

## ANALISIS KEPEMIMPINAN DALAM MEMBANGUN PERSEPSI MASYARAKAT (Studi di Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur)

Moestien Adi Puji Pembayu Muattininggar<sup>1\*</sup>, Teguh Prasetyo<sup>2</sup>, Mahmud Ridho Ardi<sup>3</sup>  
 1,2,3Universitas Hang Tuah, Indonesia

\*Corresponding author: [moestienadi@gmail.com](mailto:moestienadi@gmail.com)

### ***Abstrak***

*Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa peran Kepemimpinan diamanahkan dalam tugas dan kewenangan sebagian urusan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Otonomi daerah menuntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, ketanggapan, dan kreatifitas dari segenap aparatur negara. Sehingga peran dan gaya kepemimpinan partisipatoris sangat dibutuhkan, karena dapat menentukan arah kebijakan dari pelaksanaan otonomi daerah. Sesuai dengan kajian penelitian, maka perumusan masalahnya adalah: (1) Bagaimanakah gaya kepemimpinan kepala daerah di Jawa Timur dalam membangun persepsi masyarakat? (2) Bagaimanakah persepsi masyarakat atas gaya kepemimpinan kepala daerah tersebut? (3) Bagaimanakah model gaya kepemimpinan kepala daerah yang dapat dipergunakan untuk mempengaruhi persepsi masyarakat ikut berpartisipasi pada tata pemerintahan daerah?. Kajian ini dilakukan di tiga pemerintahan Kabupaten dan Kota di Provinsi Jawa Timur; Kabupaten Lumajang, Kabupaten Pamekasan, dan Kota Kediri. Adapun temuan penelitian tersebut: (1) Kepala Daerah di lingkungan Provinsi Jawa Timur memberikan dukungan yang tinggi dan lebih banyak melakukan interaksi dengan para bawahan/staf anggota organisasi, dan lebih banyak berkonsultasi, memberikan bimbingan, motivasi, serta memberikan nasehat dalam rangka mencapai tujuan dengan melibatkan masyarakat. (2) Cenderung lebih dominan mengarah pada gaya kepemimpinan partisipatif dan konsultatif. (3) Model gaya kepemimpinan kolaborasi adalah yang paling sesuai situasi dan kondisi di daerah penelitian, yaitu kolaborasi gaya kepemimpinan partisipatif, gaya kepemimpinan konsultatif dan gaya kepemimpinan transformasional.*

**Kata Kunci:** *gaya kepemimpinan, partisipasi, persepsi masyarakat*

### **Pendahuluan**

Peran Kepemimpinan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah diamanahkan dalam tugas dan kewenangan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan sepenuhnya kepada daerah melalui desentralisasi kewenangan dan dengan memperkuat otonomi daerah. Di era otonomi daerah, dituntut adanya keterbukaan, akuntabilitas, ketanggapan, dan kreatifitas dari segenap aparatur negara. Sehingga peran dan gaya kepemimpinan partisipatoris sangat dibutuhkan, karena dapat menentukan arah kebijakan dari pelaksanaan otonomi daerah. Dalam negara yang penuh kompetisi ini, sangat diperlukan kemampuan seorang pemimpin dan sumber daya aparatur untuk memberikan tanggapan (responsive) terhadap berbagai tantangan secara akurat, bijaksana, adil, dan efektif yang didukung dari persepsi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerahnya. Munculnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan politik merupakan konsekwensi dari komitmen terhadap demokrasi, sehingga perlu diupayakan agar pemimpin dalam otonomi daerah dapat membangkitkan persepsi dan

partisipasi dari seluruh lapisan masyarakat dalam program-program pemerintah. Layanan publik kepada masyarakat tidak hanya semata-mata berdasarkan pada pertimbangan efisiensi, tetapi juga unsur kebersamaan (equality). Sehingga perlu kesetaraan antara nilai efisiensi dan demokrasi, khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan antara kepemimpinan daerah bersama-sama masyarakat.

Memasuki perubahan dunia globalisasi yang begitu cepat, kita dihadapkan paling tidak dua tantangan, yaitu tantangan perubahan dari (1) masyarakat agraris ke masyarakat industri, dan (2) tantangan dalam menerima arus perubahan peradaban masyarakat pasca industri. Kondisi ini pada akhirnya melahirkan berbagai tuntutan baru kepada masyarakat dan lingkungannya terhadap perubahan dan penyusuaian paradigma dan praktik gaya kepemimpinannya dalam pemerintahan dan pembangunan. Reformasi desentralisasi yang dimulai pada tahun 2001, merupakan perwujudan dari komitmen Indonesia menuju pemerintahan daerah yang demokratis dan pembangunan yang berkelanjutan. Dikeluarkannya Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi penanda terbukanya kesempatan luas bagi usaha pembangunan daerah dan bagi partisipasi warga yang lebih besar dalam tata kelola pemerintahan. Sejak awal penerapan kebijakan tersebut, masyarakat dan pemerintah daerah telah menjawab kesempatan tersebut dengan antusias dan kreativitas yang luar biasa, sehingga menghasilkan capaian dan inovasi yang luar biasa pula. Peran masyarakat menjadi kunci terpenting dalam mengembangkan demokrasi dan tata kelola pemertintahan yang baik (good governance). Partisipasi aktif, kebebasan dan keterbukaan berpendapat, serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan adalah sarana utama bagi suatu negara dan masyarakat agar mereka dapat bahu membahu membangun demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Kemampuan masyarakat atau organisasi masyarakat untuk mengakses informasi, berpartisipasi aktif proses perencanaan dan implementasi pembangunan, serta berperan dalam menjaga akuntabilitas proses pemerintahan adalah sebuah faktor fundamental demi kesehatan demokrasi. Sedikitnya untuk dua alasan: pertama, hal itu menjamin bahwa warga bisa berperan, berkontribusi dan memperoleh layanan pembangunan yang baik; kedua, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dapat membangun checks-and-balance, karena janji-janji pejabat dan anggota DPRD dapat dikontrol melalui saluran-saluran organisasi masyarakat yang mewakili aspirasi konstituennya. Dalam era otonomi daerah sekarang ini, salah satu unsur terpenting yang harus diperhatikan oleh seorang pemimpin partisipatoris adalah kemampuan berpikir dan bergelut dengan imajinasi dan kemungkinan-kemungkinan yang melahirkan hubungan-hubungan serta temuan-temuan baru yang bermakna tinggi, dengan berinteraksi pada gagasan-gagasan/usulan masyarakat, dan lingkungan hidup. Unsur penting lainnya yang perlu diperhatikan seorang pemimpin kepala daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah dibentuknya kreativitas yang tinggi dalam organisasi untuk kepentingan masyarakat, seperti contohnya sebagai berikut:

