

## “Servant Leadership” dan “Ethik Leadership”: Tantangan Kepemimpinan dalam Pemerintah Indonesia

Idi Jahidi

*Dosen Tetap ASM Ariyanti dan Kandidat Doktor Administrasi Publik Pascasarjana  
FISIP Universitas Padjadjaran  
Email: delilisubandy@gmail.com*

**Abstrak.** Penyelenggaraan pemerintahan saat ini dan kedepan, dibutuhkan pemimpin yang memiliki pemikiran baru tentang kepemimpinan publik. Kepemimpinan pelayanan (*servant leadership*) dan kepemimpinan etik (*ethik leadership*) yang memiliki kredibilitas, integritas, ketekunan, kerendahan hati, semangat berbasis pelayanan, memiliki kontribusi merupakan katalis perubahan dengan cara membantu para bawahan yang terlibat dalam proses penetapan tujuan, mengarahkan, sangat hormat kepada bawahan, rendah hati guna menghadapi tantangan.

**Key Words:** *Servant Leadership, Ethik Leadership, dan Pemerintahan Indonesia*

### 1. Pendahuluan

Abad ke-21 menuntut perubahan kepemimpinan dan kemampuan aparatur pemerintah mengelola informasi dan produktivitas pegawai berbasis ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni (ipteks). Hal ini merupakan konsekuensi logis dari tuntutan masyarakat terhadap pemerintah yang cenderung meningkat baik secara kuantitas maupun kualitasnya.

Paradigma lama yang menempatkan masyarakat yang melayani aparatur pemerintah harus berubah secara mendasar dan tuntas. Pemimpin di lingkungan pemerintahan sebagai pelaku utama dan panutan bawahan, dan masyarakat harus melakukan perubahan-perubahan.

Berdasarkan hal tersebut, pemikiran mengenai paradigma baru kepemimpinan publik pada hakikatnya beranjak dari pandangan bahwa pemimpin publik dapat memberikan jawaban secara bijak, efisien, dan produktif atas berbagai permasalahan yang dihadapi bersama-sama dengan aparatur pemerintahan dan masyarakat yang dipimpinya.

Menurut Morse dan Buss (2008: 247-248), selama dekade terakhir ini para pemimpin pemerintahan telah menyadari bahwa sebagai pelayan publik membutuhkan seorang pemimpin perubahan. Visi baru pemimpin publik adalah mampu menciptakan perubahan, mengupayakan organisasi dan mengarahkan bawahan melalui perubahan dalam mencapai produktivitas kerja, dengan dukungan teknologi, pemahaman globalisasi, ekonomi, dan ekspektasi masyarakat.

Dengan memperhatikan berbagai hal di atas, para pimpinan di jajaran aparatur negara memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Pertimbangan tersebut memperkuat niat membangun paradigma baru kepemimpinan.

### A. Konsep Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan dan keberlangsungan organisasi, karena pemimpin berfungsi sebagai pengendali dan penentu arah yang hendak ditempuh oleh organisasi menuju tujuan yang akan dicapai. Pentingnya peranan pemimpin dalam organisasi memberikan inspirasi bagi para pakar administrasi/manajemen untuk mengembangkan dan menemukan teori-teori kepemimpinan.

Perkembangan teori kepemimpinan mengalami kemajuan yang sangat pesat dan semakin luas dan kompleks. Menurut Bass (1981: 56) kepemimpinan adalah fenomena yang kompleks, karena di dalamnya terdapat gejala-gejala kemanusiaan yang universal. Juga kepemimpinan merupakan salah satu masalah yang banyak diamati gejalanya di dunia (Burns, 1978: 47). Tidak aneh jika masalah kepemimpinan semakin menarik perhatian banyak kalangan, terutama dalam kajian administrasi/manajemen.

