@-PUBLIK
Jurnal Adminitrasi Publik
Volume 6, Nomor 2, Bulan Agustus, Tahun 2026
E-ISSN: 2797-877X
P-ISSN: 1978-4465

Public Value Leadership: Reorientasi Peran Pemimpin Sektor Publik dalam Menciptakan Nilai Publik

Public Value Leadership: Reorienting the Role of Public Sector Leaders in Creating Public Value

Muhammad Khafid Ainul Yaqin
Universitas Yudharta Pasuruan
Email Correspondence: khafid@yudharta.ac.id

ABSTRAK

Perubahan lingkungan pemerintahan yang ditandai oleh persoalan kompleks, keterhubungan lintas sektor, dan penyebaran kewenangan menantang dominasi kepemimpinan publik yang berorientasi pada efisiensi sebagaimana diasosiasikan dengan New Public Management (NPM). Public Value Governance (PVG) menawarkan orientasi yang lebih luas dengan menempatkan nilai demokratis, legitimasi, kolaborasi, dan penyelesaian masalah publik sebagai bagian penting dari kinerja pemerintahan. Namun, literatur public value relatif lebih banyak membahas mekanisme tata kelola dan manajemen strategis dibandingkan artikulasi peran kepemimpinan sebagai mekanisme penghubung antara legitimasi, kapasitas, dan penciptaan nilai. Artikel ini bertujuan mengembangkan konseptualisasi Public Value Leadership (PVL) sebagai reorientasi peran pemimpin sektor publik dari administrator dan pengendali sumber daya menjadi pencipta, penghubung, dan pengampu nilai publik. Metode yang digunakan adalah tinjauan literatur naratif-kritis terhadap karya-karya utama dan studi mutakhir tentang public value, PVG, kepemimpinan sektor publik, distributed leadership, transversal leadership, serta kolaborasi lintas sektor. Penelusuran dilakukan melalui Scopus dan Sinta dengan kriteria inklusi-eksklusi yang ditetapkan dan sintesis tematik berbasis matriks coding. Sintesis tematik menunjukkan tiga dimensi utama PVL, yaitu legitimasi dan otorisasi, kapasitas operasional dan pengorganisasian, serta penciptaan nilai bersama melalui co-creation. PVL juga memerlukan kemampuan boundary spanning, pengelolaan konflik nilai, dan mobilisasi aktor lintas organisasi. Kontribusi artikel terletak pada integrasi perspektif public value dan kepemimpinan ke dalam kerangka reorientasi kepemimpinan sektor publik yang relevan bagi reformasi birokrasi Indonesia.

Kata Kunci: kepemimpinan sektor publik, nilai publik, public value governance, reformasi birokrasi, tata kelola kolaboratif

ABSTRACT

Contemporary public governance is increasingly characterized by complex problems, dispersed authority, and interdependence across government, business, civil society, and citizens. These conditions challenge leadership models associated with New Public Management (NPM), which tend to emphasize efficiency, performance, and managerial control. Public Value Governance (PVG) provides a broader orientation by foregrounding democratic values, legitimacy, collaboration, and collective problem solving. Nevertheless, public value scholarship has developed more extensively around governance and strategic management than around leadership as the mechanism connecting legitimacy, organizational capacity, and value creation.

This article develops the concept of Public Value Leadership (PVL) as a reorientation of public leaders from administrators and resource controllers toward creators, brokers, and stewards of public value. The study employs a critical narrative literature review of foundational and recent scholarship on public value, PVG, public sector leadership, distributed leadership, transversal leadership, and cross-sector collaboration. The thematic synthesis identifies three core dimensions of PVL: legitimacy and authorization, operational capacity and organizing, and shared value creation through co-creation. PVL additionally requires boundary-spanning capability, management of value tensions, and mobilization of actors across organizational jurisdictions. The article contributes an integrative conceptualization that connects public value theory with leadership scholarship and translates it into implications for bureaucratic reform and collaborative governance in Indonesia.

