



REINVENTING KEPEMIMPINAN DI SEKTOR PUBLIK UNTUK MEMBANGUN KEPERCAYAAN WARGA KEPADA PEMERINTAH

Ulber Silalahi

Dosen Senior Program Studi Ilmu Administrasi Publik,
FISIP Universitas Parahyangan Bandung
Hp. 081394428181

Reinventing Public Sector Leadership For Strengthening Public Trust To Government

Abstract

Leader and leadership are two important terminologies in public administration. A leader may use his/her leadership to inspire, motivate, and influence his/her employees to achieve desired goals. The recent condition shows political bureaucracy and administration have been unfavorable in generating such leadership. It is, thus, necessary to re-invent public leadership in order to be able to empower public organizations and society. Reinventing means to change the leaders' attitudes to make people trust the government. Public leaders expected by society are those who are honest, visionary, inspiring, skillful, competent, consistent, loyal, and open. Good leaders are supposed to be sensitive with current issues and put public interest on the first place. Meanwhile, bad leadership leads to poor government performance and deteriorating public trust.

Key Words: leader, leadership, public trust, government performance

A. PENDAHULUAN

Kepemimpinan efektif dalam sektor publik secara meningkat menjadi vital dalam suatu perubahan dunia yang cepat. Kepemimpinan adalah jalan dan *vehicle leading* dari masa lalu melalui masa sekarang ke masa datang. Kepemimpinan publik telah diidentifikasi sebagai determinan utama dari keberhasilan organisasi publik. Peranan sangat penting dari pemimpin publik (*public leader*) adalah memecahkan masalah-masalah dan tantangan-tantangan yang dihadapi dalam lingkungan publik. Masalahnya adalah pemimpin dan kepemimpinan efektif sangat langka di sektor publik, sementara permintaan tentang pemimpin dan kepemimpinan efektif terus tumbuh di semua sektor publik untuk menciptakan iklim yang kondusif untuk membangun sektor publik yang efektif bagi kepentingan negara/pemerintah terutama kepentingan masyarakat/warga sebagai pemilik kedaulatan. Definisi kepemimpinan publik (*public leadership*) yang dapat diterapkan pada semua level dari sektor publik adalah:

A form of collective leadership in which public bodies and agencies collaborate in achieving a shared vision based on shared aims and values which seek to promote, influence and deliver improved and sustained social, environmental and economic well-being within a complex and changing context (Brookes, 2006).

Menciptakan iklim yang kondusif dalam organisasi publik adalah penting dan pemimpin publik baik yang dipilih (*elected*) maupun yang

diangkat (*appointed*) memiliki pengaruh kritis terhadap penciptaan iklim organisasi publik yang kondusif. Sekitar 70% dari iklim organisasional dipengaruhi oleh gaya (atau pola perilaku konsisten) seorang pemimpin kembangkan dalam berhubungan dengan orang lain. Seperti sektor privat, organisasi publik menghadapi tekanan-tekanan baru untuk beradaptasi, belajar, berinovasi dan mengikuti penampil-penampil terbaik. Diantara tekanan baru tersebut adalah: perubahan teknologi lebih cepat, penciptaan peluang dan hambatan baru; kompleksitas organisasional makin besar, seperti teknologi baru dan bentuk-bentuk organisasional bergabung mempromosikan cara-cara baru dari pengorganisasian pemberian layanan; dan meningkatnya ekspektasi konsumen tentang pemberian layanan, bersama dengan semakin kompleks mengatur permintaan stakeholders lain.

Memang bukan hal mudah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi pemenuhan kebutuhan negara dan warga. Sebab ada banyak karakteristik dari manajemen sektor publik. Kita dapat melihat bagaimana *the political context* dan *governance arrangements* yang ada di sektor publik sekarang, kendala dan kerangka kerja dari pembuatan keputusan yang harus dipahami dan dalam banyak aspek "dimanajemeni" oleh pejabat-pejabat publik. Untuk bekerja secara efektif maka manajer sektor publik harus mengetahui dan mengakomodasi struktur eksternal dan internal. Dan itu dapat dilakukan oleh pemimpin dan



melalui kepemimpinan publik yang kredibel dan dipercaya.

Konsep kepemimpinan adalah unik untuk sektor publik. Ia mulai menjadi isu penting yang harus dikembangkan di sektor publik. Perubahan lingkungan yang cepat (globalisasi, desentralisasi, demokratisasi dan teknologi informasi yang intensif sebagai elemen untuk pemerintahan dan sektor publik dalam abad ini) untuk mewujudkan *good governance* di sektor publik menuntut tipe dan kualitas kepemimpinan baru. Dengan demikian, kualitas pemimpin dan kepemimpinan di sektor publik merupakan satu komponen kritis di era *good governance* khususnya di bidang administrasi publik (*good public administration governance*).

Kualitas pemimpin dan kepemimpinan yang dipraktekkan di sektor publik, baik yang dipilih maupun diangkat merupakan faktor kunci dalam bagaimana agensi-agensi publik melaksanakan kewajibannya dan mencapai tujuan-tujuan publik. Ini penting karena kepemimpinan efektif memberikan kualitas yang lebih tinggi dan barang-barang dan jasa-jasa lebih efisien; itu juga memberikan satu perasaan kohesivitas, pengembangan pribadi, dan level kepuasan pada tingkat yang lebih tinggi diantara orang yang melakukan pekerjaan; dan hal itu memberikan suatu arah dan visi, suatu penjabaran dengan lingkungan, satu mekanisme yang sehat untuk inovasi dan kreativitas, dan satu sumber yang menghidupkan kultur organisasi publik (Wart. 2003).

Banyak organisasi publik mencoba untuk merestorasi kepercayaan publik kepada pemerintah melalui pemimpin dan kepemimpinan publik (*public leader and leadership*). Sebab krisis kepercayaan publik kepada pemerintahnya merupakan efek dari krisis kepemimpinan publik. Peper ini fokus pada model kepemimpinan publik yang kontributif bagi pemulihan dan pengembangan kepercayaan publik kepada pemerintah. Ini penting karena ada kaitan antara kepemimpinan dengan krisis kepercayaan publik yang telah lebih dari satu dekade.

B. DAPATKAH KEPEMIMPINAN PUBLIK MENINGKATKAN KEPERCAYAAN WARGA?

Pimpinan dan pemimpin selalu ada di sektor publik, politik maupun pemerintahan. Sulit dibayangkan jika suatu kegiatan dan kerjasama organisasional di sektor publik tanpa pemimpin dan tanpa pimpinan. Sayangnya, di era pasca orde baru (atau era reformasi) ini tumbuh subur lahir

adalah pimpinan bukan pemimpin. Pimpinan bukanlah pemimpin, tetapi pemimpin dapat menjadi pimpinan. Pimpinan dan kepemimpinan (*headship*) sangat dekat dengan penggunaan kekuasaan (atau otoritas). Ini terkait dengan otoritas formal melalui subordinasi. Pimpinan dapat mengorbankan kepentingan bawahan sementara pemimpin cenderung melindungi kepentingan pengikut. Pimpinan cenderung mempermainkan kekuasaan dan dalam permainan itu setiap kelompok kepentingan yang terorganisasi serta lapisan elit-nya yang terkemuka berusaha memiliki nilai lebih kekuasaan agar supaya bisa menggunakannya sebagai alat untuk mempertahankan posisinya atau menundukkan kelompok-kelompok lainnya. Kebanyakan orang, dengan memiliki atau memperoleh jalan ke arah kekuasaan, terus saja menggunakan kekuasaan itu demi kehendak mereka sendiri dan demi tujuan-tujuan pribadi.

Sebaliknya, pemimpin cenderung tidak menggunakan kekuasaan tetapi kemampuan personal yang dimilikinya. Pemimpin sangat dekat dengan penggunaan kemampuan mempengaruhi. Pimpinan cenderung berperilaku sebagai penguasa sehingga terbangun *leaders-subordinate relationships*. Hubungan ini ada dengan syarat kekuasaan atau otoritas dan posisi, bukan atas kualitas dari hubungan pemimpin-anggota. Sementara itu, pemimpin cenderung berperilaku sebagai pengayom sehingga terbangun hubungan *leader-follower*. Dalam hubungan antara pemimpin dan pengikut, pemimpin tradisional tidak mendorong subordinasinya sebab diasumsikan bahwa pengikut akan mengerjakan apa yang diharapkan dari mereka.