George R. Terry (1960: 495) mendefinisikan kepemimpinan sebagai aktivitas mempengaruhi orang-orang untuk berusaha mencapai tujuan kelompok secara sukarela. Burns (1978), Griffin (1987), R. Bennett (1994), Stuart Cramer (1998), Stephen P. Robbins (2001), Phillip L Hunsaker (2001), dan Richard M. Hoagets dan Fred Luthans (2003) menyebutkan bahwa inti dari kepemimpinan adalah upaya mempengaruhi orang-orang untuk ikut dalam pencapaian tujuan bersama. Dari pengertian-pengertian yang dikemukakan para pakar atau ahli tersebut, dapat dinyatakan bahwa pemimpin dalam pengertian luas adalah seseorang yang memiliki kemampuan untuk memprakarsai dan mempengaruhi tingkah laku bawahan dengan cara mengatur, mengorganisasikan atau mengontrol usaha/upaya orang lain melalui prestise dan kekuasaan atau posisi. Sedangkan secara sempit, kepemimpinan dapat diartikan upaya seseorang dalam membimbing dengan bantuan kualitas-kualitas persuasinya dan adanya tingkat akseptansi (penerimaan) secara sukarela dari para pengikutnya.

Ciulla dalam Bass (2008: 15) menggambarkan perkembangan teori kepemimpinan dalam memberikan definisi sebagai berikut:

Pada tahun 1920, kepemimpinan adalah kehendak pemimpin mendorong mereka yang dipimpin agar taat, memiliki rasa hormat, setia, dan dapat bekerjasama. Kemudian definisi berkembang dan pada tahun 1990, kepemimpinan adalah mempengaruhi pengikut untuk melakukan perubahan-perubahan secara nyata dalam mencapai tujuan bersama.

Dari definisi-definisi tersebut dapat dikatakan telah terjadi pergeseran paradigma kepemimpinan, kepemimpinan tidak lagi sekedar upaya pimpinan mempengaruhi bawahan dalam pencapaian tujuan; artinya ada perbedaan yang jelas antara kepemimpinan dan manajemen. Namun demikian, kepemimpinan tetap berorientasi pada pemimpin sebagai pribadi, perilaku pemimpin, efek pemimpin, dan proses interaksi antara pemimpin dan yang dipimpin dalam melakukan perubahan-perubahan.

### B. Teori/Pendekatan Kepemimpinan

Seperti halnya definisi kepemimpinan, teori-teori kepemimpinan pun dapat ditemukan bermacam-macam. Menurut Mark Walker's dalam Goethals dan Sorenson (2006: 55-57) dalam studi kepemimpinan telah berkembang berbagai teori kepemimpinan, diantaranya: teori sifat (*traits theory*), teori perilaku (*behavior theory*), dan teori kontingensi atau situasional (*contingency theory/situational theory*), teori

transformatif (*transformational theory*), dan teori transaksional (*transactional theory*).

1. Teori Sifat (*Traits Theory*)

Teori ini bertolak dari asumsi bahwa individu merupakan pusat kepemimpinan. Teori ini berusaha mengidentifikasi sifat-sifat kepribadian yang dimiliki oleh pemimpin yang berhasil dan yang tidak berhasil. Terdapat sifat-sifat tertentu seperti kekuatan fisik, intelegensi, keterampilan, sikap, dan lain-lain yang tidak semua orang lain memilikinya, sehingga mereka yang memiliki ini yang dapat dipertimbangkan untuk menempati kedudukan kepemimpinan.

Robbins (2001: 314-315) mengemukakan ada sembilan sifat yang harus dimiliki pemimpin dan yang dapat membedakannya dari yang bukan pemimpin, yaitu: memiliki ambisi dan kekuatan, hasrat untuk memimpin, jujur dan integritas, kepercayaan diri, intelegensi, dan pengetahuan yang berhubungan dengan pekerjaannya. Sementara menurut Davis (1972) (dalam Thoha, 1996: 251-252) merumuskan empat sifat umum yang mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi, yaitu: kecerdasan, kedewasaan dan keluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi, dan sikap-sikap hubungan kemanusiaan.

