

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Administrasi dan Administrasi Publik

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu “ad” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi. Sedangkan pendapat A. Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban (2008:2) "administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik.

Pengertian Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafi'ie dkk dalam Pasolong, 2011:6).

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4) adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Selain itu, Keban juga menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam

mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008:4)

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah.

Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Selanjutnya Fayol mengemukakan prinsip-prinsip administrasi yaitu :

- a. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
- b. Wewenang. Manajer harus memberi perintah, wewenang akan membuat
- c. mereka melakukan dengan baik
- d. Disiplin. Tenaga kerja harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan oleh organisasi.
- e. Kesatuan komando. Setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.

- f. Kesatuan arah. Beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.
- g. Mengarahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum.
- h. Kepentingan setiap orang, pekerja atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
- i. Pemberian upah. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
- j. Pemusatan. Berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
- k. Rentang kendali. Garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkatan di bawahnya merepresentasikan rantai skalar.
- l. Tata tertib. Orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
- m. Keadilan. Manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
- n. Stabilitas pada jabatan personal, perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
- o. Inisiatif. Tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
- p. Rasa persatuan. Kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesalahan dalam organisasi.

Sedangkan Herbert Simon dalam Pasolong (2011:14) membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu :

- a. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
- b. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti
- c. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
- d. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Teori administrasi menurut WilliamL. Morrow sebagai berikut :

- a. Teori Deskriptif adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku.
- b. Teori Persepektif, adalah teori yang menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.
- c. Teori Normatif, pada dasarnya teori mempersoalkan peranan birokrasi.

- d. Apakah peranan biokrasi dipandang di dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, ataukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.
- e. Teori Asumtif, adalah teori yang memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha untuk memperbaiki praktik administrasi. Untuk mencapai tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis.
- f. Teori Instrumental, adalah teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.

Menurut Stephen P. Robbins, teori administrasi meliputi :

- a. Teori Hubungan Manusia. Teori ini dirintis oleh Elton Mayo. Pengembangan Teori Mayo didasarkan pada penemuannya selama memimpin proyek. Mayo bermaksud menguji hubungan antara produktivitas dengan lingkungan fisik. Mayo menangkap bahwa norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku kerja individual. Karenanya, rangsangan kenaikan upah tidak memacu pekerja untuk bekerja lebih produktif.
- b. Teori Pengambilan Keputusan. Dalam pengambilan keputusan para pemikir menyarankan dipergunakannya statistik, model optimasi, model

informasi, dan simulasi. Disamping itu dapat juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari *linear programming, critical path scheduling, inventory models, site location models*, serta berbagai bentuk *resource allocation models*.

- c. Teori Perilaku. Teori ini bermaksud untuk menintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini memahami pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.
- d. Teori Sistem. Dalam teori ini, organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan, pengolahan dan penghasil.
- e. Teori Kontigensi. Pada awalnya teori ini dipergunakan pada pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan. Teori kontigensi diangkat untuk mencari beberapa karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2009:4). The Lianggie (dalam Pasolong, 2011:3) mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Pasalong (2011:3) Administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan dasar efektif, efisien dan rasional. Selanjutnya ia menyatakan administrasi mempunyai dua dimensi yaitu dimensi karakteristik dan dimensi unsur-unsur. Dimensi karakteristik yang melekat pada administrasi yaitu efisien, efektif dan rasional sedangkan dimensi unsur-unsur administrasi yaitu:

- a. Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan
- b. Adanya kerjasama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta
- c. Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

Pembangunan menurut Siagian (2009:4) didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangkaian pembinaan bangsa (nation-building). Selanjutnya ia berpendapat paling sedikit tujuh ide pokok yang muncul dari definisi pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan, pembangunan dilakukan secara terencana baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, jangka pendek, rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan, pembangunan mengarah ke modernitas, modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multi dimensional, semua

hal yang disinggung di tujukan kepada usaha pembinaan bangsa.

Sebagai suatu perubahan yang terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan kedalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah “bagaimana” meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat dikatakan sebuah kebijakan (Suharto, 2006:4).

Selanjutnya Todaro (dalam Suharto,2006:3) mengemukakan bahwa sedikitnya pembangunan harus memiliki tiga tujuan yang satu sama lain saling terkait yaitu:

- a. Meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, kesehatan dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.
- b. Mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa. Aspek ini meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan.
- c. Memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan.