Keywords: *public sector leadership, public value, public value governance, bureaucratic reform, collaborative governance*

PENDAHULUAN

New Public Management (NPM) telah memberi pengaruh besar terhadap reformasi administrasi publik melalui penekanan pada efisiensi, kinerja, pengukuran hasil, kontraktualisasi, dan orientasi manajerial. Pendekatan tersebut membantu memperkenalkan disiplin kinerja ke dalam organisasi pemerintah, tetapi efektivitas administratif tidak selalu identik dengan nilai yang dirasakan dan diakui publik. Ketika masalah publik semakin kompleks, pemimpin tidak cukup hanya memastikan target organisasi tercapai; mereka juga harus mampu menjelaskan untuk siapa nilai diciptakan, nilai apa yang diprioritaskan, bagaimana nilai tersebut memperoleh legitimasi, dan bagaimana berbagai aktor dapat berkontribusi dalam proses penciptaannya.

Perubahan tersebut berkaitan dengan munculnya Public Value Governance (PVG), yang dipahami sebagai respons terhadap dunia yang bersifat networked, multisector, dan "no-one-wholly-in-charge". Bryson, Crosby, dan Bloomberg (2014) menegaskan bahwa persoalan publik kontemporer tidak selalu dapat diselesaikan oleh satu organisasi atau satu tingkat pemerintahan. Karena itu, nilai demokratis, selain efisiensi dan efektivitas, menjadi semakin penting; pemerintah tetap mempunyai peran khusus sebagai penjamin nilai publik, tetapi warga, organisasi bisnis, dan organisasi nirlaba juga merupakan aktor pemecah masalah publik.

Implikasinya terhadap kepemimpinan sangat mendasar. Pemimpin sektor publik tidak lagi cukup diposisikan sebagai administrator yang mengendalikan proses internal. Mereka perlu menjalankan fungsi sebagai value creator dan steward, yakni mengartikulasikan tujuan publik, membangun legitimasi,mengombinasikan kapasitas, menghubungkan aktor yang berbeda, dan menjaga agar proses kolaboratif tetap menghasilkan nilai yang dapat dipertanggungjawabkan. Thabit, Sancino, dan Mora (2025) menunjukkan bahwa penciptaan public value(s) dalam kolaborasi multiaktor memerlukan praktik seperti perumusan proposisi nilai bersama, desain kolaborasi, engagement, dialog, negosiasi, kapasitas kolektif, serta integrative leadership dan strategic management.

Namun, hubungan antara public value dan kepemimpinan masih memerlukan penguatan konseptual.

Kesenjangan literatur yang menjadi dasar pengembangan PVL terlihat dari belum terintegrasinya secara memadai perspektif public value dengan kajian kepemimpinan sektor publik. Mau (2020) menunjukkan bahwa public sector leadership merupakan subbidang yang masih berkembang dan memiliki ruang penelitian yang besar, sedangkan Marcy (2023) secara khusus menunjukkan adanya kesenjangan dan kontradiksi dalam pengembangan teori kepemimpinan sektor publik. Selanjutnya, Dandalt (2024) melalui tinjauan sistematis menunjukkan perkembangan kajian public sector leadership yang mencakup kepemimpinan administratif, politik, reformasi, dan inovasi. Di sisi lain, literatur public value governance berkembang lebih kuat dalam menjelaskan tata kelola multiaktor, penciptaan nilai bersama, dan mekanisme governance. Thabit et al. (2025), misalnya, mengidentifikasi integrative leadership sebagai salah satu komponen dalam strategic public value governance. Dengan demikian, kesenjangan yang ditemukan bukan berarti kepemimpinan sama sekali tidak dibahas dalam literatur public value, melainkan belum terdapat integrasi konseptual yang cukup eksplisit mengenai bagaimana pemimpin menghubungkan legitimasi, kapasitas operasional, kerja lintas batas, dan penciptaan nilai bersama dalam satu kerangka kepemimpinan berorientasi public value. Kesenjangan inilah yang menjadi ruang konseptual bagi pengembangan Public Value Leadership (PVL).