2. Teori Perilaku (*Behaviour Theory*)

Setelah teori sifat tidak mampu memberikan jawaban yang memuaskan, perhatian para ahli mengarahkan studi mereka kepada perilaku pemimpin. Studi ini mengidentifikasi perilaku yang khas dari pemimpin dalam kegiatannya mempengaruhi bawahannya. Ada berbagai teori perilaku dari hasil studi kepemimpinan ini, antara lain:

a. Studi Kepemimpinan Universitas Negeri Ohio

Bureau of Business Research Ohio State University pada tahun 1945 mengadakan penelitian dengan berusaha mengidentifikasi berbagai dimensi perilaku pemimpin. Hasil dari penelitian ini menggambarkan dua dimensi utama dari perilaku pemimpin yang dikenal sebagai struktur inisiasi (*initiating structure*) dan konsiderasi (*consideration*). Struktur inisiasi mengacu pada perilaku pemimpin dalam menggambarkan hubungan antara dirinya sendiri dengan anggota kelompok kerja dan dalam upaya membentuk pola organisasi, saluran komunikasi, metode atau prosedur yang ditetapkan dengan baik. Sedangkan konsiderasi mengacu pada perilaku yang menunjukkan persahabatan, kepercayaan timbal balik, rasa hormat, dan kehangatan dalam hubungan antara pemimpin dengan anggota kelompok kerja.

Menurut Hersey et. Al. (1996: 105-107) staf Bureau of Business Research Ohio State University dalam mengumpulkan data, mereka menyusun kuesioner uraian perilaku pemimpin (*Leader Behaviour Description Questionnaire* atau LBDQ). LBDQ berisi lima belas hal berkenaan dengan dengan orientasi struktur inisiasi dan orientasi konsiderasi. Disamping itu, mereka mengembangkan pula kuesioner pendapat pemimpin (*Leader Opinion Questionnaire* atau LOQ) untuk mengumpulkan data tentang persepsi pemimpin atas gaya kepemimpinan mereka sendiri.

b. Studi Kepemimpinan Michigan

Pada saat yang bersamaan dengan Ohio State University, Survey Research Center Michigan University mengidentifikasi dua konsep, yaitu orientasi pegawai dan orientasi produksi (Hersey et. Al, 1996: 106-107). Pemimpin yang berorientasi pada pegawai menekankan aspek hubungan pada pekerjaan mereka. Setiap pegawai adalah

penting dan menaruh perhatian terhadap setiap orang, dengan menerima individualitas dan kebutuhan pribadi mereka. Sedangkan pemimpin yang berorientasi pada produksi menekankan pada hasil dan aspek-aspek teknis pekerjaan. Pegawai dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi.

c. Grid Manajemen (*Managerial Grid*)

Salah satu usaha yang terkenal dalam rangka mengidentifikasi gaya kepemimpinan dalam manajemen adalah *managerial grid* oleh Robert R. Blake dan Jane S. Mouton. Dalam teori *managerial grid* ini, pemimpin berhubungan dengan dua hal, yakni produksi di satu pihak dan orang-orang di pihak lain. Sebagaimana dikehendaki oleh Blake dan Mouton, *managerial grid* ditekankan pada bagaimana pemimpin memikirkan mengenai produksi dan hubungan kerja dengan manusianya. Bukannya ditekankan pada berapa banyak produksi harus dihasilkan, dan berapa banyak ia harus berhubungan dengan bawahannya. Dalam hal produksi, pemimpin harus mengetahui kualitas keputusan atau kebijakan-kebijakan yang diambil, memahami proses dan prosedur, melakukan penelitian dan kreativitas, memahami kualitas pelayanan stafnya, melakukan efisiensi dalam bekerja, dan meningkatkan volume dari suatu hasil. Adapun hubungan kerja dengan orang-orang dapat diartikan dalam pengertian dan cara yang luas, seperti: tingkat komitmen pribadi terhadap pencapaian tujuan, pertahanan harga diri dari pekerja, rasa tanggung jawab yang ditekankan pada kepercayaan dibandingkan dengan sebagai suatu keharusan, pemeliharaan pada kondisi tempat kerja, dan terdapatnya kepuasan hubungan antar pribadi.

