengan melakukan *benchmarking*. *Ketiga*, mengembangkan strategi untuk mencapai kesuksesan. *Keempat*, menganalisis kemungkinan konsekuensi dari keputusan. *Kelima*, menekankan adanya rincian yang jelas dari pelaksanaan. *Keenam*, untuk mencapai tujuan yang lebih luas pengaruh dengan memotivasi anggota dan stakeholders untuk menciptakan lingkungan yang positif dengan konsensus. *Ketujuh*, mengenali dan memanfaatkan keberuntungan mereka dan, ketika mereka tidak beruntung, tetap fokus pada tujuan mereka publik dan meraba-raba jalan mereka ke arah itu. *Kedelapan*, membuat organisasi lebih baik daripada itu.

Kepemimpinan publik menciptakan koalisi internal dan eksternal untuk mendapatkan dukungan atas tindakan mereka. Tindakan mereka harus mendukung kepentingan publik. Sumber daya yang langka, sehingga para kepemimpinan publik harus mengikuti proses dan prosedur organisasi serta

ketentuan konstitusi dan peradilan dalam mengembangkan strategi. Kepemimpin publik tidak bisa melanggar aturan organisasi mereka untuk mengejar keyakinan mereka sendiri. Pemimpin badan publik seharusnya tidak hanya fokus pada tindakan kewirausahaan untuk motif keuntungan, seperti Boone Pickens lakukan di Mesa Petroleum. Profit motif bagi para pemangku kepentingan tidak dapat menjadi dasar untuk aksi dari Pemimpin badan publik.

Efektivitas kepemimpinan di sektor publik penting karena menentukan kepuasan dan kepercayaan warga negara, dan reputasi organisasi (Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky & Ruvio, 2008). Namun, sedikit perhatian telah dimasukkan untuk membandingkan praktek kepemimpinan di berbagai negara (Dawson, Garvin-Kester, Vollmuth & Waglund, 2001)

Benua Asia juga memiliki skor *the Government Effectiveness Score* (GES) konsisten. The GES 2008 menunjukkan bahwa efektivitas kepemimpinan sebagai sangat efektif di Singapura, cukup efektif di Malaysia, rendah efektif di Cina, dan tidak efektif di Indonesia. Di Malaysia, Zamhury , Hasyim dan Ahmad (2009) menemukan bahwa efektivitas kepemimpinan tidak mempengaruhi kepuasan warga di lima sektor publik yang dipilih; Samaratunge et al. (2008) dan Ahmad (1997) menekankan bahwa struktur birokrasi dengan NPM di Malaysia terbukti efektif, Abu Daud Silong et al. (2008) menemukan bahwa kepemimpinan di Departemen Pelayanan Publik di Malaysia telah mengalami perubahan peran dan kompetensi kepemimpinan, di mana tiga peran utama dan 15 kompetensi utama yang diidentifikasi. Di Singapura , Samaratunge et al . (2008) dan Haque (2004) menekankan bahwa praktek kepemimpinan dan NPM terbukti sukses tetapi masih dapat ditingkatkan . Di Indonesia , Hyden et al . (2003) menemukan bahwa para pejabat di Indonesia dinilai kinerja birokrasi sebagai moderat . Di Cina, Han, Kakabadse dan Kakabadse (2010) menemukan praktek kepemimpinan serupa antara barat itu teori kepemimpinan dan penerapan di 22 sektor publik di Cina . Sementara itu, Hyden et al . (2003) menemukan bahwa para pejabat di China dinilai kinerja birokrasi sebagai moderat . Ini telah menunjukkan beragam praktek

kepemimpinan , ketidaksetaraan gender untuk jumlah pemimpin dalam sektor publik, dan khususnya NPM yang dilakukan oleh berbagai negara di benua Asia.

Tabel 2. Potret Praktek Kepemimpinan Publik di Asia

Countries	GES 2008	Leadership Practices
Singapura	2.53 (very effective)	Kepemimpinan birokrasi sebagai karakteristik situasional, dan kepemimpinan karakteristik Multifaset
Malaysia	1.13 (moderate effective)	Kepemimpinan birokrasi sebagai karakteristik situasional dan kepemimpinan karakteristik multifaset, seperti Perilaku.
Cina	0.24 (low effective)	Kepemimpinan birokrasi sebagai situasional karakteristik, dan beragam karakteristik pemimpin.
Indonesia	-0.29 (ineffective)	Kepemimpinan birokrasi sebagai situasional karakteristik, dan beragam karakteristik pemimpin.