- (1). Pentingnya mendorong kreatifitas aparatur pemerintah, agar mampu menciptakan sesuatu yang baru, yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh lapisan masyarakat.
- (2). Melakukan perubahan cara kerja tradisional menuju manajemen modern, yaitu mampu menciptakan pemerintahan yang bersih, akuntabel dan pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Keterlibatan warga dalam perumusan

kebijakan dan pengambilan keputusan oleh Bupati sebagai kepala daerah, kembali mencuat sebagai topik yang menarik perhatian pada masyarakat luas akhir-akhir ini, akademisi maupun praktisi di bidang tata pemerintahan dan politik lokal di Indonesia. Terkait dengan ini, ada satu pertanyaan penting yang tetap sulit dijawab secara gampang, yaitu sudah sampai dimanakah proses keterlibatan warga dalam tata pemerintahan daerah berlangsung?, karena dengan tidak dilibatkannya warga masyarakat akan membawa dampak yang luas dalam arti kata banyak korban (seperti kasus Mesuji di Lampung dan Sape di NTB baru-baru ini), hal ini semuanya disebabkan tergantung dari gaya kepemimpinan Bupati sebagai kepala daerah. Walaupun berbagai reformasi untuk mendorong partisipasi yang lebih mendalam dan meluas telah dilakukan, tetapi tetap masih ada keraguan bahwasanya partisipasi di Indonesia sudah “berjalan” dengan baik. Berbagai publikasi terkini tentang praktik-praktik partisipasi warga di Indonesia yang dituliskan berdasarkan pengalaman empirik mengemukakan dua realita (1), di satu sisi kehidupan berpartisipasi lebih berkembang, namun di sisi lain, (2), terungkap adanya sejumlah tantangan serius yang tidak saja dapat mengurangi efektivitas partisipasi, bahkan mengancam keberkelanjutannya era otonomi daerah.

Gaya Kepemimpinan merupakan suatu cara yang dimiliki oleh seseorang dalam mempengaruhi sekelompok orang atau bawahan untuk bekerja sama dan berdaya upaya dengan penuh semangat dan keyakinan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan suatu organisasi baik sebagai keseluruhan maupun berbagai kelompok dalam suatu organisasi tertentu, sangat tergantung pada efektivitas kepemimpinan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan. Dapat dikatakan bahwa mutu kepemimpinan yang terdapat dalam suatu organisasi memainkan peranan yang sangat dominan dalam keberhasilan organisasi tersebut dalam menyelenggarakan berbagai kegiatannya terutama terlihat dalam kinerja para pegawainya. Di berbagai daerah Provinsi Jawa Timur, bahkan sudah ada pemerintah daerah dan atau DPRD, yang telah melaksanakan berbagai tindakan dengan sungguh-sungguh untuk merespon keinginan dari masyarakatnya untuk mendapatkan akses yang lebih baik dan ikut dalam proses pengambilan keputusan publik (strategi dan kebijakan) melalui penciptaan berbagai kesempatan partisipasi yang berkelanjutan, semuanya itu tergantung dari kepemimpinan Bupati sebagai kepala daerah. Indikasi positif lainnya dapat dilihat melalui meningkatnya kualitas partisipasi yang dijalankan, makin inklusifnya masyarakat, semakin banyaknya aturan dan kerangka hukum yang mengatur partisipasi dan juga semakin besarnya sumber daya (dana) yang bisa digunakan untuk membiayai program yang dirumuskan melalui proses kepemimpinan partisipatoris.

## Metode

Tipe Penelitian ini berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten dan Kota pada SKPD-SKPD di Kabupaten Lumajang, Kabupaten Pamekasan, dan Kota Kediri. Penentuan informan secara purposive pada masing-masing obyek penelitian. Berdasarkan atas sumber data diperoleh, jenis data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung di lapangan dengan cara sebagai berikut:

(1). Wawancara; wawancara dilakukan secara langsung dengan responden (Bupati, Sekda, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), Dewan dan tokoh-tokoh masyarakat, Kepala Desa/Lurah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Wartawan) secara mendalam (indepth interview) tentang fenomena penelitian yang dikaji.

(2). Kuesioner; yaitu membagikan kuesioner kepada responden secara langsung untuk mengetahui kadar atau bobot penerapan gaya kepemimpinan kepala pemerintah daerah dan persepsi masyarakat terhadap pemerintah daerah.