Artikel ini menempatkan Public Value Leadership (PVL) sebagai konstruksi konseptual yang menjembatani kedua diskursus tersebut. PVL didefinisikan sebagai kemampuan pemimpin publik untuk mengarahkan, melegitimasi, mengorganisasikan, dan menghubungkan sumber daya serta aktor lintas batas organisasi untuk menghasilkan nilai publik yang sah secara demokratis dan bermakna bagi masyarakat. Fokus ini penting bagi Indonesia karena reformasi birokrasi tidak hanya menuntut birokrasi yang lebih efisien, tetapi juga responsif, kolaboratif, berorientasi hasil, dan mampu menyelesaikan persoalan lintas sektor.

Artikel ini menjawab tiga pertanyaan penelitian: (1) Bagaimana konsep Public Value Leadership mereorientasi peran pemimpin sektor publik dibanding model kepemimpinan konvensional? (2) Apa dimensi dan mekanisme yang membentuk kepemimpinan berorientasi nilai publik? dan (3) Bagaimana implikasinya terhadap praktik tata kelola dan reformasi birokrasi di Indonesia?

Tujuan artikel adalah mengembangkan kerangka konseptual PVL yang mengintegrasikan legitimasi, kapasitas, penciptaan nilai bersama, dan kepemimpinan lintas batas. Secara teoretis, artikel memperluas diskursus kepemimpinan sektor publik melalui lensa public value; secara praktis, artikel merumuskan implikasi bagi pengembangan kapasitas pemimpin dan tata kelola kolaboratif.

TINJAUAN PUSTAKA

Teori *Public Value*

Konsep *public value* berakar pada gagasan Mark H. Moore bahwa manajer publik, sebagaimana manajer sektor swasta menciptakan nilai ekonomi, bertanggung jawab mengupayakan penciptaan nilai bagi publik. Kerangka strategic triangle Moore menempatkan tiga kebutuhan yang saling berkaitan: public value yang hendak diciptakan, legitimacy and support sebagai dasar otorisasi, serta operational capabilities untuk mewujudkan tujuan. Kerangka tersebut menggeser pertanyaan manajemen publik dari sekadar "apakah organisasi bekerja efisien?" menjadi "apakah organisasi menghasilkan sesuatu yang bernilai dan sah bagi publik?"

Public value juga tidak dapat direduksi menjadi output administratif. Literatur yang lebih baru menggarisbawahi pluralitas public values dan pentingnya proses demokratis dalam menentukan nilai. Thabit et al. (2025) mengintegrasikan pendekatan manajerial Moore dengan pendekatan public values Bozeman dan menunjukkan bahwa nilai instrumental pada proses dan nilai prime pada hasil perlu dipertimbangkan secara bersamaan. Dengan demikian, cara suatu keputusan dibuat termasuk partisipasi, deliberasi, transparansi, dan inklusi merupakan bagian dari nilai publik itu sendiri.

Public Value Governance

PVG muncul sebagai upaya melampaui keterbatasan administrasi tradisional dan NPM dalam menghadapi persoalan yang tidak dapat ditangani secara unilateral. Bryson et al. (2014) menekankan dunia yang networked, multisector, dan no-one-wholly-in-charge. Dalam konteks ini, pemerintah tetap penting, tetapi bukan satu-satunya produsen solusi; warga, sektor bisnis, dan organisasi masyarakat sipil ikut membentuk proses penyelesaian masalah.

Perkembangan terbaru bergerak menuju strategic public value governance. Thabit et al. (2025) melalui systematic literature review mengidentifikasi 12 komponen strategis dalam governance multiaktor, termasuk meaningful participation and engagement, dialogue and deliberation, shared value proposition, individual and collective assets, integrative leadership, strategic management, serta desain institusional dan kolaborasi. Temuan ini menguatkan argumen bahwa leadership merupakan kapasitas governance, bukan sekadar atribut individu pejabat.