Sumber: Fardaniah Abdul Aziz, dkk. 2012

Berdasarkan data diatas, memang ada beberapa praktek kepemimpinan publik di Asia masih rendah dan tidak efektif, terutama; Cina dan Indonesia. Hal ini disebabkan di negara tersebut masih mengakar budaya dalam praktek kepemimpinan sektor publik. Hal ini diperkuat oleh Irawanto, Dodi W, dkk (2012), bahwa Indonesia mengembangkan kapasitas kepemimpinan masih berlandaskan pemahaman tentang budaya yang kuat dengan sistem paternalistik, sebagaimana juga di Cina dan Taiwan yang masih paternalistik dengan budaya Triad-nya. Menggunakan model kepemimpinan Barat kepemimpinan sebagai dasar untuk pengembangan akan cenderung untuk berperilaku dengan tidak melibatkan pengikut Indonesia. menyimpulkan bahwa paternalistik yang dikembangkan dalam konteks Taiwan , nilai-nilai tradisional Jawa mendorong perilaku yang sama dengan masyarakat berbasis Cina seperti Taiwan. Ada perbedaan yang cukup, namun, untuk menunjukkan bahwa orang mengajar kepemimpinan atau

bertindak dalam peran kepemimpinan di Indonesia perlu mengembangkan pemahaman yang jelas tentang nilai-nilai tertentu dari negara itu.

D.. NEW PUBLIC LEADERSHIP

Fokus pada teori-teori terbaru selalu menjadi bagian kritik dari teori sebelumnya dengan mengabaikan pendekatan kepemimpinan klasik, seperti pendekatan sifat, perilaku, gaya, dan situasional. Teori-teori ini dikritik karena perspektif terlalu sempit yang gagal dalam merespon realitas kepemimpinan yang semakin kompleks.

Pendekatan klasik berasumsi bahwa ada pengaruh pribadi yang bersifat searah antara pemimpin ke pengikutnya. Pemimpin tradisional memiliki kepribadian tertentu dengan sifat-sifat yang berbeda dari pengikutnya. Mereka dikonseptualisasikan pemain aktif dalam proses kepemimpinan. Sebaliknya, para pengikut dianggap sebagai pasif dan reaktif. Selain itu, hubungan kepemimpinan dalam konteks formal hirarki biasanya dipahami sebagai situasi yang telah ditentukan secara sosial. Akibatnya yang memiliki kekuasaan dan siapa yang tidak.

Menurut Brookes, Stephen, Grint, Keith. (2010), lahirnya New Public Leadership ini ditandai dengan adanya momentum reformasi sektor publik di Inggris sejak tahun 1997 merupakan sebagai bagian dari agenda modernisasi pemerintah modernisasi yang mempunyai pengaruh yang sangat luas bagi negara lain. Dampak dari reformasi ini sangat ditentukan oleh para pemimpin publik dalam menangkap dan mengimplementasikan manajemen publik baru (NPM).

Secara

A form of collective leadership in which public bodies and agencies collaborate in achieving a shared vision based on shared aims and values and distribute this through each organisation in a collegiate way which seeks to promote, influence and deliver improved public value as evidenced through sustained social, environmental and economic well-being within a complex and changing context. (Brookes, Stephen, Grint, Keith. 2010)

Suatu bentuk kepemimpinan kolektif di mana badan-badan publik dan badan badan berkolaborasi dalam mencapai visi bersama berdasarkan tujuan dan nilai-nilai bersama dan mendistribusikan ini melalui setiap organisasi dengan cara perguruan tinggi yang berusaha untuk mempromosikan, pengaruh dan memberikan nilai umum yang lebih baik yang dibuktikan melalui berkelanjutan sosial, lingkungan dan ekonomi kesejahteraan dalam konteks yang kompleks dan berubah.

Dalam konteks ini, Van Wart (2003) membedakan lima definisi mungkin bagi kepemimpinan publik:

1. Sebagai proses hasil memberikan yang dibutuhkan oleh proses yang berwenang secara efisien, efektif dan legal
2. Sebagai proses pengikut pendukung yang memberikan hasil
3. Sebagai proses menyelaraskan organisasi dengan lingkungannya, terutama perubahan tingkat makro diperlukan dengan menyelaraskan budaya yang sesuai dengan konteks lokal
4. Sebagai fokus layanan
5. Sebagai gabungan dari memberikan kinerja teknis, arah internal untuk pengikut, eksternal organisasi arah semua dengan orientasi pelayanan publik.

(Van Wart, 2003:221)

Ada tiga argumen mengapa New Public Leadership yang memiliki arti penting dalam konteks kepemimpinan. *Pertama*, kepemimpinan yang kuat untuk berkolaborasi. Komponen kunci dari publik kepemimpinan tampaknya baru muncul dalam kebijakan pemerintah dalam mendukung program modernisasi. Kepemimpinan terlihat kuat untuk mendorong pelayanan yang kolaboratif. *Kedua*, kepemimpinan publik memiliki potensi untuk menghasilkan pengetahuan baru yang selaras dengan kompleksitas. *Ketiga*, ada ruang yang cukup untuk meningkatkan kepemimpinan dalam pengembangan lintas sektor publik.