d. Studi Kepemimpinan Likert

Rensis Likert mengembangkan suatu pendekatan untuk memahami perilaku pemimpin. Ia mengembangkan teori kepemimpinan dua dimensi, yaitu orientasi tugas dan individu. Melalui penelitian yang bertahun-tahun Likert berhasil merancang empat sistem kepemimpinan (Thoha, 1996: 60), yaitu: *Sistem 1*, pemimpin sangat otokratis (*exploitive-authoritative*), mempunyai sedikit kepercayaan kepada bawahannya, suka mengeksploitasi bawahan, dan bersikap paternalistik; *Sistem 2*, pemimpin otokratis yang baik hati (*benevolent-authoritative*), mempunyai kepercayaan yang terselubung, percaya pada bawahan, mau memotivasi dengan hadiah-hadiah dan hukuman-hukuman, memperbolehkan adanya komunikasi ke atas, mendengarkan pendapat, ide-ide dari bawahan, serta memperbolehkan adanya delegasi wewenang dalam proses keputusan. Dalam sistem ini bawahan merasa tidak bebas untuk membicarakan pekerjaan bersama atasannya; *Sistem 3*, manajer konsultatif, pemimpin mempunyai sedikit kepercayaan pada bawahan, biasanya kalau ia membutuhkan informasi, ide atau pendapat bawahan, dan masih mengiginkan pengendalian atas keputusan-keputusan yang dibuatnya; *Sistem 4*, pemimpin bergaya kelompok partisipatif (*participative group*), pemimpin mempunyai kepercayaan yang sempurna kepada bawahannya, selalu melibatkan bawahan dalam mendapatkan ide-ide dan mempergunakan pendapat bawahan secara konstruktif, memberikan penghargaan yang bersifat ekonomis berdasarkan partisipasi kelompok dan keterlibatannya dalam setiap pekerjaan, terutama dalam penetapan tujuan bersama dan penilaian kemajuan pencapaian tujuan tersebut.

3. Teori Situasional (*Situational Theory*)

Teori situasional hampir sama dengan teori perilaku, keduanya dalam mempelajari gaya kepemimpinan dengan menyoroti perilaku kepemimpinan. Gaya

kepemimpinan berdasarkan teori perilaku boleh jadi sesuai (efektif) bagi sebagian instansi atau organisasi tertentu, tetapi boleh jadi juga tidak sesuai (tidak efektif) bagi instansi atau organisasi yang lain. Oleh karena itu, keinginan untuk menemukan teori baru tentang perilaku kepemimpinan yang ideal terus menjadi perhatian yang menarik bagi para ahli organisasi dan manajemen, sehingga lahirlah teori situasional. Menurut Hersey et. al, 1996: 120-121), bahwa perilaku pemimpin yang efektif bergantung pada situasi atau lingkungan khusus yang mencirikananya. Pemimpin yang efektif mampu mengadaptasi gaya perilaku mereka terhadap kebutuhan pengikut dan situasi.

#### 4. Teori Transformasional (*Transformational Theory*)

Teori kepemimpinan selanjutnya yang telah menyedot banyak perhatian adalah kepemimpinan transformasional. Menurut Bass (2006: 3), kepemimpinan transformasional merupakan kepemimpinan yang dapat merangsang dan memberikan inspirasi kepada para pengikut dalam mencapai hasil yang luar biasa dan dapat mengembangkan kepemimpinan mereka sendiri. Pemimpin membantu bawahan agar dapat tumbuh dan berkembang untuk menjadi pemimpin dengan memperhatikan kebutuhan dan memberdayakan bawahan berdasarkan tujuan bawahan itu sendiri, pemimpin, kelompok, dan organisasi yang lebih besar.

Kepemimpinan transformasional (Burns, 1978: 20, Bass, 2006: 4), sebagai kemampuan pemimpin mengubah lingkungan, motivasi, pola, dan nilai-nilai kerja yang dipersepsikan bawahan sehingga mereka lebih mampu mengoptimalkan kinerja untuk mencapai tujuan organisasi. Ini berarti bahwa sebuah proses transformasional terjadi dalam hubungan kepemimpinan manakala pemimpin membangun kesadaran bawahan tentang pentingnya nilai kerja, memperluas dan meningkatkan kebutuhan yang melampaui minat pribadi serta mendorong perubahan tersebut ke arah kepentingan bersama termasuk kepentingan organisasi.