Menurut Bennis, Pimpinan identik dengan manajer. Dalam konteks ini maka pemimpin adalah orang yang mengubah dunia dan pimpinan atau manajer adalah orang yang memelihara stabilitas. Pemimpin adalah orang yang mengerjakan yang benar dan pimpinan/manajer adalah orang yang mengerjakan dengan benar. Pemimpin tertarik dalam pengarahannya, visi, tujuan, sasaran, maksud dan efektivitas atau *the right things*; sementara pimpinan/manajer tertarik pada efisiensi, bagaimana mengerjakannya. Pemimpin fokus pada orang; sedangkan manajer fokus pada sistem dan struktur. Manajer mengandalkan kontrol; pemimpin menginspirasi kepercayaan. Manajer mempunyai pandangan jangka pendek; pemimpin mempunyai pandangan jangka panjang. Manajer bertanya mengapa dan bagaimana; pemimpin bertanya apa dan mengapa. Sementara pimpinan identik dengan pemimpin rasional (*rational leader*) dan ini yang





Tabel 1: Comparing personal qualities of purely rational versus ethical leader

Rational Leader	Ethical Leader
Concerned primarily with self and own goals and career advancement	Concerned others equal to self, shows concern for development of others
Uses power for personal gain or impact	Uses power to serve others
Promotes own personal vision	Aligns vision with followers' needs and aspiration
Denounces critical or opposing views	Considers and learns from criticism
Demands decisions be accepted without question	Stimulates follower to think independently and to question the leader's view
One-way communication	Two-way communication-listens to others
Insensitive to follower's needs	Coaches, develops, and supports follow-ers; shares recognition with others
Relies on convenient external moral standards to satisfy self-interests	Relies on internal moral standards to satisfy organizational and societal interests

Sumber Richard L. Daft. 1999

menonjol di sektor publik, sedangkan pemimpin identik dengan pemimpin etikal (*ethical leader*). (Daft (1999). Kualitas personal dari kedua pemimpin ini berbeda seperti tampak dalam Tabel 1.

Melihat indikasi ini, maka perilaku elit pemerintahan/birokrasi cenderung dikategorikan sebagai perilaku dan moral pimpinan, bukan pemimpin. Jika perilaku dan moralitas elit pemerintahan atau birokrat adalah perilaku dan moralitas pemimpin, pastilah mereka akan menjadi perekat pemerintah-warga sehingga tidak akan ada konflik dan perpecahan baik horisontal maupun vertikal. Elit Elit birokrat akan menjadi perekat birokrat-warga karena di antara mereka ada saling percaya. Jika perilaku dan moralitas elit politik dan pemerintahan atau politisi dan birokrat adalah perilaku dan moralitas pemimpin pastilah mereka menjadi pemimpin yang dipercaya. Tingkat kepercayaan menentukan kualitas hubungan pemimpin-pengikut.

Kepercayaan kepada pemimpin dapat dilihat dari dua perspektif: Perspektif pertama, fokus pada pemimpin. Dalam perspektif ini pemimpin merupakan aktor yang menentukan keberhasilan dari setiap usaha untuk mencapai tujuan apakah itu tujuan kelompok atau organisasional bahkan tujuan-tujuan yang bersifat individual dalam kelompok dan organisasi. Pemimpin diposisikan sebagai patron dan "pengikut" diposisikan

sebagai client dan diantara mereka terjalin hubungan patron-client. Oleh karena itu tingkat kepatuhan atau kesetiaan sangat tinggi dari pengikut karena pemimpin dianggap sebagai "orang" yang membawa kebaikan dan kesejahteraan. Hubungan ini dilandasi oleh suatu kepercayaan bahwa pemimpin dengan segala legitimasi tradisional yang dimilikinya dapat memberikan kesejahteraan bagi yang mengikutinya, memberi kesuburan dan kemakmuran bagi rakyat tanpa pilih kasih dan mengatasi penderitaan rakyat.

Perspektif ini melihat kepemimpinan adalah soal nilai yang melekat dalam diri "pemimpin" dan penilaian yang diberikan oleh "pengikut" atas nilai tersebut. Ini menyangkut penilaian sosial terhadap pribadi dalam konteks sistem sosial yang berlaku. Interaksi dinamis antara pribadi dan sistem sosial adalah faktor utama yang memapankan atau melanggengkan kepemimpinan seseorang. Dalam hal ini, selama pribadi atau nilai yang melekat dalam diri seseorang yang disebut "pemimpin" dinilai memenuhi kebutuhan dari sistem sosial dan komunitas maka selama itu pula ia mempertahankan ikatan sosial dan emosional dengan "pengikutnya" dan selama itu pula kepemimpinannya berlanjut. Paling tidak ada dua harapan mendasar yang dikenakan kepada pemimpin oleh yang mengikutinya. Pertama, kemampuan yang diperkirakan terdapat atau



melekat pada diri pemimpin untuk memimpin ke arah tercapainya situasi yang diinginkan oleh komunitasnya dan kedua, bobot fungsinya dalam mempertahankan eksistensi komunitas.

Perspektif kedua, fokus pada pengikut. Pemimpin dan kepemimpinan dibutuhkan agar tujuan yang ingin dicapai menjadi lebih optimum dibandingkan bilaman dikerjakan tanpa pemimpin dan kepemimpinan. Tetapi meskipun pemimpin dan kepemimpinan yang dijalankan begitu hebat mempunyai mutu yang unggul, apakah hal itu mampu mengubah perilaku?. Ini sangat ditentukan oleh penerimaan pengikut (*follower*). Ketika ditanya, siapa yang memutuskan apakah pemimpin mempunyai mutu yang unggul?. Jawaban anda, meskipun setelah ragu sejenak, adalah “pelanggan” (atau dalam konteks kepemimpinan peserta atau pengikut) yaitu orang yang akan mengikuti. Kalau peserta sampai pada kesimpulan bahwa pemimpin sesuai dengan harapan mereka, membantu mereka dalam memecahkan masalah mereka, dan memenuhi kebutuhan mereka, mereka jauh lebih mungkin akan mendukung proyek pemimpin berikutnya atau memberikan suara kepada pemimpin ini dalam pemilihan berikutnya. Lagi pula masyarakat cenderung akan melakukan apa yang menurut mereka menguntungkan (*rewarded*) dan akan menghindari apa yang menurut mereka merugikan (*punished*). Jadi meningkatkan mutu pemimpin dan kepemimpinan dimulai dari peserta. Dan pemimpin yang mengetahui aspirasi, kebutuhan, dan harapan peserta berada dalam posisi yang paling baik untuk menciptakan nilai.

Ini berarti bahwa sukses pemimpin tergantung pada peserta atau pengikut dan karakteristik pengikut dapat bertindak sebagai substitut bagi perilaku pemimpin. Dengan demikian kualitas pemimpin ditentukan oleh kualitas peserta atau pengikut. Tiap individu pengikut dipengaruhi oleh tindakan dan sikap pemimpin dan tiap individu pemimpin dipengaruhi oleh tindakan dan sikap pengikut. Oleh karena itulah di sektor publik, kepemimpinan merupakan hubungan timbal balik antara mereka (elit politik yang dipilih dan elit pemerintahan atau birokrasi yang diangkat) yang memilih untuk memimpin dan mereka (masyarakat atau warga) yang memilih untuk mengikuti. Apapun yang dibicarakan perihal kepemimpinan harus mengikuti dinamika hubungan ini. Strategi, taktik, keahlian dan praktek hampa belaka kecuali kalau kita paham aspirasi manusia yang mendasar, yang menghubungkan pemimpin dan pengikut (Kouzes dan Posner. 1999).

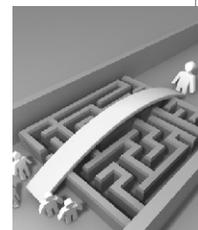
Baik dalam perspektif pertama maupun kedua, masalah *public trust* atau kepercayaan publik

sangat penting untuk keberhasilan kepemimpinan dan kepengikutan di sektor publik. Bahkan kepercayaan publik kepada elit politik dan pemerintahan akan menjadi perekat dan pemelihara integritas bangsa, negara dan masyarakat. Kepercayaan dan saling percaya merupakan perekat emosi yang menyatukan pemimpin dan pengikut. Kepercayaan pengikut (masyarakat atau warga) kepada pemimpin (pejabat publik, baik politisi atau birokrat) bahkan menjadi sebuah ukuran legitimasi kepemimpinan publik. Tanpa kepercayaan maka kepemimpinan tidak akan berhasil dan sebaliknya tanpa kepemimpinan efektif tidak akan mungkin dapat dipulihkan kepercayaan masyarakat kepada institusi politik dan aktornya dan kepercayaan warga kepada institusi birokrasi dan aktornya. Bagi seorang pemimpin, satu aset yang paling mahal adalah kepercayaan rakyat. Rakyat biasanya mempunyai toleransi yang kecil terhadap pemimpin yang mengecewakannya. Sukses seorang pemimpin dapat diukur dari kepercayaan rakyat di akhir masa jabatannya: apakah berkurang atau semakin bertambah (Djalal. 2008).