Ada tiga komponen utama dalam New Public Leadership yang melekat dalam konteks reformasi sektor publik, yaitu:

1. Peran kepemimpinan

Momentum peningkatan dalam reformasi sektor publik pasca – 1997, merupakan bagian dari agenda pemerintah modernisasi yang lebih luas yang berusaha untuk memperkuat lebih terbuka, transparan dan pemerintah berfokus pada pelanggan dengan maksud untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam ketentuan pelayanan publik - lebih mirip dengan model NPM. Sejumlah tantangan kepemimpinan kunci yang disajikan oleh kebanyakan program reformasi untuk organisasi sektor publik. Pertama dan terpenting adalah bahwa berbagai program reformasi sedang dilaksanakan dalam kolaboratif. Tantangannya menunjukkan bahwa masalah kepemimpinan adalah lebih penting daripada manajemen dalam mendorong berbagi belajar di lembaga-lembaga sektor non-tradisional dan dalam lingkungan yang semakin jaringan.

2. Network Management

Management jaringan semakin penting bagi tata kelola dan kepemimpinan dan manajemen. Agranoff dan McGuire (2003: 35-36) menyatakan bahwa manajemen jaringan menawarkan kelas penting dari manajemen kolaboratif model. Pemahaman mereka berasal terutama dari teoritis pemeriksaan, daripada empiris katalogisasi, tugasnya. mereka mencatat bagaimana beberapa koleganya mengidentifikasi bagaimana manajer campur tangan dalam yang ada antar-hubungan, mempromosikan interaksi, dan memobilisasi koordinasi dan dengan demikian bekerja dalam jaringan. Jadi ada kebutuhan untuk mengamati saling ketergantungan fungsional tapi ini bab berpendapat bahwa kepemimpinan adalah salah satu faktor yang sering diabaikan ketika memeriksa pentingnya kepemimpinan jaringan.

3. Nilai publik sebagai hasil dari kepemimpinan publik yang efektif

Nilai publik sebagai sebuah konsep pertama kali didukung oleh Mark Moore (1995) dan kemudian diperluas di dalam konteks Inggris oleh Talbot (2007) dan Kelly et al. (2002), dengan tujuan untuk mengidentifikasi tujuan sosial, memberikan tujuan tersebut dengan cara yang mempertahankan kepercayaan

dan legitimasi dan memastikan bahwa organisasi sektor publik memiliki kemampuan dan kapasitas untuk tujuan yang telah ditetapkan. Semua pemimpin publik terlibat dalam pemahaman, menciptakan dan menunjukkan nilai publik. Sebaliknya, fungsi administrasi publik tradisional baik di stabil lingkungan dengan tujuan utama memberikan barang publik. NPM bekerja dengan baik dalam lingkungan yang kompetitif saat tujuan utama menyatakan bahwa pilihan. Tapi NPL bekerja lebih baik di lingkungan pemerintahan jaringan di mana Tujuan keseluruhan adalah pengiriman nilai publik.

E. PENUTUP

Perkembangan pemikiran leadership mengalami perkembangan yang sangat menarik untuk dikaji, mengingat kajian kepemimpinan terutama dalam sektor publik mengalami pergeseran dari model kepemimpinan dari personal menuju ke *new public leadership* yang lebih mengedepankan pada kolaboratif dan membangun manajemen jejaring untuk memperkuat pelayanan pada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Brookes, Stephen, Grint, Keith. 2010. *The new public leadership challenge*. Palgrave Macmillan.

Fardaniah Abdul Aziz, dkk. 2012. "Leadership Practices in Public Sector in Selected Countries: An Integrative Literature Review". *Journal of Management Policy and Practice* vol. 13(1).

Irawanto, Dodi W, Ramsey, Phil L, Tweed, David C. 2012. "Exploring paternalistic leadership and its application to the Indonesian public sector". *The International Journal of Leadership in Public Services* Vol. 8 No. 1.

Lilly, Lemay. 2009. "The Practice of Collective and Strategic Leadership in the Public Sector". *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal*, Volume 14(1),

Lunenburg, Fred C. 2011. "Leadership versus Management: A Key Distinction—At Least in Theory". *International Journal Of Management, Business, And Administration* Volume 14, Number 1.

Nayeemul Islam, Khandaker. 2010. "Good Governance And Bureaucratic Leadership: Can 'Builders and Titans' Approach be Applicable in Public Agency Leadership? A Case of Bureaucracy in Bangladesh". *Series IV, Volume 1, No. 1, Fall*

Van Wart, Montgomery. 2003. "Public-Sector Leadership Theory: An Assessment". *Public Administration Review* • March/April 2003, Vol. 63, No. 2

Winkler, Ingo. 2010. *Contemporary Leadership Theories: Enhancing the Understanding of the Complexity, Subjectivity and Dynamic of Leadership*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.