Integrative dan *Collaborative Public Leadership*

Kepemimpinan kolaboratif menuntut kemampuan menghubungkan kepentingan dan sumber daya yang tersebar. Kepemimpinan tidak semata-mata berarti memberi instruksi, tetapi membangun kondisi agar aktor dengan kewenangan, pengetahuan, dan kepentingan berbeda dapat bekerja menuju tujuan bersama. Perspektif distributed leadership memperluas pemahaman tersebut dengan memandang tugas kepemimpinan sebagai sesuatu yang dapat dibagi antara manajer dan pegawai. Jakobsen, Kjeldsen, dan Pallesen (2023) menunjukkan relevansi perspektif distributed leadership bagi organisasi sektor publik karena kepemimpinan dapat berlangsung secara terencana maupun tidak terencana.

Konsep transversal leadership memperjelas mekanisme tersebut. Grøn

dan Jacobsen (2025) mendefinisikannya sebagai upaya pemimpin untuk direct, align, dan commit pegawai agar terlibat dalam kerja kolektif dengan aktor di luar yurisdiksi manajerialnya. Konsep ini menjembatani koordinasi hierarkis dan koordinasi berbasis jejaring, serta relevan ketika penciptaan nilai bergantung pada kerja lintas organisasi.

Public Value Focused Transformational Leadership

Kepemimpinan transformasional memberi perhatian pada visi, motivasi, perubahan, dan pemberdayaan. Dalam sektor publik, orientasi tersebut perlu dipertajam dengan pertanyaan nilai: perubahan menuju apa, untuk siapa, dan dengan legitimasi seperti apa? Karena itu, public value-focused transformational leadership dapat dipahami sebagai perluasan kepemimpinan transformasional yang menjadikan public value sebagai tujuan normatif dan bukan sekadar peningkatan performa organisasi.

Pendekatan tersebut juga menghindari reduksi public value menjadi indikator kinerja. Virtanen dan Jalonen (2024) menunjukkan bahwa public service logic dapat dipahami melalui aliran penciptaan nilai yang berkaitan dengan politik, pencapaian tujuan pelayanan, dan outcomes pelayanan, serta menempatkan public leadership dan co-creation sebagai konsep kunci.

Strategic Public Value Governance

Kerangka *strategic public value(s) governance* menegaskan bahwa penciptaan nilai bukan monopoli pemerintah. Nilai dibentuk melalui interaksi aktor, proses negosiasi, sumber daya kolektif, dan konteks politik-sosial. Karena terdapat perbedaan kepentingan dan distribusi kekuasaan, pemimpin publik berfungsi sebagai integrator: mengidentifikasi common ground, mengelola value tensions, memastikan partisipasi bermakna, dan menjaga hubungan antara keputusan strategis dengan mandat publik. Thabit et al. (2025) secara eksplisit menempatkan integrative leadership dan strategic management sebagai komponen governance untuk mengarahkan kolaborasi multiaktor.

METODE PENELITIAN

Dengan demikian, meskipun artikel ini menggunakan pendekatan *narrative-critical review* dan bukan systematic literature review, proses identifikasi, seleksi, dan sintesis literatur tetap dilakukan secara transparan dan dapat ditelusuri.