Tetapi justru yang terjadi baik di era orde baru maupun pasca orde baru atau era reformasi ialah bahwa tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah rendah (*low trust in government*). Kepercayaan publik kepada institusi-institusi publik kita, termasuk badan-badan publik lokal (*local public agencies*) di daerah, terus merosot dalam dua dekade terakhir ini. Hampir setiap hari kita membaca tindakan *untrustworthy* dari para pejabat birokrasi publik dan para politisi. Reformasi yang sudah berjalan selama sepuluh tahun dengan konteks demokrasi yang menjadi *icon* pun belum dapat memulihkan kepercayaan publik kepada pemerintah. Survei pada tahun 2001 menunjukkan kurangnya rasa percaya warga terhadap institusi-institusi publik seperti pengadilan, polisi, parlemen dan institusi demokratis lainnya (Syadzily & Burhanudin. 2003). Hasil penelitian pada tahun 2006 di Kota Bandung menunjukkan bahwa tendensi tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah daerah (*public trust in local government*) berada pada kategori rendah (Silalahi. 2006).

Rendah kepercayaan publik kepada pemerintah menunjukkan indikasi ada perasaan negatif (karena tidak sesuai harapan) dari warga kepada pemerintah tentang integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas dan keterbukaan. Bila publik mempunyai pandangan negatif terhadap pemerintah, pandangan tersebut bisa menghasilkan interaksi negatif yang digambarkan sebagai “birokrasi yang tak bernama





dan tak berwajah". Biasanya sikap negatif terhadap institusi bisa menghasilkan kepercayaan yang lebih sedikit kepada individu yang bekerja di dalamnya. Publik sebagai *principal* (sebagai *trustor*, *truster*) tidak percaya institusi politik dan birokrasi sebagai *agency* (sebagai *trustee*) sebab mereka merasakan *agency* bertindak dalam satu cara yang tidak sesuai dengan harapan *principal*. Rendah tingkat kepercayaan publik kepada institusi publik (politik dan birokrasi) dan aktor-aktornya akan membawa kesulitan bagi mereka melakukan kerjasama (*cooperation*) dan kolaborasi (*collaboration*) dengan publik. Secara moralistik sangat jelas bahwa orang akan memilih untuk menghindari kolaborasi dan kerjasama dengan mereka yang tidak dipercaya dan sebaliknya akan memilih berkolaborasi dan bekerjasama dengan mereka yang dipercaya (Silalahi. 2006).

Pemimpin yang menjalin hubungan penuh kepercayaan di dalam tim mereka bersedia mempertimbangkan segi pandangan alternatif serta menggunakan keahlian dan kemampuan orang lain. Mereka merasa nyaman dengan kelompok dan bersedia membiarkan orang lain memberlakukan pengaruh atas keputusan kelompok. Sebaliknya, manajer dalam lingkungan yang penuh rasa tidak percaya sering mengambil sikap melindungi diri sendiri. Mereka suka memerintah dan memegang erat-erat kendali kekuasaan. Mereka yang bekerja bagi manajer seperti itu mungkin sekali meneruskan ketidakpercayaan dengan menahan dan mengubah bentuk informasi. Dan kalau manajer yang tidak dipercaya berusaha terbuka dan jujur, pesan mereka dipandang sebagai tipu muslihat. Kalau orang tidak saling percaya lainnya, mereka mengabaikan dan memutarbalikkan fakta, gagasan, kesimpulan, dan perasaan yang mereka yakini akan meningkatkan kerawanan mereka. Kalau kita tidak memercayai seseorang, kita tidak mau membiarkan orang itu memengaruhi kita. Kalau kita menghadapi perilaku kepercayaan rendah dari orang lain, pada gilirannya kita biasanya ragu-ragu mengungkapkan informasi kepada mereka dan menolak upaya mereka memengaruhi kita. Jadi sesungguhnya, orang yang mengalami kepercayaan paling banyak kepada pemimpin organisasi – yaitu mereka yang memercayai pemimpin, dan merasa dipercaya sebagai timbal baliknya – adalah orang yang paling puas dengan tingkat peran sertanya. (Kouzes dan Posner. 1999). Selanjutnya Kouzes dan Posner menulis,

orang yang memercayai lebih mungkin merasa bahagia dan ... bisa menyesuaikan diri dibandingkan dengan mereka yang memandang dunia dengan kecurigaan dan rasa tidak hormat.

Kita menyukai orang yang penuh kepercayaan, dan mencari mereka sebagai teman. Kita mendengarkan orang yang kita percaya dan menerima pengaruh mereka. Jadi situasi kepemimpinan yang paling efektif adalah di dalamnya setiap anggota tim memercayai lainnya. Salah satu keuntungan yang paling jelas dari sikap memercayai orang lain ialah terletak dalam cara orang menanggapi individu yang penuh kepercayaan: orang yang memercayai dipandang oleh orang lain layak dipercaya. Sebaliknya, orang yang tidak tampak memercayai orang lain – termasuk pemimpin yang gagal memperlihatkan bahwa mereka memercayai peserta – mereka sendiri dipandang kurang layak dipercaya (Kouzes dan Posner. 1999).

Kepercayaan warga kepada pemerintah membantu pemerintah bertindak tanpa terpaksa menggunakan paksaan dan juga sebaliknya membantu warga untuk mengikuti atau mematuhi dengan tidak terpaksa melainkan dengan senang hati. Kepercayaan perlu untuk berfungsinya pemerintah dan masyarakat. Kepercayaan pada pemerintah menjadi aspek penting dalam membangun hubungan pemerintah-warga. Jika pemerintah dipercaya, maka apapun keputusan yang dibuat akan dipercaya dan diterima oleh warga sebagai keputusan yang terbaik untuk kepentingan publik. Kepercayaan warga pada pemerintah adalah perlu bagi pemimpin politik dan pemerintahan untuk membuat keputusan mengikat dan mengerjakan sumber-sumber untuk mencapai tujuan-tujuan kemasyarakatan (Kathi & Cooper. 2005). Untuk itulah perlu dilakukan pengembangan kepercayaan. Pengembangan *trusting relationship* antara pemerintah dan publik seperti halnya antara politisi-masyarakat/konstituen dan pemerintah/birokrat-warga, menurut Duffy dkk terkait dengan pemimpin dan kepemimpinan publik. Mereka berpendapat:

leadership has an important impact on levels of trust in organizations. Honesty and trustworthiness are seen as the two most important qualities for public leaders, whether they be elected representatives or senior public managers. Given the distrust of corporate management and 'the system' already mentioned, visible leadership becomes a key factor in addressing the public's perception of remote and unaccountable organizations and 'bureaucrats'. (Duffy, et al. 2003).

Jika demikian maka krisis kepemimpinan merupakan pangkal dari krisis kepercayaan kepada pemerintahan. Krisis kepercayaan kepada pemerintah merupakan akibat dari krisis kepercayaan publik kepada pemimpin publik



yang adalah pejabat-pejabat publik sebagai personifikasi dari pemerintah. Oleh karena itu pangkal tolak untuk memulihkan dan membangun kepercayaan publik adalah kepemimpinan publik. Kepemimpinan publik semestinya mampu membangun atau menciptakan hubungan sinergi antara politisi-masyarakat atau birokrat-warga seperti jalinan hubungan pemimpin-pengikut, maka perlu menjalin hubungan saling percaya di antara mereka, elit politik atau politisi percaya masyarakat dan elit pemerintah atau birokrat percayai warga, atau sebaliknya masyarakat percaya elit politik atau politisi dan warga percayai elit pemerintah atau birokrat. Kouzes dan Posner menulis:

Kepercayaan berada di jantung usaha menganjurkan kerjasama. Ini adalah persoalan sentral dalam hubungan antarmanusia di dalam maupun di luar organisasi. Kepercayaan juga unsur pokok efektivitas organisasi. Individu yang tidak bisa mempercayai orang lain gagal menjadi pemimpin. Karena mereka tidak tahan tergantung pada kata-kata dan pekerjaan orang lain, mereka akhirnya entah melakukan semua pekerjaan sendiri atau mengawasi pekerjaan begitu sermat sehingga mereka terlalu banyak mengendalikan. Tidak adanya kepercayaan kepada orang lain yang mereka perlihatkan ini mengakibatkan orang lain juga tidak mempercayai mereka (Kouzes dan Posner, 1999).