Guna melengkapi data-data primer, peneliti juga menggali data sekunder yang relevan yang diperoleh dengan cara:

(1). Studi dokumen dan literatur; yaitu mengumpulkan data yang tersedia dalam bentuk laporan-laporan maupun dalam bentuk lain yang terdokumentasi yang relevan dengan fenomena yang dikaji.

(2). Studi Hasil Evaluasi, yaitu studi evaluasi terhadap berbagai produk kebijakan pemerintah daerah menyangkut proses maupun pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah diputuskan.

## Hasil

Terdapat beberapa pengertian kepemimpinan yang diutarakan oleh beberapa pakar sumber daya manusia; diantaranya Hemphill dan Coons (1957), mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah perilaku individu dalam mengarahkan aktifitas kelompok untuk mencapai tujuan bersama. Kepemimpinan dapat dipandang sebagai pengaruh antar pribadi yang dijalankan dalam suatu situasi tertentu, serta diarahkan melalui proses komunikasi ke arah pencapaian satu atau beberapa tujuan tertentu. (Tannenbaum, Weschler, dan Massanik, 1961). Kemudian Stogdill (1974), mendefinisikan kepemimpinan sebagai pembentukan awal serta pemeliharaan struktur dalam harapan dan interaksi.

Selanjutnya kepemimpinan adalah peningkatan pengaruh sedikit demi sedikit dan berada di atas kepatuhan mekanis terhadap pengarahan-pengarahan rutin organisasi (Katz dan Kahn, 1978). Kemudian Rauch dan Behling (1984), mendefinisikan bahwa kepemimpinan adalah proses mempengaruhi aktivitas-aktivitas sebuah kelompok yang diorganisasi ke arah pencapaian tujuan. Dwivedi (1979), mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu proses mempengaruhi orang lain untuk memobilisasikan dan mengarahkan usaha mereka kepada tujuan tertentu dan berusaha untuk mencapai tujuan tersebut. Koontz dan O'Donnell (1980), menyatakan bahwa kepemimpinan adalah mempengaruhi orang lain untuk ikut serta dalam pencapaian tujuan umum. Jacob dan Jacques (1990), mendefinisikan kepemimpinan sebuah proses memberi arti (pengarahan yang berarti) terhadap usaha kolektif dan mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk mencapai sasaran. Gibson dan kawan-kawan (1985), mendefinisikan kepemimpinan sebagai kemampuan mempengaruhi perilaku kelompok tanpa paksaan. Kemampuan mempengaruhi dalam hal ini berhubungan dengan pemuasan kebutuhan bawah. Menurut (Stoner et al., 1996), mendefinisikan kepemimpinan manajerial sebagai proses mengarahkan dan mempengaruhi aktifitas yang berkaitan dengan tugas anggota kelompok.

Jika definisi di atas dikaji lebih jauh, maka ada beberapa perbedaan dan persamaan penekanan. Sebagian menekankan pada kemampuan seseorang mengarahkan orang lain, lainnya menekankan pada kemampuan mempengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan pada situasi tertentu. Implikasi semua definisi tersebut adalah bahwa seorang pemimpin harus memiliki kemampuan lebih untuk mengarahkan dan mempengaruhi orang lain dalam pencapaian tujuan. Stoner et al. (1996), secara rinci mengemukakan implikasi definisinya sebagai berikut:

(1). Kepemimpinan melibatkan orang lain (karyawan atau pengikut). Kemauan mereka menerima pengarahan dari pemimpin dan membuat proses kepemimpinan menjadi mungkin, tanpa orang yang dipimpin, semua mutu kepemimpinan dan seorang manajer menjadi tidak relevan.

(2). Kepemimpinan melibatkan distribusi kekuasaan yang tidak merata antara pemimpin dan anggota kelompok. Anggota kelompok bukannya tanpa kekuasaan, mereka dapat dan membentuk aktivitas kelompok dengan berbagai cara. Sekalipun demikian, pemimpin biasanya mempunyai kekuasaan lebih besar.

(3). Kepemimpinan adalah kemampuan menggunakan berbagai bentuk kekuasaan untuk mempengaruhi tingkah laku pengikut dengan berbagai cara. Artinya, seorang pemimpin tidak hanya harus mampu menyuruh bawahannya untuk mengerjakan sesuatu, tetapi juga dapat mempengaruhinya untuk mengikuti petunjuk dan instruksinya.

(4). Kepemimpinan menggabungkan tiga aspek pertama dan mengakui bahwa kepemimpinan adalah mengenai nilai.

Jika pengertian kepemimpinan yang diajukan oleh Tannembaum (1961), maka bila dikaji lebih jauh, hal yang menarik adalah proses interaksi dan sating mempengaruhi antar pribadi. Hal ini berarti bahwa aktivitas kepemimpinan akan berjalan dengan baik, kalau terjadi hubungan timbal batik melalui proses komunikasi yang jelas. Pemahaman ini mengarah kepada teori pertukaran sosial yang kemudian berkembang menjadi salah satu pendekatan dalam kajian interaksi pemimpin dengan bawahan atau pengikutnya. Walaupun definisi kepemimpinan memiliki berbagai rumusan dengan berbagai perbedaan, akan tetapi pada hakekatnya ada beberapa anasir utama yang menggerakkan jalannya proses kepemimpinan, yaitu adanya pemimpin, bawahan, tujuan yang ingin dicapai, dan situasi tertentu. Goestsch dan Devis (1997), berpendapat, ada tiga faktor yang mempengaruhi organisasi dalam mengimplementasikan kegiatannya sesuai dengan rencana, yaitu kepemimpinan, fasilitas dan komitmen manajemen. Kepemimpinan adalah suatu upaya penggunaan jenis pengaruh bukan paksaan sehingga orang-orang termotivasi dalam pencapaian tujuan tertentu. Dari definisi di atas terlihat bahwa hubungan yang dilakukan pimpinan merupakan upaya kepemimpinan dan proses komunikasi dalam kegiatan itu menjadi penting (Gibson et al.).