Proses coding dilakukan secara bertahap. Pada tahap pertama dilakukan open coding dengan mengidentifikasi konsep dan proposisi yang berkaitan dengan legitimasi, kapasitas, kepemimpinan, kolaborasi, *co-creation,* boundary spanning, dan value tensions. Tahap kedua menggunakan axial coding untuk menghubungkan konsep-konsep yang memiliki hubungan substantif. Tahap ketiga dilakukan thematic synthesis dengan mengelompokkan hasil coding ke dalam tema yang lebih luas. Hasil perbandingan antarliteratur kemudian digunakan untuk mengidentifikasi irisan konseptual, perbedaan perspektif, serta kesenjangan literatur yang menjadi dasar pengembangan kerangka *Public Value Leadership (PVL).*

Untuk mengurangi subjektivitas dalam pemilihan literatur, proses seleksi dilakukan menggunakan kriteria inklusi

dan eksklusi yang ditetapkan sebelum tahap pembacaan mendalam. Setiap artikel yang ditemukan dipetakan berdasarkan identitas bibliografis, konsep utama, fokus kajian, konteks sektor publik, kontribusi terhadap public value, serta relevansinya terhadap dimensi kepemimpinan. Artikel kemudian dibandingkan berdasarkan kriteria yang sama sebelum dimasukkan sebagai literatur inti.

Kriteria eksklusi meliputi: (1) artikel yang hanya membahas kepemimpinan secara umum tanpa relevansi dengan sektor publik atau penciptaan nilai publik; (2) artikel yang berfokus pada sektor privat tanpa implikasi yang jelas bagi administrasi publik; (3) artikel yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan pertanyaan konseptual penelitian; (4) artikel duplikat yang ditemukan pada lebih dari satu database; dan (5) publikasi non-ilmiah seperti editorial, berita, opini, dan materi populer.

Kriteria inklusi meliputi: (1) artikel ilmiah yang diterbitkan pada jurnal yang terindeks Scopus atau Sinta; (2) membahas secara substantif public value, public value governance, kepemimpinan sektor publik, kepemimpinan kolaboratif, distributed leadership, transversal leadership, atau penciptaan nilai publik; (3) memiliki keterkaitan konseptual dengan peran pemimpin dalam penciptaan nilai publik; dan (4) tersedia informasi yang memadai untuk dilakukan analisis tematik. Literatur seminal yang menjadi dasar teori public value juga dipertahankan meskipun berada di luar rentang tahun penelusuran utama.

Penelusuran awal menghasilkan 100 artikel dari database Scopus dan Sinta. Selanjutnya dilakukan penyaringan berdasarkan judul, abstrak, relevansi terhadap fokus kajian, tahun publikasi, serta kesesuaian dengan tujuan konseptual artikel. Dari proses tersebut, 8 artikel dipilih sebagai literatur inti yang digunakan dalam sintesis konseptual, sementara karya seminal tetap digunakan sebagai fondasi teoritis.

Artikel ini menggunakan studi konseptual dengan pendekatan tinjauan literatur naratif-kritis. Penelusuran literatur dilakukan melalui dua basis data, yaitu Scopus dan Sinta, dengan mempertimbangkan literatur mengenai public value, public value governance, public sector leadership, collaborative leadership, distributed leadership, transversal leadership, dan public service logic. Kata kunci yang digunakan dalam proses penelusuran meliputi: *"public value" AND leadership; "public value governance" AND leadership; "public sector leadership" AND "public value"; "collaborative leadership" AND public sector; "distributed leadership" AND public organization; "transversal leadership" AND public organization; serta "public value creation" AND leadership.*

Tabel 1. Ringkasan Proses Seleksi Literatur

Tahap	**Hasil**
Database	Scopus dan Sinta
Artikel teridentifikasi	100 artikel
Literatur inti terpilih	8 artikel
Seleksi	Judul dan abstrak, relevansi, kriteria inklusi/eksklusi, dan pembacaan mendalam
Analisis	*Open coding, axial coding*, dan *thematic synthesis*

Sumber: Hasil penelusuran dan seleksi literatur penulis (2026)

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dari Administrator Ke *Value Creator*

Reorientasi pertama adalah perubahan basis peran. Administrator terutama memastikan kepatuhan prosedur, kesinambungan organisasi, dan penggunaan sumber daya sesuai aturan. Manajer NPM menambahkan fokus pada target, indikator, produktivitas, dan efisiensi. Pemimpin dalam kerangka PVL mempertahankan kedua fungsi tersebut tetapi menambahkan mandat penciptaan nilai: menghubungkan tujuan organisasi dengan kebutuhan publik dan mengorkestrasi kapasitas yang tersebar.