Dalam kepemimpinan ini, pimpinan dan bawahan memiliki kesamaan persepsi dalam mengoptimalkan usaha mereka mencapai tujuan organisasi. Dengan cara ini, diharapkan akan tumbuh kepercayaan, kebanggaan, komitmen, rasa hormat, dan loyal kepada atasan sehingga mereka mampu mengoptimalkan usaha dan kinerja mereka lebih baik dari biasanya. Jelasnya, pemimpin transformasional berupaya melakukan *transforming of visionary* menjadi visi bersama sehingga bawahan pun berperan sebagai pemimpin untuk mewujudkan visi menjadi kenyataan.

Menurut Bass (2006: 6-7) menjelaskan proses transformasional dapat terlihat melalui sejumlah perilaku kepemimpinan seperti ; *Idealized Influence (II)*, *Inspirational Motivation (IM)*, *Intellectual Stimulation (IS)*, dan *Individualized Consideration (IC)*. Perilaku-perilaku kepemimpinan transformasional tersebut diharapkan mampu mempengaruhi perubahan perilaku bawahan dan terjadinya interaksi untuk mengoptimalkan usaha dan *performance* kerja yang lebih memuaskan dalam mencapai visi dan misi organisasi.

#### 5. Teori Transaksional (*Transactional Theory*)

Bass (2006: 7-8) mendefinisikan kepemimpinan transaksional merupakan kepemimpinan yang menekankan transaksi antara pemimpin dan bawahan. Pemimpin memotivasi dan mempengaruhi bawahan dengan cara mempertukarkan *reward* dengan kinerja tertentu. Artinya, dalam sebuah transaksi bawahan dijanjikan untuk diberi *reward*, bila bawahan mampu menyelesaikan tugasnya sesuai dengan kesepakatan. Oleh karena itu, kepemimpinan transaksional sebagai bentuk hubungan yang

mempertukarkan jabatan atau tugas tertentu, proses hubungan pertukaran yang bernilai ekonomis tersebut untuk memenuhi kebutuhan fisiologis dan psikologis sesuai dengan kontrak yang telah disepakati.

Lebih lanjut Bass menjelaskan, bahwa kepemimpinan transaksional terjadi apabila penghargaan pemimpin atau disiplin bawahan berdasarkan tugas atau kinerja yang dicapai bawahan. Dalam hal ini, kepemimpinan transaksional ditentukan oleh komponen-komponen: *Contingent Reward (CR)* baik positif maupun negatif, dan *Management by Exception (MBE)* baik aktif maupun pasif.

Selain empat komponen kepemimpinan transformasional, dan dua komponen kepemimpinan transaksional, Bass (2006: 7-8) mengemukakan perilaku *Laissez-Faire Leadership (LF)* atau *nonleadership*. Kepemimpinan LF adalah perilaku pemimpin yang menghindari atau tidak adanya kepemimpinan (paling tidak aktif). Berdasarkan komponen-komponen tersebut, selanjutnya Bass (2006: 9-11) mengembangkan model kepemimpinan dengan cara menghubungkan antara kepemimpinan transformasional, transaksional, dan nontransaksional. Menurut Bass bahwa kepemimpinan transformasional dapat meningkatkan kepemimpinan transaksional dalam memprediksi dampak yang diinginkan terhadap kepuasan dan kinerja bawahan. Kepemimpinan transformasional juga dapat meningkatkan kepemimpinan transaksional dalam memprediksi tingkat inovasi, pengambilan risiko, dan kreativitas bawahan yang diharapkan. Bass memberikan nama kepemimpinan ini model *Full Range of Leadership*, yang digambarkan kedalam dua model, yaitu *Full Range of Leadership: Suboptimal Profile* dan *Full Range of Leadership: Optimal Profile*.

### C. *Servant Leadership* dan *Ethik Leadership*

Istilah kepemimpinan pelayanan (*servant leadership*) lahir dari gagasan Robert K. Greenleaf pada tahun 1970 melalui esainya yang berjudul “*The Servant as Leadership*” (Spears and Lawrence, 2002: 18). Sejak itu konsep kepemimpinan pelayanan memiliki pengaruh yang sangat luas terhadap teori-teori dan praktik kepemimpinan modern.