Ada kepemimpinan tercermin pada interaksi yang terjadi kemudian menimbulkan pengikut. Menurut pandangan lama bahwa kepemimpinan merupakan sifat yang dibawa sejak lahir. Ada beberapa sifat penting bagi pimpinan yang berlaku secara universal. Sifat-sifat pimpinan yang berhasil seperti suka bergaul, disiplin, bekerja keras, kemudian muncul pandangan yang berdasar pada:

- (1). Hubungan antara perilaku pimpinan dan performa bawahan dan kepuasan bawahan.
- (2). Fungsi pemeliharaan yang mempengaruhi tingkah laku anggota terhadap pengembangan dan kekuatan organisasi unit kerja.

(3). Non fungsional dan disfungsional yaitu suatu kegiatan yang tidak membantu kelompok bahkan membahayakan organisasi tersebut.

Pengertian pemimpin seringkali disamakan dengan pimpinan, padahal pemimpin dan pimpinan mempunyai perbedaan yaitu kata mempengaruhi (to influence) merupakan kata kunci yang selalu identik dengan peran pemimpin (leader). sedangkan kata menggerakkan (to actuate) biasanya terkait dengan peran pemimpin (manager). Hal ini diperkuat oleh pernyataan Mangunhardjono (1976) yang mengemukakan sebagai

berikut : "Pemimpin disebut juga leader, akar katanya to lead yang mengandung beberapa pengertian yang saling berhubungan yaitu bergerak lebih awal, berjalan didepan, mengambil langkah pertama, berbuat paling dulu, mempelopori, mengarahkan pikiran, pendapat, tindakan orang lain, membimbing, menuntun, menggerakkan orang lain melalui pengaruhnya. Dalam kehidupan berorganisasi, tidaklah bisa dihindarkan adanya dua peran, disatu pihak sebagai pimpinan dan dipihak lain sebagai bawahan. Dalam hal ini pimpinan berperan amat penting dalam mencapai tujuan organisasi, namun eksistensi bawahan tidak bisa diabaikan begitu saja. Tanpa keikutsertaan bawahan maka organisasi itu akan menemui kesulitan dalam mencapai tujuan. Sukses tidaknya dalam mencapai tujuan organisasi tergantung pada kemampuan pimpinan untuk mempengaruhi bawahan dalam mengajak dan menyakinkan mereka, sehingga para bawahan tersebut ikut berpartisipasi terhadap apa yang telah dianjurkan dengan penuh semangat. Oleh sebab itu, pimpinan seharusnya dapat membujuk, memerintah, mempengaruhi dan memberi semangat bawahannya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Pada suatu perusahaan atau organisasi bila bawahan tidak termotivasi untuk bekerja, tingginya absensi, rendah moral serta ketidakpuasan ini menandakan pemimpin tidak dapat memotivasi bawahan karena penerapan gayanya yang tidak sesuai dengan lingkungan. Dalam rangka melaksanakan tugasnya, pemimpin harus dapat menunjukkan cara/gaya supaya bawahan dapat bekerja dengan baik.

Oleh karena itu, bila seorang pemimpin ingin lebih mudah mempengaruhi aktivitas yang berhubungan dengan tugas bawahan harus memahami bahwa kemauan dan kemampuan bawahan sening kali berbeda. Seperti yang dinyatakan oleh Tunggal (1996), ada empat variasi kemauan dan kemampuan bawahan yaitu:

- (1). Ada bawahan yang tidak mau dan tidak mampu.
- (2). Ada bawahan yang tidak mau tapi tidak mampu.
- (3). Ada bawahan yang tidak mau walau mampu.
- (4). Ada bawahan yang mau dan mampu.

Walaupun demikian, menurut Paul Hersey dan Ken Blanchard (dalam Tunggal, 1996) tidak ada satu gaya yang terbaik yang dapat mempengaruhi perilaku karyawan secara efektif. Sehingga gaya kepemimpinan sangat terkait dengan tingkat kematangan (kedewasaan) bawahan yang akan dipimpinnya. Salah satu pakar ekonomi yang memperhatikan organisasi adalah Frederick Taylor (1911). Pemikiran Taylor menekankan bagaimana menciptakan upah yang layak pada bawahan dengan menganggap bawahan sebagai alat produksi, sehingga para bawahan haruslah mengejar jumlah produksi yang telah ditetapkan dan bawahan dibayar sesuai dengan jumlah produksi yang dihasilkan. Menurut Taylor orang akan cukup puas dengan hasil pekerjaannya, manusia bekerja layaknya mesin oleh karena itu bawahan tidak perlu berinteraksi satu dengan lain. Taylor menganggap tidak perlu memperhatikan faktor motivasi bawahan. Dalam studi tentang kepemimpinan dalam organisasi, maka teori kepemimpinan dapat diklasifikasikan atau dibedakan sebagai berikut: (1) kepemimpinan menurut Teori Sifat; (2) kepemimpinan menurut Teori Perilaku; (3) kepemimpinan menurut Teori Situasional.