Para pemimpin di sektor publik tidak layak dipercaya bila mereka tidak memberi teladan. Para pemimpin itu hendaknya bisa menjadi teladan bagi masyarakat. Suatu survei menunjukkan sejumlah ciri khas pemimpin yang dikagumi dan pantas diteladani. Sepuluh tertinggi terurut sebagai berikut: (1) jujur; (2) memandang ke depan; (3) memberikan inspirasi; (4) cakap; (5) Adil; (6) Mau memberi dukungan; (7) Berpikiran luas; (8) Cerdas; (9) Lugas dan (10) Bisa diandalkan.

Mayoritas kita semua mengagumi pemimpin yang jujur, memandang ke depan, memberi inspirasi dan cakap dan karena itu kita bersedia mengikutinya. Pemimpin yang jujur, memandang ke depan, memberi inspirasi dan cakap secara konsisten dipilih sebagai empat prasyarat kepemimpinan yang paling pokok. Ini membentuk apa yang disebut oleh pakar sebagai "sumber kredibilitas" pemimpin (Kouzes dan Posner, 1999). Menurut Kouzes dan Posner, "Kredibilitas adalah tentang bagaimana para pemimpin mendapatkan kepercayaan dan keyakinan peserta mereka. Ini tentang apa yang dituntut orang dari pemimpin mereka dan tindakan yang harus diambil oleh pemimpin supaya bisa mengintensifkan komitmen peserta

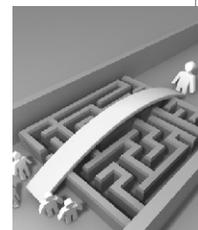
mereka kepada perjuangan bersama. Peserta mempunyai harapan tinggi atas pemimpin mereka. Peserta lebih menuntut dan lebih sulit dipuaskan dibandingkan dengan sebelumnya pada zaman sekarang ini. Mereka juga kecewa sekali. Mitos kepemimpinan yang heroik telah hancur, dan sinisme menggantikan tempatnya. Tetapi orang masih menginginkan dan membutuhkan kepemimpinan. Mereka hanya menginginkan pemimpin yang memegang etika pelayanan dan benar-benar menghargai inteligensi dan sumbangan peserta mereka. Mereka menginginkan pemimpin yang akan mendahulukan prinsip sebelum politik dan orang lain sebelum kepentingannya sendiri (Kouzes dan Posner, 1997).

Banyak pakar seperti halnya praktisioner berpendapat bahwa kepemimpinan adalah salah satu dari variable kunci/utama yang mempengaruhi atau menentukan tingkat kepercayaan publik. Pada tingkat mikro atau pemimpin individual, misalnya, satu penelitian telah menyimpulkan bahwa *leadership failures can very often be attributed to a loss of trust*. Ini juga konsisten dengan banyak pemikir-pemikir lain yang melihat *trust as essential to leader effectiveness*. Baik *intra-follower (horizontal) trust* dan *leader-follower (vertical) trust*, keduanya dihasilkan oleh *the leader's actions dan reputation for competence and ethics*. Ini berarti seorang pemimpin hidup atau mati oleh reputasinya. Selanjutnya, *all good leaders know that establishing and sustaining trust is easier said than done* ([http://www.southerninstitute.org/Resources-GoodBusiness-Content\(37\).htm](http://www.southerninstitute.org/Resources-GoodBusiness-Content(37).htm)).

Pemimpin publik yang dipercaya adalah pemimpin yang memiliki integritas (*integrity*), kompetensi (*competency*), konsistensi (*consistency*), loyalitas (*loyalty*) dan keterbukaan (*openness*) (Robbins, 2000; Mishra, 2000). Pemimpin ini akan mampu membuat warga percaya kepada pemerintah. Kepercayaan warga (sebagai *trustee*) kepada pemimpin publik (sebagai *trustor*) membangun relasi yang harmonis antara pemerintah-warga sehingga warga akan menerima pemimpin publik dan akan melakukan berbagai tindakan-tindakan yang konstruktif dan produktif. Kepercayaan publik kepada pemimpin publik (*trust in public leader*) menjadi modal sosial yang mampu membuat setiap warga menjadi pengikut yang setia. Orang mengikuti seorang pemimpin karena mereka percaya kepada pemimpin. Bahwa pemimpin dapat membangun kepercayaan, dikemukakan oleh Maccoby sebagai berikut:

good leaders develop trust by walking the talk, doing what they preach. Unfortunately, it is not always possible to keep promises in today's unpredictable





business environment. The market changes, new competitors upset plans, technological breakthroughs force rethinking strategy. It is not surprising that organizational surveys typically show a large gap in trust for today's leaders. In this turbulent climate, leaders can increase trust by promoting transparency and involvement. Transparency means clarifying reasons for decisions, and being open about compensation policy, business results and market information. Professional knowledge workers want to know what the leader knows about what is coming down the road. They also want a say in decisions they are expected to implement. They want to be sure their views are heard and taken into account. Even when they are disappointed by the decisions, knowing they have been heard increases trust, especially when the reasons are explained (Maccoby. 2000).

C. KEPEMIMPINAN PUBLIK YANG MEMBANGUN KEPERCAYAAN WARGA

Para pakar mencoba mengidentifikasi dua model kepemimpinan di sektor publik: kepemimpinan transaksional dan kepemimpinan transformasional. Di sektor publik, kepemimpinan transaksional sangat dominan dibandingkan dengan kepemimpinan transformasional. Sebaliknya, di sektor privat atau bisnis justru kepemimpinan transformasional lebih dominan daripada kepemimpinan transaksional. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Parry and Proctor, hanya 68% sektor publik menunjukkan skor transformasional tinggi, sedangkan 80% sektor privat menunjukkan skor transformasional tinggi. Sebaliknya, 37% sektor publik (*public administration organizations*) adalah skor transaksional tinggi dan 14% di sektor privat (*private sector organizations*) adalah skor transaksional tinggi. Bahkan menurut Cullen (2006), di dalam sektor publik, hanya 5% dari waktu seorang pemimpin secara aktif sibuk dalam kepemimpinan transformasional dan bahwa realitas direpresentasi oleh satu kontinum dari kepemimpinan "transaksional" ke "transformasional". Survei yang dilakukan oleh Laing juga menunjukkan kecenderungan skor yang lebih tinggi pada atribut transaksional di sektor publik dibandingkan dengan atribut transformasional. Manajer publik menjadi lebih transaksional karena hakekat organisasi publik lebih besar, lebih tua, lebih mekanistik, lebih rule-bound.

Kepemimpinan transaksional didasarkan pada otoritas birokratis dan legitimasi di dalam organisasi. Pemimpin transaksional menekankan pada standar kerja, penugasan dan tugas berorientasi tujuan, mereka juga cenderung fokus

pada penyelesaian tugas dan pemenuhan pegawai dan sungguh mengandalkan pada imbalan dan hukuman organisasi untuk mempengaruhi kinerja organisasi. Kepemimpinan transaksional adalah proses transaksi atau pertukaran antara pemimpin dan pengikut. Pemimpin mempertukarkan janji atau harapan atas imbalan/keuntungan kepada subordinasi untuk pemenuhan subordinasi atas apa yang telah disepakati. Oleh karena itu pemimpin bekerja di bahwa model ini dengan kontrol yang ketat (otokratis) misalnya dengan mengatakan orang apa yang harus dikerjakan. Ini adalah bentuk kepemimpinan yang ada di mana-mana dan paling dikenal orang, termasuk di sektor publik.