Dapat dipahami bahwa proses pembangunan dapat diupayakan kearah yang positif serta lebih maju dari sebelumnya. Dalam membangun tentunya tidak akan semudah membalikan telapak tangan. Perlu usaha-usaha secara sadar, pengorbanan dan proses yang memakan waktu serta harus dilalui dengan kerjasama semua pihak yang terlibat. Upaya-upaya sadar yang dikaitkan dengan negara untuk melakukan perbaikan dikenal dengan administrasi pembangunan.

Siagian (2009:5) mendefenisikan adminstrasi pembangunan yaitu seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya.

Mosto padidjaya (dalama fiffudin, 2010:51) Menyatakan bahwa administrasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi yang mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efesien.

Dari pengertian administrasi pembangunan diatas dapat dipahami sangat penting untuk kemajuan suatu negara melalui usaha-usahayang dilakukan pemerintah. Administrasi pembangunan mempunyai fungsi dalam perumusan kebijakan dan program-program pembangunan yang pelaksanaan diilakukan secara efektif untuk kesejahteraan rakyat.

Afiffudin (2010:64) fokus analisis administrasi pembangunan adalah proses pembangunan yang diselenggarakan oleh suatu bangsa dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita negara atau bangsa tertentu, termasuk cara-cara ilmiah yang

dipergunakan dalam pemecahan masalah, meghadapi tantangan, memanfaatkan peluang dan menyingkirkan ancaman. Disiplin ilmu administrasi pembangunan memiliki ciri-ciri yang membedakan dengan disiplin Ilmu-ilmu yang lain yaitu :

- a. Orientasi administrasi pembangunan lebih mengarah kepada usaha perubahan-perubahan keadaan yang dianggap lebih baik.
- b. Administrasi pembangunan melakukan perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek perkembangan dibidang-bidang lain seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain.

Jika dimasukkan administrasi pembangunan dalam konteks idea menurut Siagian maka dapat dipahami administrasi pembangunan adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh desa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan desa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Kegiatan pembangunan di desa dalam Jayaditana (2006:87) meliputi bidang ekonomi, sosial, fisik dan prasarana dan pemerintahan.

Administrator adalah orang yang menduduki posisi puncak dalam suatu struktur. Ia merumuskan tujuan dan kebijakan yang berlaku umum dan menjadi dasar atau pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional (Silalahi, 2002:21). Jadi administrator pembangunan dapat diartikan secara sederhana yaitu orang yang menduduki posisi puncak dalam suatu struktur yang merumuskan kebijakan yang menjadi dasar dalam kegiatan pembangunan. Sesuai dengan penelitian ini maka kedudukan dan posisi puncak yang dimaksud adalah kepala desa. Kepala desa sebagai administrator pembangunan harus mampu mengemban amanah untuk

memperbaiki keadaan desa dengan berbagai program yang sifatnya membangun.

Menurut kartono (2006:325) Administrator pembangunan bertugas melakukan rentetan usaha bersama rakyat atau masyarakat dalam iklim demokratis untuk mengadakan perbaikan dan peningkatan tata kehidupan serta sarana kehidupan, demi pencapaian kesejahteraan, kebaikan sertakeadilan merata.

Administrator pembangunan dalam kaitan menjalankan tugasnya menetapkan dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Menurut Suharto (2006:7) kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarah kancara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam pencapaian tujuan tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat berupa program-program yang disusun. Kebijakan bersifat umum dan untuk merealisasikan kebijakan disusun berbagai program. Fungsi kebijakan disini adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program- program pelayanan yang efektif.

2.2 Konsep Ilmu Organisasi dan Organisasi Publik

Organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan (Indriyo Gitosudarmo, 1997). Sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misi serta tujuan yang sama dengan perwujudan eksistensi sekelompok orang tersebut terhadap masyarakat. Organisasi yang dianggap baik adalah organisasi yang dapat diakui keberadaannya

oleh masyarakat disekitarnya, karena memberikan kontribusi seperti; pengambilan sumber daya manusia dalam masyarakat sebagai anggota-anggotanya sehingga menekan angka pengangguran. Orang-orang yang ada di dalam suatu organisasi mempunyai suatu keterkaitan yang terus menerus. Rasa keterkaitan ini, bukan berarti keanggotaan seumur hidup. Akan tetapi sebaliknya, organisasi menghadapi perubahan yang konstan di dalam keanggotaan mereka, meskipun pada saat mereka menjadi anggota, orang-orang dalam organisasi berpartisipasi secara relatif teratur.