### Teori Kepemimpinan menurut Teori Sifat

Pendekatan menurut teori ini, dipandang sebagai suatu kombinasi dari sifat atau ciri individu yang tampak pada seorang pemimpin. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa

dapat ditemukan sejumlah individu terbatas dari kepemimpinan yang efektif. Ciri-ciri tersebut antara lain: menyangkut tentang intelektualitas, emosional, fisik, kepercayaan diri, pengendalian berbicara dan lain-lain. Menurut Keith Davis yang diikuti Thoha (1995), mengatakan ada empat sifat utama yang berpengaruh terhadap kesuksesan kepemimpinan dalam suatu organisasi, yaitu: kecerdasan, kedewasaan dan keluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi serta sikap-sikap hubungan kemanusiaan. Dalam Stogdill's Handbook of Leadership, Bernard M. Bass yang dikutip oleh Gibson (1992), dalam membuat ringkasan dari sifat-sifat pemimpin yang paling banyak diteliti seperti dalam Tabel 2.1 berikut.

**Tabel 1. Sifat-sifat yang Dikaitkan dengan Keefektifan Kepemimpinan**

Kecerdasan	Kepribadian	Kemampuan
Pertimbangan	Kemampuan Adaptasi	Kemampuan memperoleh Kerjasama
Ketegasan	Kewaspadaan	Kerjasama
Pengetahuan	Kreatifitas	Popularitas dan Prestise
Kefasihan Berbicara	Integritas Pribadi	Kemampuan Bergaul
	Percaya Diri	Partisipasi Sosial
	Keseimbangan dan Pengendalian Emosional	Bijaksana dan Diplomasi
	Mandiri	

Sumber: *James L. Gibson, John Ivancevich, dan James Donnley, Jr. Terjemahan, Organisasi: "Perilaku, Struktur dan Proses", Penerbit Erlangga, Jakarta. (1992:337).*

Walaupun sifat yang dikemukakan secara normatif merupakan sifat ideal yang diinginkan dalam diri seorang pemimpin, kenyataannya tidak seorangpun pemimpin memiliki seluruh sifat ideal secara sempurna. Hal ini tampak terutama pada adanya perbedaan-perbedaan dalam sifat-sifat kepemimpinan yang dimiliki setiap orang.

#### *Teori Kepemimpinan menurut Teori Perilaku*

Beberapa gaya kepemimpinan menurut teori perilaku adalah sebagai berikut:

##### *1. Teori X dan Y dari Douglas McGregor*

Teori ini menyatakan bahwa kepemimpinan seseorang dipengaruhi oleh anggapan-anggapan pemimpin terhadap sifat dasar manusia, anggapan-anggapan tersebut terbagi menjadi dua. Anggapan-anggapan *Teori X* adalah sebagai berikut:

(1). Rata-rata pembawaan manusia malas, tidak suka akan pekerjaan dan cenderung untuk menghindarinya.

(2). Agar orang mau menjalankan tugasnya, maka orang harus dipaksa, diawasi, diarahkan dan diancam dengan hukuman.

(3). Pada umumnya manusia lebih suka diarahkan, ingin menghindari tanggung jawab, mempunyai ambisi relatif kecil dan menginginkan keamanan hidup diatas segala-galanya.

Sedangkan anggapan-anggapan *Teori Y* adalah sebagai berikut :

(1). Bekerja adalah kodrat manusia, seperti halnya bemain dan istirahat.

- (2). Pengawasan dan ancaman hukuman bukanlah satu-satunya cara dalam mencapai tujuan organisasi, orang akan melakukan pengendalian diri dan pengarahan diri untuk mencapai tujuan yang telah disepakati.
- (3). Keterikatan pada tujuan merupakan fungsi dari penghargaan yang berhubungan dengan prestasi mereka.
- (4). Rata-rata manusia dalam kondisi yang layak, belajar tidak hanya untuk menerima tetapi juga bertanggung jawab.
- (5). Potensi besar untuk melakukan imajinasi, kecerdikan dan kreatifitas dalam penyelesaian masalah-masalah organisasi yang secara luas tersebar pada seluruh karyawan.
- (6). Potensi intelektual rata-rata manusia hanya digunakan sebagian saja dalam kondisi kehidupan industri modern.

McGregor mengatakan bahwa seorang pimpinan yang menganut anggapan-anggapan Teori X, akan menyukai gaya kepemimpinan otokratis, sebab pemimpin yang bergaya otokratis mempunyai asumsi bahwa kuasa pemimpin berasal dari posisi yang mereka miliki dan orang-orang yang dipimpinnya pembawaan malas serta tidak percaya diri. Sebaliknya, pemimpin yang mengikuti anggapan-anggapan Teori Y, akan lebih menyukai gaya kepemimpinan demokratis, sebab mempunyai asumsi bahwa kuasa pemimpin berasal dari kelompok yang dipimpin dan orang-orang yang dipimpin pada dasarnya dapat mengarahkan dirinya sendiri dan kreatif di tempat kerja apabila dimotivasi dengan tepat. Hersey dan Blanchard juga menjelaskan bahwa kepemimpinan situasional tidak hanya mengajukan gaya kepemimpinan yang paling tinggi kemungkinan efektifitasnya bagi berbagai tingkat kematangan, tapi juga menunjukkan kemungkinan berhasil dari gaya lainnya apabila pemimpin tidak dapat menerapkan gaya yang paling tepat.