Pemimpin transaksional cenderung mengambil keputusan yang menguntungkan baginya dalam hubungan dirinya dengan berbagai pihak. Apakah keputusan tadi benar atau salah tidak jadi perhatian utamanya. Perhatian utamanya dan sering menjadi dasar pertimbangannya ialah masalah untung atau ruginya terutama bagi kepentingannya. Oleh karena itu kecenderungan kepemimpinan ini ialah memanfaatkan berbagai pihak bagi dirinya. Oleh karena itu kepemimpinan transaksional membuat organisasinya atau pihak-pihak yang terkait dengannya berkembang apalagi orang-orang yang dipimpinya. Pemimpin transaksional mengakui keinginan spesifik pengikut dan menyediakan barang-barang yang memenuhi keinginan mereka dalam pertukaran bagi pengikut. Jadi, pengikut menerima imbalan untuk pelaksanaan kerja sementara pemimpin memperoleh keuntungan dari pelaksanaan tugas-tugas. Kepemimpinan ini fokus pada pertukaran dari satu imbalan (*reward* atau *punishment*) dari pemimpin atas usaha tertentu (*performance*) dari pengikut. Kepemimpinan transaksional menunjuk pada pendekatan kepemimpinan yang fokus pada pertukaran (*promise of rewards* atau *threats of punishment*) antara pemimpin dan pengikut. Oleh karena kepemimpinan transaksional tergantung pada kesepakatan antara pemimpin dan pengikut, maka saling percaya di antara mereka sangat rendah.

Kepemimpinan yang paling efektif adalah apabila di dalamnya setiap anggota saling memercayai. Model kepemimpinan yang dapat menumbuhkan saling percaya di antara anggota dan antara pemimpin dan pengikut ialah kepemimpinan transformasional. Kepemimpinan transformasional merupakan model kepemimpinan yang memiliki keunggulan dalam memulihkan, memelihara dan membangun kepercayaan publik kepada pemerintah.

D. KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL

Kepemimpinan transformasional mampu untuk memainkan peran kepemimpinan yang memberi perhatian kepada warga dan negara tinggi atau mampu membangun hubungan yang baik antara elit politik dan administratif dan warga. Pemimpin transformasional adalah orang yang dapat menciptakan perubahan signifikan baik dalam pengikut (*followers*) dan organisasi dengan mana mereka dihubungkan. Dengan kepemimpinan transformasional di sektor publik akan menghasilkan kualitas tinggi dari hubungan antara pemimpin dan pengikut. Oleh karena itu ketika hubungan politik-konsituen dan birokrat-warga jelek atau buruk, maka pilihan terbaik adalah mengimplementasikan kepemimpinan transformasional. Menurut Song:

Transformational leaders foster the good relationship between leaders and their subordinates. In a social exchange process, leaders with clear vision and goals help subordinates to support the relationship with the leader Those leaders are relevant for "eliciting personal identification from their followers and getting them to accept offers of expanded role responsibilities" Subordinates' development depends on the extent to which they interact with transformational leaders The poor quality of leader-member exchange has been formed through ambiguous goals, leaders' unidirectional influence, and formal contract relationship On the other side, high quality of leader-member exchange based on mutual trust and respect is shaped through leadership behaviors which inspire their subordinates beyond their self-interests ... The stronger personal identification of subordinates with their leaders can be formed through leaders' transformational values and beliefs Transformational leaders who develop followers' future plan and their abilities are positively related to high quality of leader-member exchange Accordingly, the high quality relationship between leaders and followers is built and nourished by transformational leaders who inspire their followers with a clear organizational mission and vision (Song, 2007).

Oleh karena kepemimpinan transformasional menghasilkan kualitas tinggi dari hubungan antara pemimpin dan pengikut maka kepemimpinan transformasional merupakan satu model kepemimpinan yang dapat memulihkan, memelihara dan membangun kepercayaan kepada pemerintah. Ini diakui oleh Pillai, dkk, menulis:

the literature on trust has converged on the beliefs that (a) trust is an important aspect of interpersonal relationships, (b) trust is essential to managerial careers, and (c) trust in a specific person is more relevant in terms of predicting outcomes than is the global attitude of trust in generalized others." Thus, trust and its antecedents and consequences are likely to be

especially important in the context of supervisor-subordinate relationships ... Although transformational leadership may be an important antecedent of trust, possible consequences of trust include commitment, satisfaction, and citizenship behaviors (Pillai, dkk, 1999).

Selanjutnya setelah menganalisis sejumlah pendapat yang menyatakan ada satu hubungan langsung antara kepemimpinan transformasional dan kepercayaan (Bennis dan Nanus, 1985; Bass 1985; Mayer, Davis, dan Schoorman, 1995; Kouzes dan Posner, 1987; Podsakoff et al. 1990; House, Spangler, & Woycke, 1991; Pillai, 1996; Mishra, 1996; Lewicki dan Bunker, 1995; Tyler dan DeGoey, 1996), Pillai, dkk, menyimpulkan,

we feel it is more plausible to argue for direct and partially mediated roles for trust as the best way to model its relationship with transformational leadership. Although non-linear and interactive or moderated relationships are also plausible, we feel that the transformational leader plays an important role in actively building trust through his or her specific behaviors and that trust is not simply a contextual variable that facilitates the transformational process. Thus, our model posits a direct relationship between transformational leadership and trust, in addition to procedural justice as a mediator of transformational leadership and trust (Pillai, dkk, 1999).

Model kepemimpinan transformasional merupakan salah satu dari banyak teori dan karakteristik kepemimpinan yang secara umum didiskusikan, yang fokus pada perubahan. Karena itu esensi kepemimpinan transformasional adalah menghasilkan perubahan dimana dirinya dan mereka yang terkait dengannya sama-sama mengalami perubahan ke arah yang lebih luas, tinggi, dan mendalam. Kata kunci dari segenap keputusan adalah berapa jauh sebanyak mungkin pihak mengalami pertumbuhan. Jadi, pemimpin transformasional membuat bawahan melihat bahwa tujuan yang mau dicapai lebih dari sekedar kepentingan pribadi pemimpinnya.

Kepemimpinan transformasional menjadi lebih relevan ketika sektor publik mengalami perubahan dan tidak stabil. Dalam situasi seperti ini, hanya pemimpin transformasional yang lebih efektif sebab mereka adalah *masters of change*. Mereka dapat envision satu masa yang akan datang lebih baik, secara efektif mengkomunikasikan visi tersebut dan mendapat yang lain berkeinginan membuatnya satu realitas (Kreitner. 2007). Seperti sektor publik di negara-negara barat, dibutuhkan untuk menjadi fleksibel dan inovatif, badan-badan publik di Negara-negara Asia butuh untuk menjadi adaptif dan fleksibel. Oleh karena itu,

in the context of similar and simultaneous





organizational change across borders, transformational leaders are essential in changing organizational environments. Regardless of national characteristics, public sector leaders now need to communicate the goals and priorities of the organization, review and evaluate the organization's progress toward its goals and objectives, and provide employees with constructive suggestions to improve their job performance. As a result, transformational leadership can create a good relationship between leaders and subordinates (Song, 2007).

Kepemimpinan transformasional menunjuk pada satu proses dimana pemimpin dan pengikut mengajak satu sama lain dalam menciptakan satu shared-vision yang meningkatkan tingkat motivasi baik bagi pemimpin maupun pengikut. Kepemimpinan transformasional dalam setting organisasional didasarkan pada pengaruh mutual atau timbal balik dari nilai-nilai personal dan keyakinan antara pemimpin dan pengikut. Memahami kepemimpinan transformational dapat dilakukan dengan mengidentifikasi empat karakteristik, menunjuk pada empat "I's" yang pemimpin transformasional gunakan untuk menstimulasi dan mengajak pengikut. Empat I's dari kepemimpinan transformasional adalah: inspirational motivation, intellectual stimulation, idealized influence, individualized consideration (Brown, dkk, 1996; Daft, 1999). Suatu hasil akhir (outcome) dari konsep ini adalah isolasi dari empat faktor sekarang diterima seperti dipertunjukkan oleh pemimpin transformasional efektif. (Gambar 1).

Inspirational Motivation merupakan pengkomunikasian visi bersama dan nilai-nilai. Ini merupakan pola perilaku dan komunikasi yang mengantar pengikut dengan menyediakan mereka dengan perasaan bermakna dan tantangan dalam pekerjaan mereka. Pemimpin mengkomunikasikan harapan yang tinggi kepada pengikut. Dalam membantu memotivasi

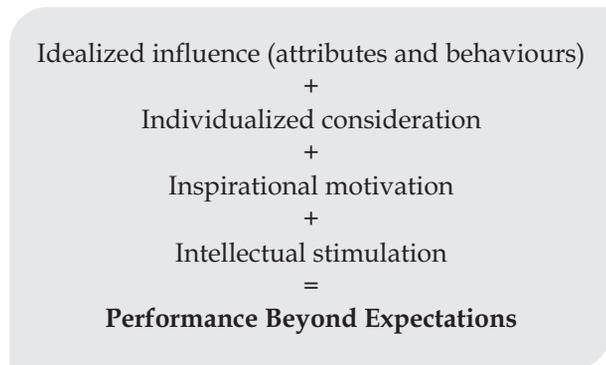
pengikut, pemimpin membantu mereka melihat visi dari dan tempat mereka dalam organisasi.