Perubahan ini bukan berarti meninggalkan efisiensi. Efisiensi menjadi salah satu instrumen kapasitas, bukan tujuan akhir. Organisasi dapat efisien tetapi tetap gagal menghasilkan public value apabila kebijakan tidak legitimate, tidak inklusif, tidak relevan, atau tidak mampu menyelesaikan masalah substantif. Karena itu, pemimpin perlu menggunakan kinerja operasional sebagai sarana untuk mencapai outcome publik yang sah dan bermakna.

Tabel 2. Dimensi *Public Value Leadership*

Dimensi	Pertanyaan kunci	Perilaku pemimpin	Mekanisme nilai
Legitimasi politik	Apa yang dianggap bernilai dan siapa yang mengotorisasi?	Membangun dialog, transparansi, deliberasi, dan akuntabilitas	Legitimasi dan trust publik
Kapasitas operasional	Apakah organisasi mampu mewujudkannya?	Mengombinasikan sumber daya, membangun kemampuan, mengoordinasikan implementasi	Kapasitas dan efektivitas
Co-creation	Bagaimana nilai dibentuk bersama?	Menghubungkan pemerintah, warga, bisnis, dan masyarakat sipil	Nilai bersama dan ownership
Boundary spanning	Bagaimana aktor lintas yurisdiksi bekerja bersama?	Direct, align, commit; membangun jejaring dan relational capital	Koordinasi lintas batas
Stewardship nilai	Bagaimana konflik nilai dikelola?	Mengakui pluralitas nilai, menegosiasikan trade-off, menjaga kepentingan publik	Keadilan, inklusi, dan keberlanjutan

Sumber: *Sintesis penulis berdasarkan Moore (1995), Bryson et al. (2014), Jakobsen et al. (2023), Grøn dan Jacobsen (2025), serta Thabit et al. (2025)*

Public Value Leadership Dalam Praktik Kolaboratif.

Dalam tata kelola kolaboratif, pemimpin tidak selalu memiliki kewenangan formal atas semua aktor. Karena itu, pengaruh harus dibangun melalui legitimasi, kepercayaan, framing masalah, pertukaran sumber daya, dan kemampuan menghubungkan aktor. Boundary-spanning leadership menjadi mekanisme penting karena pemimpin harus menerjemahkan kepentingan internal organisasi ke dalam agenda bersama tanpa menghapus perbedaan kepentingan.

Konsep transversal leadership memberikan bentuk perilaku yang lebih

operasional: pemimpin mengarahkan pegawai agar memahami tujuan lintas organisasi, menyelaraskan ekspektasi dan peran, serta membangun komitmen untuk berkontribusi pada kerja kolektif di luar batas kewenangan formal. Bukti konseptual dan pengembangan skala dari Grøn dan Jacobsen (2025) menunjukkan bahwa konsep tersebut dirancang untuk menjelaskan kepemimpinan yang mendukung kerja lintas yurisdiksi.

Pada level governance, pemimpin juga perlu menciptakan public space tempat perbedaan nilai dapat dibicarakan. Hartley, Parker, dan Beashel (2024) menekankan bahwa public value dapat melibatkan multiple and competing publics; kepemimpinan dalam konteks tersebut mencakup kemampuan menciptakan dan mempertemukan ruang publik agar suara dan pandangan yang berbeda dapat diekspresikan.