**Tabel 2. Gaya kepemimpinan yang sesuai dengan berbagai tingkat kematangan bawahannya**

Level Kematangan	Gaya yang Sesuai
M <sub>1</sub> Rendah Mau dan yakin tapi tidak mampu	G <sub>1</sub> Memberitahukan perilaku tinggi tugas dan rendah hubungan
M <sub>2</sub> Rendah ke sedang Mulai mampu tapi tidak mau atau tidak yakin	G <sub>2</sub> Menjual Perilaku tinggi tugas dan tinggi hubungan
M <sub>3</sub> Sedang ke tinggi Mampu tapi tidak mau atau tidak yakin	G <sub>3</sub> Mengikutsertakan perilaku tinggi hubungan rendah dan rendah tugas
M <sub>4</sub> Tidak Mampu / kompeten dan mau / yakin	G <sub>4</sub> Mendelegasikan perilaku rendah hubungan dan rendah tugas

Sumber: Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard, Terjemahan, "Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia", Penerbit Erlangga, Jakarta, (1992:183).

Kemungkinan berhasil dari masing-masing gaya bagi keempat kematangan bawah ini tergantung pada sejauh mana gaya tersebut mempunyai kemungkinan efektif paling tinggi. Tingkat efektifitas dari masing-masing gaya kepemimpinan terhadap berbagai tingkat kematangan dapat dilihat pada Tabel 3 berikut ini:

**Tabel 3. Tingkat Efektifitas Masing-masing Gaya terhadap Berbagai Tingkat Kematangan**

Kematangan	Gaya Terbaik	Gaya Terbaik Kedua	Gaya Terbaik Ketiga	Gaya Tak Efektif
M <sub>1</sub>	G <sub>1</sub>	G <sub>2</sub>	G <sub>3</sub>	G <sub>4</sub>
M <sub>2</sub>	G <sub>2</sub>	G <sub>1</sub> /G <sub>3</sub>	-	G <sub>4</sub>
M <sub>3</sub>	G <sub>3</sub>	G <sub>2</sub> /G <sub>4</sub>	-	G <sub>1</sub>
M <sub>4</sub>	G <sub>4</sub>	G <sub>3</sub>	G <sub>1</sub>	G <sub>1</sub>

Sumber: *Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard, Terjemahan, "Manajemen Perilaku Organisasi. Pendayagunaan Sumber Daya Manusia", Penerbit Erlangga, Jakarta, (1992:281).*

## Pembahasan

Berbeda dengan pemikiran tentang gaya kepemimpinan di atas, menurut study kepemimpinan Universitas Iawa dalam Nawawi dan Martini, (1992) ada tiga gaya kepemimpinan.

(1). *Gaya Kepemimpinan Otoriter*, keputusan atau wewenang, sebagian besar mutlak berada pada pimpinan. Proses pengambilan keputusan dan kebijaksanaan hanya ditetapkan sendiri oleh pemimpin dan bawahan tidak diikutsertakan untuk memberikan saran, ide dan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan.

(2). *Gaya Kepemimpinan Demokrasi*, adanya pembagian kekuasaan atau wewenang yang jelas yang tidak mulak berada pada pimpinan, sedangkan proses pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah untuk mufakat, kebijaksanaan ditetapkan bersama-sama dan bawahan di ikutsertakan untuk memberi saran, ide dan pertimbangannya dalam proses pengambilan keputusan, serta menimbulkan tanggung jawab bagi pemimpin.

(3). *Gaya Kepemimpinan Bebas (Laissez Faire)*, kepemimpinan yang sepenuhnya diserahkan pada orang-orang yang dipimpin oleh karena itu setiap orang yang mempunyai kemampuan dan kehendak sendiri maka akan berakibat suasana kebersamaan tidak tercipta, kegiatan tidak searah dan simpang siur. Wewenang tidak jelas dan tanggung jawab menjadi kacau, setiap anggota saling menuduh dan saling salah menyalahkan atau lempar melempar jika meminta pertanggung jawaban.

Pola perilaku seorang pemimpin dalam sebuah organisasi menjadi salah satu penentu bagi keberhasilan organisasi bersangkutan untuk mencapai tujuannya, karena terkait dengan penerapan nilai-nilai budaya yang diberlakukan bagi seluruh anggota organisasi tersebut. Pemimpin dan budaya organisasi menjadi satu kesatuan utuh yang saling berkaitan dan berpengaruh dalam menentukan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam praktiknya, dari ketiga gaya kepemimpinan tersebut berkembang beberapa tipe kepemimpinan, di antaranya adalah sebagian berikut.

(1). *Tipe Otokratis*, adalah pemimpin yang memiliki kriteria atau ciri-ciri (a) menganggap organisasi sebagai pemilik pribadi; (b) mengidentikkan tujuan pribadi dengan tujuan organisasi; (c) menganggap bawahan sebagai alat semata-mata; (d) tidak mau menerima kritik, saran dan pendapat; (e) terlalu tergantung kepada kekuasaan formalnya; (f) dalam tindakan penggerakkannya sering mempergunakan pendekatan yang mengandung unsur paksaan dan bersifat menghukum.

(2). *Tipe Militeristik*, tipe pemimpin ini berbeda seperti seorang pemimpin tipe militerisme atau seorang pemimpin dalam organisasi militer. Seorang pemimpin yang bertipe militeristik adalah seorang pemimpin yang memiliki sifat-sifat (a) dalam menggerakkan bawahan sistem perintah yang lebih sering dipergunakan; (b) dalam menggerakkan bawahan senang bergantung kepada pangkat dan jabatannya; (c) senang pada formalitas yang berlebih-lebihan; (d) menuntut disiplin yang tinggi dan kaku dari bawahan; (e) sukar menerima kritikan dari bawahannya; (f) menggemari upacara-upacara untuk berbagai keadaan.