Intellectual stimulation memperbesar kreativitas dan inovasi. Ini digunakan untuk pengobaran semangat diberikan kepada pengikut untuk menjadi inovatif dan kreatif. Pemimpin mendorong yang lain untuk berfikir melebihi batas normal untuk memecahkan masalah-masalah, dan mendukung pengikut dalam menantang kepercayaan mereka, seperti halnya kepercayaan dari pemimpin dan organisasi.

Idealized influence menekankan karisma atau model peran etik dari pemimpin. Ini merupakan perilaku pemimpin transformasional yang pengikut berusaha bekerja keras untuk melebihi. Ini mempengaruhi keterlibatan seorang pemimpin yang adalah seorang model peran yang kuat, yang memiliki standar moral tinggi, etis, dan dapat mengharapkan mengerjakan yang benar.

Individualized consideration secara hati-hati mendengar untuk kebutuhan pengikut. Ini erupakan perhatian spesial yang diberikan oleh seorang pemimpin transformasional kepada setiap kebutuhan pengikut untuk prestasi dan tumbuh. *Individualized consideration* menciptakan satu atmosfir dukungan dimana pemimpin sebagai pendengar, pengarah, dan *advisor* bagi pengikut. Pemimpin juga mendelegasikan tanggungjawab kepada pengikut yang membantunya tumbuh melalui tantangan personal. Bersamaan, empat dimensi utama dari kepemimpinan transformasional adalah interdependen; mereka harus *co-exist*; dan mereka tetap mempunyai suatu efek tambahan yaitu *yields performance beyond expectations* (Hay, 2006).

Kepemimpinan transformasional juga menunjukkan hal-hal berikut: pemimpin memperlihatkan keteladanan dan menjadi satu model peran, menginspirasi pengikut untuk memperbesar kemampuan dengan membantu mereka melihat visi organisasi dan tempatnya



Gambar 1. The Additive Effect of Transformational Leadership

(Source: Iain Hay, 2006)

Tabel 2 Characteristics of Transformational Leaders

Rational Leader	Ethical Leader
<ul style="list-style-type: none"> • clear sense of purpose, expressed simply (e.g. metaphors, anecdotes) • value driven (e.g. have core values and congruent behaviour) • strong role model • high expectations • persistent • self-knowing • perpetual desire for learning • love work • life-long learners • identify themselves as change agents • enthusiastic • able to attract and inspire others • strategic 	<ul style="list-style-type: none"> • effective communicator • emotionally mature • courageous • risk-taking • risk-sharing • visionary • unwilling to believe in failure • sense of public need. • considerate of the personal needs of employees • listens to all viewpoints to develop spirit of cooperation • mentoring • able to deal with complexity, uncertainty and ambiguity

Sources: Iain Hay, 2006

dalam organisasi, menstimulasi pegawai/warga untuk menjadi kreatif dan inovatif dalam pemecahan masalah-masalah, dan menyediakan pengikut dengan pengalaman dan tanggungjawab yang akan menantang mereka dan membantu mereka tumbuh. Jadi pemimpin transformasional mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi perubahan dalam visi, strategi, dan kultur organisasi yang mampu mempromosi inovasi. Lebih daripada itu, kepemimpinan transformasional adalah suatu proses saling mempengaruhi, yang mana pemimpin memberikan inspirasi kepada para pengikutnya dengan cara merespon kebutuhan-kebutuhan pengikutnya. Komponen utama menjadi pemimpin transformasional adalah kemampuan menentukan arah, yang berarti juga melakukan peramalan dan terkadang menciptakan masa depan untuk organisasi publik. Seorang pemimpin transformasional dapat memberikan motivasi kepada pengikutnya. Hasil dari pengutamaan pada karakteristik transformasional meliputi peningkatan motivasi dan kepuasan dan kinerja meningkat. Hasil dari pendekatan transformasional ini adalah pengikut dapat menjadi pemimpin dan sebaliknya pemimpin dapat menjadi pengikut. Oleh karena itu tidak heran jika dikatakan, untuk menjadi pemimpin efektif, jadilah pengikut efektif.

Kepemimpinan transformasional di sektor publik lebih mementingkan pada kode etik dan kejujuran, dan menghambat terjadinya keinginan untuk menonjolkan diri dari seorang individu. Di samping itu, salah satu kunci dari kapabilitas kepemimpinan adalah menolong orang lain untuk menyelesaikan masalah. Dan memungkinkan pelibatan orang di dalam untuk mengakui apa

yang mereka buat untuk menyimpulkan dan pengesahan atas cara baru, dan meolong mereka untuk menampilkan pemahaman yang mereka dapatkan ke dalam suatu tindakan. Ketika pegawai atau orang yang ada di dalam organisasi mengelompokkan suatu masalah-masalah yang berbeda-beda, maka kemungkinan akan membuka tindakan yang mereka lakukan dapat lebih baik yang di tampilkan oleh mereka.

Pendekatan kepemimpinan transformasional menurut Dunoon (2002) dapat dibagi menjadi dua: pertama adalah pendekatan transformasional karismatik dan menekankan pemimpin individual sebagai agen dari transformasi tersebut. Kedua adalah pendekatan kepemimpinan yang lebih mementingkan pada pandangan kolektif atas kepemimpinan dan melakukan dialog atau percakapan untuk dapat menciptakan saling pengertian dan kesempatan untuk berubah, ini dapat disebut juga sebagai manajemen perilaku. Menurut Dunoon (2002), banyak literatur kepemimpinan menggunakan pendekatan transformasional karismatik, dimana pemimpin diharuskan memiliki kemampuan untuk mendefinisikan lebih jelas mengenai pandangan ke depan, menginspirasi dan memotivasi pengikutnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan membangun sebuah struktur, sistem dan orang-orang untuk mendukung tujuan tersebut. Peran pemimpin sebagai pelatih, fasilitator, dan pemotivasi pengikutnya sudah umum dilakukan, seperti halnya penanaman nilai-nilai sosial seperti kepercayaan, rasa hormat, dan perbedaan.

Dunoon (2002) mengatakan, walaupun di beberapa organisasi, termasuk di sektor publik, mencapai perubahan yang cukup dramatis di





bawah kepemimpinan seorang pemimpin yang karismatik, beberapa persoalan tetap muncul. Kemungkinan visi dari pemimpin dan strategi pelaksanaannya, dapat berlawanan dengan prioritas pemerintah. "Karisma" dari pemimpin dapat membuat sulit bagi pengikutnya untuk mengkritik, atau bahkan memberikan ide-ide lainnya. Hasilnya, pemimpin karismatik tidak mendapatkan feedback untuk mengatasi masalah yang muncul. Pemimpin mungkin dapat mengembangkan kapabilitas kepemimpinannya dalam organisasi, tapi sebenarnya para pengikutnya merasa bahwa mereka hanya sebagai pelengkap. Walaupun sebenarnya kepemimpinan sangat dibutuhkan dalam organisasi sektor publik, perspektif karismatik tidak dapat memberikan pengertian bahwa tiap individu yang memiliki kualitas dan perilaku yang karismatik dapat berdampak baik. Mungkin yang ditakutkan adalah beberapa aspek gaya kepemimpinan karismatik, bertentangan dengan gaya kepemimpinan, dimana mereka lebih memperhatikan hal-hal seperti organisasi non konvensional yang menginterpretasikan kebijakan pemerintah untuk memenuhi agenda mereka sendiri, atau pemimpin yang ber-ego tinggi menginginkan promosi jabatan.

Kepemimpinan transformasional sesungguhnya memiliki satu dampak yang lebih besar secara signifikan dibandingkan daripada kepemimpinan transaksional dan karismatik. Satu studi, menyelidiki dampak dari 250 eksekutif puncak pada satu perusahaan layanan finansial menemukan 34 persen dari kinerja unit bisnis hasil secara langsung dari kepemimpinan

transformasional. Studi Eropa menemukan bahwa kepemimpinan transformasional dari 120 Branch Bank Managers, *predicted long-term branch market share & customer satisfaction*. Studi Kanada tentang Department Heads dalam institusi keuangan yang besar, menemukan bahwa kepemimpinan transformasional *predicted consolidated departmental performance one year later*.