Menurut para ahli terdapat beberapa pengertian organisasi sebagai berikut:

Stoner mengatakan bahwa organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan atasan mengejar tujuan bersama. Stephen P. Robbins (2009:5) menyatakan bahwa Organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Menurut Sufian (2003;13), mengatakan “organisasi adalah sarana atau alat mencapai tujuan”, maksudnya adalah dengan adanya organisasi maka memudahkan untuk menjalin kerjasama yang tertata, yang terstruktur, sehingga personil-personil didalam organisasi merasa nyaman melaksanakan tugasnya sehingga tujuan organisasi bisa terlaksana dengan baik. Selanjutnya menurut Waldo (dalam Sufian, 2003;13) mengatakan “organisasi adalah pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan-kebiasaan dalam suatu sistem administrasi”.

Organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan organisasi juga sebagai wadah tempat terselenggaranya administrasi sebagaimana batasan yang di ungkapkan oleh Mooney (dalam Syafii'e, 2007;113) bahwa organisasi adalah segala bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Sedangkan menurut Ndraha (2003;163) ukuran membantu kerja terhadap organisasi pemerintahan yaitu :

- a. Efisiensi, yaitu untuk mengukur proses, efektifitas guna mengukur keBaikan mencapai tujuan.
- b. Efektifitas, yaitu jika didefenisikan secara abstrak sebagai tingkat pencapaian tujuan.
- c. Kualitas, yaitu membantu kemampuan kerja pelayanan atau tugas-tugas yang diberikan sebagai berikut yaitu :
 - a) Kesetiaan
 - b) Prestasi kerja
 - c) Tanggung jawab
 - d) Ketaatan
 - e) Kejujuran
 - f) Kerjasama
 - g) Kepemimpinan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 ditetapkan unsur-unsur yang membantu dalam pembuatan daftar kegunaan pelaksanaan tugas Kepala Dusun, yaitu : Prestasi kerja, Tanggung Jawab, Ketaatan, Kejujuran, Kerjasama, Kepemimpinan Keamanan serta ketertiban.

Menurut Syafii'e (2005;77) adapun unsur-unsur yang digunakan dalam mengukur pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yaitu :

- a. Membuat kebijakan untuk pemerintah Sumber Daya Alam dan lingkungan hidup.
- b. Menjalankan keamanan desa, misalnya mengadakan ronda atau siskamling;
- c. Memberikan kestabilan terhadap pelayan masyarakat;
- d. Perilaku yang adil terhadap masyarakat;
- e. Mengemukakan kesejahteraan masyarakat.

Organisasi publik dikembangkan dari teori organisasi, oleh karena itu untuk memahami organisasi publik dapat ditinjau dari sudut pandang teori organisasi. Menurut Fahmi (2013:1) organisasi publik merupakan sebuah wadah yang memiliki multi peran dan didirikan dengan tujuan mampu memberikan serta mewujudkan keinginan berbagai pihak dan tidak terkecuali kepuasan bagi pemiliknya.

Sedangkan menurut Stephen P.Robbins (dalam Fahmi, 2013:2), organisasi publik merupakan kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapatdi identifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Pengertian organisasi publik berkenaan dengan proses pengorganisasian.

Menurut Handoko (2011:167) Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah stuktur organisasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implentasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh ari efektif. Di Indonesia sering terjadi *inefektivitas implementasi* kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerjasama diantara lembaga-lembaga Negara dan pemerintah. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak organisai, birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapatmendukungkebijakan yang telah diputuskan dengan melakukan koordinasi yang baik.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi publik adalah salah suatu wadah yang menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik, dilandasi dengan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Tujuan Organisasi PublikNegara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pendirian organisasi publik merupakanu payau ntuk

mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggungjawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas.

Tujuan organisasi public sendiri menurut Etzioni (dalam Handoko, 2011:109), yaitu suatu keadaan yang diinginkan dimana organisasi bermaksud untuk merealisasikan dan sebagai pernyataan tentang keadaan di waktu yang akan datang dimana organisasi sebagai kolektifitas mencoba untuk menimbulkannya.

Tujuan organisasi meletakkan kerangka prioritas untuk memfokuskan arah semua program dan aktivitas lembaga dalam melaksanakan misi lembaga.

Pendirian organisasi publik bertujuan secara optimal bagi peningkatan :

- a. Kesejahteraan rakyat, karena pada hakekatnya pelayanan publik merupakan infrastruktur bagi setiap warga Negara untuk mencapai suatu kesejahteraan;
- b. Budaya dan kualitas aparat pemerintah untuk menjadi abdi bagi negara dan masyarakatnya, bukan sebagai penguasa terhadap negara dan masyarakatnya.
- c. Kualitas pelayanan umum atau publik diberbagai bidang pemerintahan umum dan pembangunan terutama pada unit-unit kerja pemerintah pusat dan daerah, sehingga masyarakat diharapkan akan mendapatkan perilaku pelayanan yang lebih cepat, tepat, murah, dan memuaskan. Selain itu, era reformasi menuntut pelayanan umum harus transparan dan tidak diskriminatif dengan menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pertimbangan efisiensi.