(3). *Tipe Paternalistik*, seorang pemimpin yang tergolong sebagai pemimpin paternalistik adalah seorang yang memiliki ciri-ciri (a) menganggap bawahannya sebagai manusia yang tidak dewasa; (b) bersikap terlalu melindungi (*overly protective*); (c) jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil keputusan; (d) jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengambil inisiatif; (e) jarang memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan daya kreasi dan fantasinya; (f) dan sering bersikap maha tahu.

(4). *Tipe Karismatik*, hingga sekarang ini para ahli belum berhasil menemukan sebab-sebab mengapa seseorang pemimpin memiliki karisma. Umumnya diketahui bahwa pemimpin yang demikian mempunyai daya tarik yang amat besar dan karena pada umumnya, mempunyai pengikut yang jumlahnya sangat besar, meskipun para pengikut itu sering pula tidak dapat menjelaskan mengapa mereka menjadi pengikut pemimpin itu. Karena kurangnya pengetahuan tentang sebab musabab seseorang menjadi pemimpin yang *karismatik*, maka sering hanya dikatakan bahwa pemimpin yang demikian diberkahi dengan kekuatan gaib (*supra natural powers*). Kekayaan, umur, kesehatan, profil tidak dapat dipergunakan sebagai kriteria untuk karisma, misalnya; Gandhi bukanlah seorang yang kaya, Iskandar Zulkarnain bukanlah seorang yang fisik sehat, John F Kennedy adalah seorang pemimpin yang memiliki karisma meskipun umurnya masih muda pada waktu terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat.

(5). *Tipe Demokratis*, pengetahuan tentang kepemimpinan telah membuktikan bahwa tipe pemimpin yang demokratislah yang paling tepat untuk organisasi modern saat ini, hal ini terjadi karena tipe kepemimpinan ini memiliki karakteristik (a) dalam proses penggerakan bawahan selalu bertitik tolak dari pendapat bahwa manusia itu adalah makhluk yang termulia di dunia; (b) selalu berusaha mensinkronisasikan kepentingan

dan tujuan organisasi dengan kepentingan dan tujuan pribadi dari pada bawahannya; (c) senang menerima saran, pendapat, dan bahkan kritik dari bawahannya; (d) selalu berusaha mengutamakan kerjasama dan *teamwork* dalam usaha mencapai tujuan; (e) ikhlas memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada bawahannya untuk berbuat kesalahan yang kemudian diperbaiki agar bawahan itu tidak lagi berbuat kesalahan yang sama, tetapi lebih berani untuk berbuat kesalahan yang lain; (f) selalu berusaha untuk menjadikan bawahannya lebih sukses daripadanya; (g) berusaha mengembangkan kapasitas diri pribadinya sebagai pemimpin. Secara implisit tergambar bahwa untuk menjadi pemimpin tipe demokratis bukanlah hal yang mudah, namun, karena pemimpin yang demikian adalah yang paling ideal, alangkah baiknya jika semua pemimpin berusaha menjadi seorang pemimpin yang demokratis.

Berdasarkan analisis tersebut, maka model gaya kepemimpinan bagi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang akan datang yang dapat menjadi alternatif terbaik bagi Kepala Daerah dalam menggunakan gaya kepemimpinannya. Sehingga dengan demikian, maka model/gaya kepemimpinan yang diusulkan adalah model gaya kepemimpinan kolaborasi, yaitu kolaborasi gaya kepemimpinan partisipatif, konsultatif dan gaya kepemimpinan transformasional. Adapun model yang ideal dan rasional tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gaya Kepemimpinan	Penjelasan
Kepemimpinan Partisipatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cenderung memberikan kepercayaan kepada kemampuan staf untuk menyelesaikan pekerjaan sebagai tanggung jawab yang harus diselesaikan.</li> <li>b. Lebih banyak mendengar, menerima, bekerja sama, dan memberi dorongan dalam proses pengambilan keputusan.</li> <li>c. Memberikan dukungan yang tinggi dan pengarahan yang rendah kepada bawahan.</li> <li>d. Selalu memonitor, mengawasi pendeklegasian terhadap pengambilan keputusan dan pemecahan masalah kepada bawahan atau staf.</li> </ul>
Kepemimpinan Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Lebih banyak melakukan Interaksi dengan para bawahan/staf dan anggota organisasi.</li> <li>b. Banyak berkonsultasi, memberikan bimbingan, motivasi, memberikan nasehat dalam rangka mencapai tujuan kepada bawahan.</li> <li>c. Memberikan pengarahan sangat tinggi serta dukungan tinggi, tetapi juga berusaha mendengar keluhan-keluhan bawahan mengenai keputusan juga ide-ide dan saran dari bawahan.</li> <li>d. Pengawasan terhadap pengambilan keputusan tetap pada Bupati.</li> </ul>

Kepemimpinan Transformasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Selalu memiliki kepercayaan diri yang kuat, hadir disaat-saat sulit, memegang teguh nilai-nilai moral, dan menumbuhkan kebanggaan pada bawahan, serta mempunyai visi jelas (<i>attributed charisma</i>).</li> <li>b. Langkah-langkahnya selalu mempunyai tujuan yang pasti, dan agar bawahan mengikutinya secara sukarela.</li> <li>c. Berusaha memotivasi, membangkitkan semangat dan minat bawahan, disamping itu tetap berusaha meyakinkan akan tujuan dan misi organisasi.</li> <li>d. Berusaha melihat, memperhatikan, mengenali kemampuan individu yang berguna untuk organisasi.</li> <li>e. Berusaha meyakinkan bawahan bahwa untuk bersama-sama menciptakan produktivitas kerja tinggi, usaha keras, komitmen, dan kapasitas kerja yang tinggi.</li> </ul>
-------------------------------	---