Lebih lanjut Greenleaf menjelaskan bahwa dalam kepemimpinan pelayanan menekankan peningkatan layanan kepada orang lain, pendekatan holistik untuk bekerja membangun rasa kebersamaan, dan berbagi kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Ada sepuluh karakteristik kepemimpinan pelayanan, yaitu: (1) *Mendengarkan*, pemimpin berkomitmen mau mendengarkan keinginan kelompok/bawahan; (2) *Empati*, pemimpin mau menerima dan mengakui keadaan kelompok/bawahannya; (3) *Penyembuhan*, pemimpin dapat mengatasi permasalahan, sehingga memiliki kekuatan untuk transformasi dan integrasi; (4) *Kesadaran*, pemimpin berusaha memahami isu-isu berdasarkan etika dan nilai-nilai; (5) *Persuasi*, pemimpin berusaha meyakinkan kelompok/bawahannya; (6) *Konseptualisasi*, pemimpin berusaha untuk mampu melihat suatu masalah dari perspektif konseptualisasi; (7) *Peramalan*, pemimpin berusaha untuk mampu meramalkan berbagai kemungkinan hasil dari suatu situasi yang sulit; (8) *Pelayan*, pemimpin berkomitmen untuk melayani semua pihak; (9) *Visioner*, pemimpin berkomitmen untuk menumbuhkembangkan setiap individu/kelompok/bawahan; dan (10) Pemimpin berkomitmen untuk membangun masyarakat.

Kepemimpinan etis (*ethik leadership*) dilatarbelakangi oleh adanya pemikiran bahwa esensi dari kepemimpinan adalah pengaruh, sehingga para pemimpin yang berkuasa apakah dapat menjalankan kekuasaan dan kepemimpinannya dengan bijaksana dan baik.

Menurut Yukl (2005: 481-483) banyak pemikiran mengenai kepemimpinan etis, diantaranya: (1) **James McGregor Burns** telah memformulasikan bahwa peran atau fungsi kepemimpinan utama adalah meningkatkan kesadaran mengenai masalah etis dan membantu orang menyelesaikan nilai-nilai yang berkonflik; dan (2) **Ronald Heifetz** menyatakan bahwa peran utama pemimpin adalah membantu para pengikut menghadapi konflik dan menemukan cara-cara yang produktif untuk menghadapinya.

Lebih lanjut Yukl menjelaskan bahwa kepemimpinan etis selalu melibatkan konsep integritas pribadi. Integritas pribadi adalah sebuah atribut yang membantu menjelaskan efektivitas kepemimpinan. Kepemimpinan etis menekankan kejujuran dan konsistensi antara nilai dan perilaku pemimpin.

#### **D. Tantangan Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia**

Penyelenggaraan pemerintahan saat ini dan kedepan, dibutuhkan pemimpin yang memiliki pemikiran baru tentang cara kepemimpinan publik. Selain itu, diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif dalam pengembangan kompetensi kepemimpinan transformasional guna menghadapi tantangan.

Kepemimpinan abad ke-21 (Covey dalam Spears dan Lawrence, 2002: 27-34) adalah pemimpin yang memiliki kredibilitas, integritas, ketekunan, kerendahan hati, semangat kepemimpinan berbasis pelayanan, dan memiliki kontribusi. Kepemimpinan berbasis pelayanan (*servant leadership*) merupakan katalis perubahan dengan cara membantu para bawahan yang terlibat dalam proses penetapan tujuan, mengarahkan, sangat hormat kepada bawahan, rendah hati, dan merupakan hadiah yang terbesar apabila dapat mengabdikan dirinya bagi kepentingan bawahannya. Dengan kepemimpinan berbasis pelayanan para bawahan diberdayakan untuk menemukan cara-cara dalam menyelesaikan tugas mereka sendiri, dan selanjutnya para bawahan terinspirasi untuk membantu orang lain lebih banyak lagi untuk menemukan cara-cara menyelesaikan tugasnya. Dengan kata lain, kepemimpinan berbasis pelayanan, pemimpin tidak hanya memberikan pelayanan pada bawahan, ia melakukannya dengan cara bawahan agar dapat mandiri dan tidak bergantung pada pemimpin, serta bawahan mampu dan berkeinginan untuk melayani orang lain. Artinya dalam kepemimpinan berbasis pelayanan siapapun dapat menjadi pemimpin.