2.3 Konsep Ilmu Manajemen

Menurut *Mary Parker Follet*, manajemen telah diberi batasan sebagai seni untuk melaksanakan suatu pekerjaan melalui orang-orang (*the art of getting things done through people*).

Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Proses adalah suatu cara yang sistematis untuk menjalankan suatu pekerjaan. Perencanaan secara tidak langsung menyatakan bahwa manajer atau pimpinan terlebih dahulu memikirkan dengan matang tujuan dan tindakannya. Tindakan manajer atau pimpinan biasanya berdasarkan atas suatu metode rencana atau logika tertentu dan bukan atas suatu firasat.

Pengorganisasian berarti bahwa manajer atau pimpinan mengkoordinasikan sumber daya manusia serta sumber daya bahan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan. Keefektifan sebuah organisasi tergantung pada kemampuannya mengarahkan sumber daya guna mencapai tujuannya. Semakin terpadu dan terkoordinasi tugas-tugas sebuah organisasi akan semakin efektif organisasi itu.

Pengarahan berarti bagaimana manajer atau pemimpin mengarahkan dan mempengaruhi para bawahan, bagaimana cara agar orang-orang lain melaksanakan tugas-tugas yang esensial (kepuasan masyarakat) dengan menciptakan suasana yang tepat, manajer atau pimpinan membantu bawahannya untuk bekerja sebaik-baiknya.

Pengendalian berarti bahwa manajer atau pimpinan berusaha untuk menjamin bahwa organisasi bergerak ke arah tujuannya. Apabila ada bagian tertentu dari organisasi itu berarti pada jalan yang salah, manajer atau pimpinan berusaha untuk menemukan penyebabnya kemudian membelokkannya kembali ke arah yang benar.

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia (Ramto, 1997:14). Dengan demikian, manajemen pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya (Kristiadi, 1994: 23)

Kristiadi (1994:23) menyebutkan bahwa, tugas pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik (*public utility*) dan memberikan pelayanan (*public service*) misalnya dalam bidang-bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya.

Terminologi manajemen, sangat erat hubungannya dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara yang seefisien mungkin (Suradinata, 1996:67). Istilah pemerintahan seperti dijelaskan lebih lanjut oleh Suradinata (1996:68) dapat diartikan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara.

Secara konseptual dari dua istilah diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan mengandung arti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan-tujuan negara dengan menggunakan sumber-sumber yang dikuasai negara.

Lynn (1966: 20) menjelaskan bahwa, manajemen pemerinthan yang baik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

- a. Dari proses; manajemen pemerintahan sebagai proses, harus lebih mengutamakan proses yang demokratis di atas segala rencana dan tujuan yang telah ditentukan.
- b. Dari hasil; manajemen sebagai hasil akan menggambarkan kesungguhan hati, pemaknaan secara efesien akan sumber-sumber yang terbatas dengan mengutamakan administrasi yang baik di atas proses yang ada (Ramto: 1997: 16). Lebih lanjut Ramto (1997: 16) menjelaskan bahwa, manajemen pemerintahan yang baik dapat tercermin dari proses pengambilan keputusan yang demokratis

2.4. Fungsi-Fungsi Manajemen

Fungsi-fungsi manajemen adalah sebagai berikut :

- a. Perencanaan

Rencana memberikan sasaran bagi organisasi dan menetapkan prosedur terbaik untuk mencapai sasaran tersebut serta memungkinkan:

- a) Organisasi dapat memperoleh serta mengikat sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuannya.

- b) Anggota organisasi dapat melanjutkan kegiatan-kegiatan konsisten dengan tujuan dan prosedur yang telah dipilih.
- c) Kemajuan kearah tujuan dapat dimonitor dan diukur, sehingga tindakan perbaikan dapat diambil apabila kemajuan itu tidak memuaskan.
- d) Langkah-langkah perencanaan adalah pemilihan tujuan organisasi, sasaran ditetapkan untuk subunit-subunit organisasi dan program-program ditetapkan.

b. Pengorganisasian

Manajer atau pemimpin telah menetapkan sasaran dan mengembangkan rencana atau program untuk mencapainya, maka ia harus merancang dan mengembangkan sebuah organisasi yang dapat menjalankan program itu dengan berhasil. Sasaran yang berbeda membutuhkan organisasi yang berbeda untuk mencapainya. Staffing adalah perekrutan, penempatan an platihan karyawan yang memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas organisasi.