Akhirnya, hasil penelitian ini bahwa model gaya kepemimpinan yang dikemukakan sebagai alternatif bagi Kepala Daerah dalam menjalankan tata pemerintahan bukanlah gaya kepemimpinan yang satu-satunya. Peneliti menyadari bahwa gaya kepemimpinan yang dibutuhkan untuk meningkatkan prestasi dan partisipasi dalam tata pemerintahan sebagian besar tergantung pada situasi dan kondisi. Apa yang merupakan gaya kepemimpinan efektif dalam suatu situasi dapat menjadi tidak kompeten dan tidak efektif dalam situasi lainnya.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan didukung analisis seperti yang telah diuraikan di atas, serta memperhatikan permasalahan penelitian dan rumusan masalah, maka dapat diambil kesimpulan hasil penelitian sebagai berikut:

(1). Gaya kepemimpinan Kepala Daerah di lingkungan Provinsi Jawa Timur yang sebagai obyek penelitian yaitu; Kabupaten Lumajang, Kabupaten Pamekasan dan Kota Kediri adalah memberikan dukungan yang tinggi dan lebih banyak melakukan interaksi dengan para bawahan/staf anggota organisasi, dan lebih banyak berkonsultasi, memberikan bimbingan, motivasi, serta memberikan nasehat dalam rangka mencapai tujuan dengan melibatkan masyarakat dengan tetap berkomitmen/mengacu dan berpedoman pada RPJMD, Renstra, Perda, APBD dan APBN serta tidak melanggar Undang-Undang.

(2). Persepsi masyarakat atas gaya kepemimpinan tersebut yang dapat dipergunakan ikut berpartisipasi pada pemerintahan daerah adalah cenderung lebih dominan mengarah pada gaya kepemimpinan partisipatif dan konsultatif atau menggunakan gaya kepemimpinan campuran/gabungan, yaitu dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang sangat tinggi dan memberikan kepercayaan kepada bawahan dalam melaksanakan program-programnya.

(3). Model/gaya kepemimpinan yang diusulkan lebih ideal dan rasional sesuai dengan harapan dan keinginan stakeholder, maka model gaya kepemimpinan kolaborasi adalah

yang paling sesuai situasi dan kondisi di daerah penelitian, yaitu kolaborasi gaya kepemimpinan partisipatif, gaya kepemimpinan konsultatif dan gaya kepemimpinan transformasional.

## Daftar Pustaka

- Davis, Keith, 1972. *Human Behavior at Work*, Forth Edition, McGraw Hill.
- Danandjaya, 1983. *Manajemen Kewirausahaan*, Jakarta Harvarindo.
- Dwivedi, R.S., 1979. *Human Relations and Organizational Behavior*. New Delhi: Oxford and IBH Publishing Co.
- Gibson, at all.2004. *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*. Jakarta, Bina Rupa Aksara.
- Goeschth, Davis, 1997. *Quality Management*, Third Edition, Prentice Hall International Houghton Mifflin Company, Boston New York.
- Hasibuan, Malayu SP, 2003. *Organisasi dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.
- Hemphil, J.K., and Coons, A.E. 1957. *Development of The Leader Behavior Description Questionnaire*. In R.M. Stogdill and A.E. Coons (Eds.), *Leader Behavior: Its Description and Measurement*. Columbus Ohio: Bureau of Business Research, Ohio State Univercity, p.p. 6-38.
- Hersey, Paul dan Kenneth H. Blanchard, 1992, Terjemahan, "Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia", Penerbit Erlangga, Jakarta.
- James L. Gibson, John Ivanchevich, dan James Donnley, Jr., Terjemahan, *Organisasi: "Perilaku, Struktur dan Proses"*, Penerbit Erlangga, Jakarta. (1992:337).
- Kartono, Kartini.1998. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT Rajawali.
- Katz, D., and Kahn, R.L. 1978. *The Socil Psycology of Organizations*, second edition, New York: John Wiley.
- Koontz, Harold and Cyril O'Donelly,1984. Management. McGraw-Hill Book Company. New Delhi
- Little John and Y. Choong, 1996. *Quality Management by Small Manufactures in Korea. Exploratory Study, Journal of Small Busines Management*, October, p.p. 61-67.
- Mangunhardjono, 1976. *Perjanjian Kerja*, Bandung Bumi Aksara.
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Miles, Mathew dan Huberman, A. Michael, 1992. *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta : UI Press.

- Rauch, C.F., and Behling, O. 1984. *Functionalism, Basis for Alternate Approach To The Study of Leadership*. In J.G. Hunt D.M. Hosking, C.A. Schriesheim, and R. Stewart (Eds.) *Leadership and Manager*.
- Siagian, Sondang P., 1994, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Gunung Agung, Jakarta.
- Suryabrata, Sumadi, 1987. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali
- Stogdill, R.M. 1974. *Handbook of Leadership. A Survey of The Literature*, New York: Free Press.
- Stoner, James A.F. and Freeman Edward R. Gilbert. 1996. *Manajemen*, Jakarta: PT. Prenhallindo.
- Thoha Miftah, 1999, *Kepemimpinan Dalam manajemen*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Yukl.G. 1994. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*. Jakarta: Prenhallindo. Edisi Bahasa Indonesia.