E. KEPEMIMPINAN YANG BERPUSAT PADA WARGA DAN NEGARA

Model kepemimpinan yang dapat menumbuhkan kepercayaan warga ialah model kepemimpinan yang berpusat pada warga sekaligus berpusat pada pemerintah.

Kepemimpinan yang berpusat pada warga dan sekaligus kepada pemerintah memiliki keunggulan dalam memulihkan, memelihara dan membangun kepercayaan publik kepada pemerintah.

Dalam organisasi publik ada dua pusat dimensi kepemimpinan: kepemimpinan berpusat pada pemerintah (*government-centered leadership/GCL*) dan kepemimpinan berpusat pada warga (*citizen-centered leadership CCL*) (lihat Gambar 2). Berdasarkan dua dimensi ini maka dapat dikategorika empat tipe kepemimpinan di sektor publik:

1. Perhatian pada pemerintah rendah, perhatian kepada warga rendah.
2. Perhatian pada pemerintah tinggi, perhatian kepada warga rendah.
3. Perhatian kepada pemerintah rendah, perhatian kepada warag tinggi.



Gambar 2. Model kepemimpinan berpusat pada Warga-Pemerintah

4. Perhatian kepada pemerintah tinggi, dan perhatian kepada warga tinggi.

Dari empat model ideal kepemimpinan publik di atas tampak kepemimpinan publik yang perhatiannya rendah kepada kepentingan pemerintah dan warga merupakan kepemimpinan publik yang paling buruk atau jelek. Kepemimpinan publik seperti ini sangat mengutamakan atau memperkaya kepentingan keluarga dan kerabat dan mengabaikan kepentingan negara dan rakyat. Oleh karena itu model kepemimpinan publik berpusat pada pemerintah dan warga rendah harus dihindarkan oleh setiap pemimpin publik karena sangat merugikan negara (pemerintah dan masyarakat).

Sementara kepemimpinan yang berpusat kepada pemerintah merupakan kepemimpinan yang sangat mendahulukan atau mengutamakan kepentingan pemerintah. Kepemimpinan berpusat pada pemerintah sangat menekankan *Government In*, dimana pemerintah melihat ke dalam bagi solusi untuk suatu isu. Idealnya, aktor pemimpin yang merepresentasi kepemimpinan yang berpusat pada pemerintah atau negara adalah administrator atau pejabat publik (*public officials*) atau birokrat (*bureaucratic officials*). Harmon and Mayer (1986: 5), mengatakan bahwa: *By "public administrators", we refer mainly but not exclusively to those, known in a more delicate age as civil servants, who have the responsibility for carrying out the work of the government.* Umumnya, kepentingan pemerintah dan penguasa cenderung menjadi sentral dari tiap perilaku birokrasi publik. Dalam pembuatan kebijakan publik, misalnya, kepentingan penguasa selalu menjadi kriteria yang dominan, sementara kepentingan publik tergesur dan marginal.

Kepemimpinan berpusat pada warga merupakan kepemimpinan yang mengutamakan/mendahulukan kepentingan warga. Kepemimpinan berpusat pada warga sangat *Government Out*, dimana warga, stakeholders dan mitra menghadapi isu-isu.. Dalam model *Government Out*, warga dan stakeholders mengenali kualitas utama dari isu-isu kehidupan, outcomes yang diharapkan, benchmarks dari kemajuan dan mitra yang diperlukan. Secara ideal, aktor pemimpin yang merepresentasi kepemimpinan yang berpusat pada warga adalah politisi. Politisi. Dalam Oxford Advanced Learner's Dictionary, politisi (*politicians*) diartikan sebagai: *... person who is skilled at handling people or situations, or at getting people to do what he wants*".

Dua model kepemimpinan publik ini tidak akan efektif karena yang satu over-otoriter

(berpusat pada kepentingan negara) sementara lainnya over-demokratis (berpusat pada warga). Tetapi di alam demokrasi sangat jelas bahwa CCL dimana tinggi perhatian kepada warga (demokrasi) masih lebih baik dari pada GCL yang tinggi perhatian kepada pemerintah (otokrasi). CCL meningkatkan kapabilitas dari individu-individu untuk berpartisipasi. Bagaimanapun juga *"Citizen-centered leadership recognizes the institution's dual mandate toward citizens, and molds the institution into one that provides maximum value to the collective population"* (http://www.kaa.jo/Portals/0/Best_International_Practice_in_Governance.Doc).

Oleh karena itu kepemimpinan berpusat pada warga dapat menjadi cara terbaik untuk menjaga kepercayaan rakyat dibandingkan dengan kepemimpinan yang berpusat pada pemerintah atau negara. Kepemimpinan berpusat pada warga berarti memiliki perhatian serius kepada kepentingan warga. Pemimpin ini selalu menunjukkan keberpihakan kepada rakyat, bukan pada elit politik, bukan kepada elit pemerintah dan bukan kepada konglomerat bisnis. Pemimpin yang baik adalah yang selalu konsisten memperjuangkan kepentingan rakyat walaupun dengan risiko ia kadang harus mengambil kebijakan yang tidak populis (Djalal, 2008). Pemimpin yang mengetahui aspirasi, kebutuhan, dan harapan peserta (kepemimpinan berorientasi atau berpusat pada peserta atau warga) dan mengujudkannya berada dalam posisi yang paling baik untuk menciptakan nilai. Bilamana peserta menilai bahwa pemimpin sesuai dengan harapan mereka, membantu mereka dalam memecahkan masalah mereka, dan memenuhi kebutuhan mereka, mereka jauh lebih mungkin akan menjadi peserta yang loyal. Tentang menjadi peserta yang loyal, Gardner berpendapat:

Kelompok peserta yang loyal diperoleh kalau orang, secara sadar atau tidak sadar, menilai pemimpin bisa memecahkan masalah mereka dan memenuhi kebutuhan mereka, kalau pemimpin dipandang melambangkan norma-norma mereka, dan kalau citra mereka tentang pemimpin (apakah sesuai dengan realita atau tidak) cocok dengan lingkungan dalam mitos dan legenda. ...bahwa orang dengan sukarela akan mengikuti pengarahannya seseorang yang menyesuaikan dirinya dengan tujuan dan aspirasinya, kekhawatiran dan rasa takutnya, idealisme dan citranya. ... bahwa peserta akhirnya menjadi penilai mutu kepemimpinan yang mereka terima. Loyalitas bukanlah sesuatu yang bisa dituntut oleh seorang pemimpin. Ini merupakan sesuatu yang dipilih oleh peserta untuk diberikan kepada





seorang pemimpin yang layak mendapatkannya. Pilihan orang bukan berdasarkan wewenang, melainkan kemampuan pemimpin yang tampak untuk melayani suatu kebutuhan. (Kouzes dan Posner, 1997).

Dalam konteks ini, kepemimpinan adalah hubungan timbal balik antara mereka yang memilih untuk memimpin dan mereka yang memutuskan untuk mengikuti. Pembicaraan apa saja tentang kepemimpinan harus membahas dinamika hubungan ini. Strategi, taktik, keahlian, dan praktek omong kosong belaka kecuali kalau kita memahami aspirasi menusia yang mendasar, yang menghubungkan pemimpin dan pesertanya. Kalau tidak ada kebutuhan yang mendukung hubungan ini, maka tidak ada kebutuhan akan pemimpin (Kouzes dan Posner, 1997).