Menurut Basuki (tt: 23) terdapat beberapa alasan mengapa pelayanan yang menjadi pertimbangan dalam kepemimpinan publik, yaitu: *Pertama*, bahwa pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Maknanya, buruknya praktik *governance* sebagai akibat kepemimpinan aparatur negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti, jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah kepemimpinan yang berbasis pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas. Dengan menjadikan pelayanan publik sebagai nilai dan jiwa kepemimpinan aparatur negara, maka diharapkan *good governance* akan secepatnya terwujud dan toleransi terhadap *bad governance* akan dapat dihentikan. *Kedua*, bahwa salah satu makna penting dari *governance* yang membedakan dengan *government* adalah keterlibatan aktor-aktor di luar negara dalam merespon masalah-masalah publik. *Governance* lebih luas *government* karena dalam praktik *governance* melibatkan unsur-unsur masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Selain itu, mewujudkan nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* seperti efisien, nondiskriminatif, berkeadilan, berdaya tanggap tinggi, dan memiliki akuntabilitas tinggi dengan mudah

dikembangkan parameternya di dalam ranah pelayanan publik. *Ketiga*, pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*. Pemerintah sebagai representasi Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki *high stake* dan menjadi pertarungan yang penting bagi ketiga unsur *governance*, karena baik buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh terhadap ketiganya.

Dengan memperhatikan berbagai hal di atas, para pimpinan di jajaran aparatur negara memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Nasib mereka, apakah dapat mempertahankan jabatannya atau tidak dipengaruhi kualitas pelayanan publik yang diberikan. Pertimbangan tersebut memperkuat niat membangun paradigma baru kepemimpinan yang berbasis pelayanan. Pelayanan sebagai sebuah konsep dasar paradigma baru kepemimpinan, berangkat dari pemikiran bahwa, nilai dasar dari ajaran administrasi publik adalah "memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa membedakan siapa yang dilayani".

Menurut Kurniawan (2005: 5), pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dalam Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, disebutkan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan.

Kemudian menurut Budiman Rusli (2004), dalam pelaksanaan pelayanan publik harus memenuhi 5 (lima) indikator, yaitu: *reliability* yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar; *tangibles*, yang ditandai dengan tersedianya sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness*, yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance*, yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan; dan *emphaty*, yang ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Pelayanan publik terbagi dalam 2 (dua) kategori, yaitu: pelayanan publik yang bersifat regulatoris dan pelayanan publik yang bersifat tuntutan. Pelayanan publik regulatoris yaitu pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat sebagai konsekuensi atas peraturan yang dibuat. Sedangkan pelayanan publik yang bersifat tuntutan adalah pelayanan publik yang diberikan guna memenuhi kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, seperti: sarana transportasi, penerangan umum, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana kegiatan perekonomian, dan lain-lain.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik diharapkan aparatur pemerintah dapat memahami kebutuhan masyarakat dengan cepat dan maksimal. Permasalahan-permasalahan tentang pelayanan publik dapat ditanggapi pemerintah dengan cepat dan berupaya menemukan solusinya, tidak menunda-nunda pekerjaan, mempersulit prosedur pelayanan dan berbelit-belit. Aparatur pemerintah dapat bekerja dengan sungguh-sungguh (mengutamakan kepentingan masyarakat) dan tidak menyalahgunakan wewenang (*corrupt*).