Tantangan Kontekstual

Pertama, red tape dan kepadatan regulasi dapat membuat pemimpin lebih berorientasi pada kepatuhan daripada penciptaan nilai. *Kedua*, pluralitas public values menghasilkan konflik: efisiensi dapat berhadapan dengan equity, kecepatan dengan deliberasi, atau kepastian dengan inovasi. *Ketiga*, kapasitas kelembagaan yang tidak merata membatasi kemampuan organisasi untuk berkolaborasi. *Keempat*, distribusi kewenangan lintas tingkat pemerintahan dapat memperbesar biaya koordinasi.

Dalam konteks negara berkembang, tantangan tersebut dapat diperkuat oleh keterbatasan data, kompetensi analitik, kualitas koordinasi, dan ketergantungan pada prosedur. Karena itu, PVL tidak dapat berhenti pada pengembangan soft skills pemimpin. Ia harus dibarengi dengan desain kelembagaan yang memberi ruang koordinasi, pertukaran informasi, eksperimen kebijakan, dan akuntabilitas Lintas Organisasi.

Reorientasi Untuk Konteks Birokrasi Indonesia

Reformasi birokrasi Indonesia dapat dibaca melalui tiga pergeseran. Pertama, dari compliance-oriented leadership menuju outcome- and value-oriented leadership. Kedua, dari silo organisasi menuju collaborative governance. Ketiga, dari pelayanan sebagai transaksi administratif menuju pelayanan sebagai proses co-creation. Dalam kerangka tersebut, pemimpin ASN perlu memiliki kemampuan membaca kebutuhan publik, membangun legitimasi, mengintegrasikan sumber daya, dan mengorkestrasi jejaring.

Agenda RB tematik relevan dengan PVL karena masalah prioritas seperti kemiskinan, stunting, investasi, transformasi digital, atau pelayanan dasar tidak dapat diselesaikan oleh satu unit birokrasi. Orientasi tematik menuntut integrasi lintas perangkat daerah, kementerian/lembaga, sektor usaha, akademisi, dan masyarakat. Pemimpin yang berorientasi public value harus menggeser ukuran keberhasilan dari sekadar terserapnya anggaran atau tercapainya output menuju perubahan yang benar-benar bernilai bagi warga.

Pada tingkat pemerintah daerah, PVL dapat diterapkan melalui forum lintas perangkat daerah, data sharing, collaborative problem solving, co-design pelayanan, dan mekanisme umpan balik warga. Kepala daerah dan pimpinan birokrasi berperan sebagai convenor dan integrator, sementara perangkat daerah menjadi simpul kapasitas. Dengan demikian, kolaborasi tidak menjadi forum

seremonial, tetapi menjadi mekanisme produksi nilai bersama yang mempunyai tujuan, indikator, pembagian peran, dan akuntabilitas yang jelas.

KESIMPULAN

Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian selanjutnya perlu mengembangkan dan menguji instrumen pengukuran PVL yang mencakup legitimasi, kapasitas operasional, co-creation, boundary spanning, dan stewardship nilai. Penelitian empiris di pemerintah daerah juga diperlukan untuk menguji hubungan antara PVL, kapasitas kelembagaan, kualitas kolaborasi, dan penciptaan nilai publik. Studi komparatif antar daerah dapat dilakukan untuk mengetahui bagaimana variasi kapasitas kelembagaan, konfigurasi politik, dan karakteristik governance memengaruhi penerapan dan efektivitas PVL.

Artikel ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, sebagai narrative-critical review, sintesis yang dihasilkan tetap bergantung pada interpretasi konseptual penulis meskipun proses seleksi dan coding telah dibuat transparan. Kedua, literatur inti yang digunakan dalam sintesis berjumlah 8 artikel dari 100 artikel yang ditelusuri melalui Scopus dan Sinta, sehingga cakupan bukti empiris yang menjadi dasar pengembangan konstruk masih terbatas. Ketiga, PVL yang dikembangkan dalam artikel ini belum diuji secara empiris dan belum memiliki instrumen pengukuran yang telah teruji. Keempat, konteks birokrasi Indonesia digunakan terutama sebagai ruang implikasi konseptual, bukan sebagai lokasi pengujian empiris.