Ideal dari kepemimpinan publik yang dapat meningkatkan dan memelihara kepercayaan publik kepada pemerintah adalah tinggi perhatian baik kepada pemerintah dan warga. Secara ideal, aktor pemimpin yang merepresentasi kepemimpinan yang berpusat pada warga sekaligus juga berpusat pada pemerintah atau negara disebut *negarawan*. Seorang *negarawan* menetapkan kembali kredibilitas pemerintah dan harkat serta martabat warga dengan penyeimbangan *Government In* dengan GCL dan *Government Out* dengan CCL. Dua dimensi kepemimpinan publik ini bukanlah bersifat dikotomis di mana ketika pemimpin publik berpusat pada pemerintah tinggi berarti mengabaikan kepentingan warga; atau sebaliknya jika pemimpin publik berpusat pada warga tinggi berarti mengabaikan kepentingan pemerintah. Tetapi, ketika pemimpin publik berpusat pada pemerintah maka pada saat yang sama juga dapat hirau kepada kepentingan warga dan ketika pemimpin publik berpusat pada warga maka pada saat yang sama juga dapat hirau kepentingan pemerintah. Dengan kata lain, pemimpin publik dapat memberikan perhatian tinggi baik terhadap kepentingan pemerintah dan kepentingan warga atau publik pada saat yang bersamaan. Dua kepentingan (pemerintah dan warga) dapat diakomodasi oleh pemimpin publik ketika membuat keputusan kebijakan publik. Pemimpin yang mengakomodasi kedua dimensi ini pada tingkat yang tinggi disebut pemimpin-negarawan.

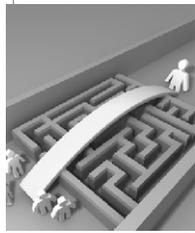
F. PENUTUP

Dewasa ini sangat gencar permintaan atas pemimpin dan kepemimpinan publik yang lebih menginspirasi untuk memotivasi peserta atau pengikut (warga) dan mencapai hasil yang berkualitas secara konstan. Tetapi proses

melahirkan pemimpin jauh lebih sulit dibandingkan dengan pimpinan. Tidak heran jika di sektor publik yang lahir dan tumbuh dewasa adalah pimpinan bukan pemimpin. Kondisi politik birokrasi dan politik administratif belum kondusif untuk melahirkan pemimpin publik.

Oleh karena itu perlu dilakukan usaha-usaha mereinventing kepemimpinan publik yang mampu memberdayakan organisasi publik dan warga dan membawa yang terbaik kepada warga. Pemimpin dan kepemimpinan di sektor publik perlu direinventing sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan waktu. Mereinventing berarti mengubah perilaku pemimpin yang membuat warga percaya dan mengikutinya. Pemimpin publik yang diharapkan warga untuk diikuti dan dipercaya ialah pemimpin yang jujur, memandang ke depan, memberi inspirasi dan cakap; memiliki integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas dan keterbukan. Kepemimpinan yang demikian akan tanggap terhadap realitas baru dan tidak mempertahankan realitas lama yang cenderung merugikan warga. Ia juga harus membangun kepemimpinan pelayan (*servant leadership*) dan kepemimpinan teladan. Lima praktek mendasar kepemimpinan teladan (Kouzes dan Posner, 1999) ialah: menantang proses (*challenging the process*), mengilhamkan wawasan bersama (*inspiring a shared vision*), memungkinkan orang lain bisa bertindak (*enabling others to act*), menjadi penunjuk jalan (*modeling the way*), mendorong hati (*encouraging the heart*).

Kepemimpinan dapat menciptakan ke(tidak)percayaan publik. Oleh karena itu krisis kepercayaan publik kepada pemerintah merupakan indikasi dari krisis kepemimpinan publik. Krisis kepercayaan publik kepada pemerintah merupakan personifikasi dari ketidakpercayaan warga kepada pemimpin-pemimpin publik. Penerimaan publik terhadap pemimpin dan kepemimpinan publik menjadi faktor penentu terhadap tingkat ke(tidak)percayaan publik kepada pemerintah. Pemimpin dan kepemimpinan publik yang diidentifikasi dapat diterima warga sehingga dapat memulihkan dan membangun kepercayaan publik kepada pemerintah ialah pemimpin dan kepemimpinan transformasional dan pemimpin dan kepemimpinan yang berorientasi tinggi baik kepada warga maupun kepada pemerintah. *Negarawan* juga merupakan pemimpin transformasional karena ia merupakan orang yang dapat menciptakan perubahan signifikan baik dalam pengikut atau warga dan organisasi atau pemerintah melalui mana mereka dihubungkan (Griffin, 2003).



REFERENSI

- Bobby Duffy, Philip Downing and Gideon Skinner. 2003. *Exploring Trust in Public Institutions*. MORI Social Research Institution. Report for the Audit Commission.
- Claudia Gonzalez Doug Miller, "Declining Public Trust Foremost a Leadership Problem". World Economic Forum Environics International Ltd. Embargo Tuesday 14 January 2003. Tersedia di http://www.globescan.com/news_archives/Trust_in_Leaders.pdf. Diakses 20 Oktober 2008.
- Dino Patti Djalal. 2008. *Harus Bisa: Seni Memimpin ala SBY*. Jakarta: R&W.
- Don Dunoon, "Rethinking Leadership for The Public Sector". Australian Journal of Public Administration 61(3):3-18, September 2002.
- James M. Kouzes dan Barry Z. Posner. 1999. *Kredibilitas: Bagaimana Para Pemimpin Mendapatkan dan Kehilangan Kredibilitas Mengapa Orang Menuntutnya*. Alih Bahasa Anton Adiyoto. Jakarta: Profesional Books.
- James M. Kouzes dan Barry Z. Posner. 1999. *Tantangan Kepemimpinan*. Alih Bahasa Anton Adiyoto. Interaksara, Batam Centre.
- John C. Knapp, "Leadership and the Crisis of Public Trust". Tersedia di [http://www.southerninstitute.org/Resources-GoodBusiness-Content\(37\).htm](http://www.southerninstitute.org/Resources-GoodBusiness-Content(37).htm). Diakses pada 16 Oktober 2008.
- Michael Maccoby, "Understanding the Difference Between Management and Leadership". Research Technology Management; Volume 43. No. 1. January-February, 2000. pp 57-59. <http://www.maccoby.com/Articles/UtDBMaL.html>. Diakses tanggal 20 Oktober 2008.
- Montgomery Van War, "Public-sector leadership theory: An assessment". Public Administration Review. Washington: Mar/Apr 2003. Vol.63, Iss. 2; pg.214,15 pgs
- Kurt T. Dirks and Daniel Skarlicki, "Trust in Leaders: Existing Research and Emerging Issues". To appear in Trust Within Organizations, Edited by R. Kramer & K. Cook.
- Pillai, Rajnandini.; Schriesheim, Chester A. Williams, Eric S. "Fairness perceptions and trust as mediators for transformational and transactional leadership: a two-sample study". Journal of Management v. 25 no6 (1999) p. 897-933 ISSN: 0149-2063 Number: BBPI00002376. Tersedia di http://web.sau.edu/richardsrandy1/Leadership_Readings_Fairness%20perceptions%20and%20trust%20as%20mediators%20for%20transformati.htm. Diakses 21 Oktober 2008.
- Pradeep Chandra Kathi & Terry L. Cooper. 2005. *Democratizing the Administrative State: Connecting Neighborhood Councils and City Agencies*. Public Administration Review 65:559-568.
- Richard Cullen. "The Public Leadership Challenge". Briefing Paper No. 03 http://www.publicleadership.org/word/esrc-plc-briefing-paper03_2006.doc. Diak-ses 20 Oktober 2008.
- Richard L. Daft. 1999. *Leadership Theory and Practice*. The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers: Fort Worth.
- Robert Kreitner. 2007. *Management. Tenth Edition*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Steve Brookes, "The Public Leadership Challenge". Briefing Paper ESRC Research Seminars 2006/7. 02/2006. Tersedia di http://www.publicleadership.org/word/esrc-plc-briefing-paper02_2006.doc. Diakses 21 Oktober 2008.
- Ulber Silalahi. 2006. *Pengaruh Partisipasi, Responsivitas, Transparansi dan Akuntabilitas Publik Terhadap Kepercayaan Pelaku Usaha Kepada Pemerintah: Studi pada Pemerintah Kota Bandung dalam Pelayanan Ijin Usaha*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006. Dipertahankan dan dinyatakan lulus pada tanggal 30 November 2006.
- William Brown and Elizabeth A. Birnstihl, "Leading Without Authority: An Examination of the Impact of Transformational Leadership". Cooperative Extension Work Groups and Teams. Cooperative Extension Division Daniel W. Wheeler. October 1996. Volume 34 Number 5. Journal of Extension
- Younhyun Song, "Transformational Leadership and High Leader-Member Exchange Quality within Mission and Vision Change in Public Organizations". ASPA Conference 2007. Copyright 2006-2007 American Society for Public Administration. Tersedia di <http://www.aspanet.org/source/communities/passthru.cfm?>. Diakses 21 Oktober 2008.
- http://www.kaa.jo/Portals/0/Best_International_Practice_in_Governance.Doc.