Desentralisasi (otonomi) menurut Philip J. Cooper (1998) merupakan salah satu tantangan bagi pemerintah, disamping akuntabilitas, privatisasi, demokratisasi, dan mengoptimalkan sumber daya daerah dengan teknologi tepat guna. Kemudian Owen E. Hughes (1994), menyatakan dalam desentralisasi (otonomi) merupakan tantangan dan kepentingan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Berdasarkan kedua pendapat tersebut di atas, pemerintah tidak hanya sekedar wadah, alat, tetapi juga sebagai pelaku bahkan mengambil peran (*role*) dalam pelayanan publik. Dalam manajemen pelayanan publik pemerintah harus melakukan proses-proses: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting* guna mencapai tujuan yaitu kepuasan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah. Fungsi tersebut merupakan aktualisasi riil kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah dalam konteks *Principal-Agent* (Rawls, 1971). Pemerintah selanjutnya melakukan pengalokasian sumber daya publik dengan cara menyeimbangkan aspek penerimaan dan pengeluaran untuk memaksimalkan penyediaan kebutuhan pelayanan kolektif.

Pemerintah dalam memberikan pelayanan publik kedepan seharusnya memadukan nilai-nilai privat dan kepublikan, sehingga terjadi sinergitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas pada dasarnya menempatkan posisi yang seimbang antara pemerintah (*provider*) dengan masyarakat (*customer*).

#### **E. Penutup**

Para pimpinan memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan negara dan menghadapi tantangan ke depan. Pertimbangan tersebut memperkuat untuk bersegera membangun paradigma baru kepemimpinan pemerintahan Indonesia.

Kepemimpin pelayanan (*servant leadership*) dan kepemimpinan etik (*ethik leadership*) merupakan katalis perubahan dalam mengupayakan organisasi dan mengarahkan bawahan melalui perubahan dalam mencapai produktivitas kerja, dengan dukungan teknologi, pemahaman globalisasi, ekonomi, dan ekspektasi masyarakat.

#### **F. Referensi/Kepustakaan**

- Bass, B.M. 1981. *Stogdil's Handbook of Leadership, A Survey of Theory and Research*. Revised and Expanded. New York: Free Press
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Bass Handbook of Leadership (Theory, Research, and Managerial Applications)*. Fourth Edition. New York: Free Press A Division of Simon & Schuster, Inc.
- Bass, B.M. and Riggio Ronald E. 2006. *Transformational Leadership*. Second Edition. New Jersey: Lawrence ErlbaumAssociates, Inc.
- Basuki, Johannes. tt. Tantangan Ilmu Administrasi Publik: Paradigma Baru Kepemimpinan Aparatur Negara. Jakarta: STIA LAN Jakarta.
- Bennett, R. 1994. *Organizational Behaviour. Second Edition*. The ME Handbook Series.
- Budiman Rusli. 2004. Pelayanan Publik di Era Reformasi. [www.pikiranrakyat.com](http://www.pikiranrakyat.com). 7 Juni 2004.
- Burns, J.M. 1978. *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Goethals, George R. and Sorenson, Georgia L.J. 2006. *The Quest for A General Theory of Leadership (New Horizon in Leadership Studies)*. Massachusetts USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Griffin, R.W. 1987. *Management*. Boston: Houghton Mifflin Company.

- Hersey, Paul, Kennet H. Blanchard and Dewey F Johnson. 1996. *Management of Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- Hodgetts, Richard M and Luthans, Fred. 2003. *International Management: Culture, Strategy, and Behavior*. New York: Mc Graw-Hill.
- Hunsaker, Phillip L. 2001. *Training in Management Skills*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaharuan.
- Lawrence, Michele and Spears, Larry C. 2002. *Focus on Leadership (Servant-Leadership for The Twenty First Century)*. New York: John Wiley & Son, Inc.
- Luthans, Fred. 1985. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill Book Company
- Morse, Richardo S. and Buss Terry F. 2008. *Innovations in Public Leadership Development*. New York: ME Sharpe, Inc.
- Robbins, Stephen P. 2001. *Organizational Behavior*. 9<sup>th</sup> edition. Prentice Hall International.
- Spears, Larry C. and Lawrence, Michele. 2002. *Focus on Leadership (Servant Leadership for The Twenty-First)*. New York: Published by John Wiley & Sons, Inc.
- Terry, R. George. 1960. *Principles of Management*. Print in USA.
- Thoha, Miftah. 1996. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yukl, Gary. 2005. *Kepemimpinan dalam Organisasi (Terjemahan)*. Jakarta: PT. Indeks.