Secara praktis, kerangka PVL mengimplikasikan bahwa pengembangan kepemimpinan ASN perlu melampaui kompetensi administratif dan manajerial internal. Pengembangan kapasitas perlu mencakup public value reasoning, stakeholder engagement, negosiasi, systems thinking, collaborative problem solving, dan boundary spanning. Pada tingkat pemerintah daerah, PVL dapat diterapkan melalui forum lintas organisasi, integrasi data, co-design pelayanan, mekanisme umpan balik warga, dan penetapan target serta akuntabilitas bersama.

Kontribusi teoretis artikel ini terletak pada integrasi perspektif public value dengan literatur public sector leadership, khususnya collaborative, distributed, dan transversal leadership. PVL menawarkan kerangka yang menempatkan pemimpin sebagai value creator, integrator, boundary spanner, dan steward nilai publik. Dengan demikian, artikel ini memperluas pembahasan kepemimpinan sektor publik dari orientasi pengelolaan organisasi menuju kemampuan menghubungkan legitimasi, kapasitas, dan penciptaan nilai dalam lingkungan governance yang kompleks.

Sintesis literatur menunjukkan bahwa Public Value Leadership (PVL) dapat dipahami sebagai reorientasi kepemimpinan sektor publik yang mengintegrasikan tiga kebutuhan utama, yaitu legitimasi dan otorisasi publik, kapasitas operasional, serta penciptaan nilai bersama melalui co-creation. Ketiga dimensi tersebut diperkuat oleh kemampuan boundary spanning, mobilisasi aktor lintas organisasi, dan pengelolaan konflik antar-public values. Temuan konseptual ini menunjukkan

bahwa kepemimpinan berorientasi public value tidak cukup dipahami sebagai kemampuan meningkatkan kinerja organisasi, tetapi sebagai kemampuan mengorkestrasi sumber daya, kepentingan, dan proses kolaboratif untuk menghasilkan nilai yang legitimate dan bermakna bagi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the New Public Management. Public Administration Review, 74(4), 445–456. https://doi.org/10.1111/puar.12238

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Barberg, B. (2023). Public Value Governance and Strategic Public Management. In Handbook on Strategic Public Management. Edward Elgar Publishing.

Dandalt, E. (2024). Public sector leadership in leadership scholarship: A systematic literature review. Journal of Public Affairs, 24(3), e2930. https://doi.org/10.1002/pa.2930

Grøn, A. B., & Jacobsen, C. B. (2025). Understanding transversal leadership in public organizations: Conceptualization and development of a measurement scale. Public Management Review, 27(5), 1417–1443. https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2402343

Hartley, J., Parker, S., & Beashel, J. (2024). Leading and Recognising Public Value. In B. J. Cook (Ed.), Challenges to Public Value Creation (pp. 159–182). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-031-46030-2_10

Jakobsen, M. L., Kjeldsen, A. M., & Pallesen, T. (2023). Distributed leadership and performance-related employee outcomes in public sector organizations. Public Administration, 101(2), 500–521. https://doi.org/10.1111/padm.12801

Marcy, R. T. (2023). Reflections on gaps in public sector leadership development theory. International Journal of Public Leadership, 19(4), 261–275. https://doi.org/10.1108/IJPL-02-2023-0009

Mau, T. A. (2020). Public sector leadership: An emerging subfield with tremendous research potential. Canadian Public Administration, 63(1), 140–146. https://doi.org/10.1111/capa.12361

Moore, M. H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Harvard University Press.

Thabit, S., Sancino, A., & Mora, L. (2025). Strategic public value(s) governance: A systematic literature review and framework for analysis. Public Administration Review, 85(3), 885–906. https://doi.org/10.1111/puar.13877

Virtanen, P., & Jalonen, H. (2024). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: An integrated conceptual framework. Public Management Review, 26(8), 2331–2354. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2268111