c. Pengarahan

Setelah rencana disusun, struktur organisasi telah ditentukan, serta staf telah direkrut an dilatih, maka langkah yang telah ditetapkan. Fungsi ini dikenal dengan sebutan pemimpinan (*leading*), pengarahan (*directing*), pemotivasian (*motivating*), penggerakan (*actuating*) dan masih banyak lagi.fungsi ini menyangkut kegiatan yang dimaksudkan agar para anggota organisasi dapat bekerja dengan cara yang akan membantu tercapainya sasaran yang telah ditetapkan.

d. Pengendalian

Fungsi pengendalian dari manajemen mencakup 3 (tiga) unsur utama yaitu:

- a) Menetapkan standar prestasi
- b) Mengukur prestasi yang sedang berjalan dan membandingkan dengan standard yang telah ditetapkan
- c) Mengambil tindakan untuk memperbaiki prestasi yang tiak sesuai dengan standard.

Melalui fungsi pengendalian, manajer atau pimpinan dapat menjaga organisasi tetap berjalan dengan benar dan tidak membiarkannya menyimpang terlalu jauh dari tujuannya. Adanya fungsi-fungsi manajemen yang berbeda tidak berarti bahwa setiap manajer atau pimpinan yang manapun memiliki kebebasan penuh untuk melaksanakannya sesuka hatinya atau kapan pun ia mau.

2.5 Kepemimpinan Publik

Kepemimpinan publik sebagai kepemimpinan birokrasi publik memiliki peran yang sangat strategis. Hal tersebut dikarenakan ketika berhasil atau tidaknya birokrasi publik dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan dan lain-lainnya sangat menentukan kualitas kepemimpinan. Kepemimpinan publik disebut juga sebagai pimpinan administrasi. Pada dasarnya bahwa kepemimpinan publik merupakan kepemimpinan seorang pemimpin yang memimpin untuk orang banyak sesuai dengan pengertian dan tugas seorang pemimpin. Kepemimpinan berasal dari kata pemimpin, yang berarti seseorang yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan

kelebihan dalam satu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktifitas demi tercapainya suatu maksud dan beberapa tujuan (Kartono, 2005:76).

Kepemimpinan merupakan proses mempengaruhi orang lain agar mau berperan serta dalam rangka memenuhi tujuan yang telah ditetapkan bersama. Umar (2008:38) mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses pengarahan dan usaha mempengaruhi aktivitas yang berkaitan dengan tugas dari para anggota kelompok.

Menurut Katll, 2000 (dalam [http:// www. academia. edu/20448579 /Kepemimpinan_ Sektor_Publik](http://www.academia.edu/20448579/Kepemimpinan_Sektor_Publik)) ada dua arus besar mendefinisikan kepemimpinan dalam literatur administrasi publik. Pertama, Kepemimpinan publik, sebagai pendekatan tradisional dalam bidang ilmu politik yang memisahkan dimensi politik dan administrasi dari sektor publik, peran lingkup administrasi yang terbatas pada pelaksanaan kebijakan dalam tradisi hirarkis paling murni dari birokrasi yang ideal. Kepemimpinan demikian memiliki hak prerogatif untuk memilih pejabat. Pendekatan ini merupakan aliran yang dominan dalam literatur tentang kepemimpinan di sektor publik. Kedua, kepemimpinan administratif yang tidak hanya melihat administrasi publik terbatas pada peran sebagai pelakasa tetapi juga memiliki yang kuat dan bertanggungjawab dalam membangun lembaga-lembaga publik. bahkan, ada ketegangan dialektis antara peran alami (yang menentukan) organisasi publik dan pengaruh dari para pemangku kepentingan yang berpotensi sebagai ancaman demokrasi. Sehingga harus adanya pemisahan yang jelas antara peran kepemimpinan politik dengan kepemimpinan administratif.

Kepemimpinan menurut Tead (dalam Kartono, 2009:57), adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuanyang diinginkan. Terry (dalam Kartono, 2009:57) juga mengatakan kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Boone danKurtz(1984) (dalam Pasolong , 2008:4) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah tindakan memotivasi orang lain atau menyebabkan orang lain melakukan tugas tertentu dengan tujuan untuk mencapai tujuan spesifik.

Sedangkan Menurut Hasibuan (2003:170) “Kepemimpinan adalah cara seorang pemimpin mempengaruhi perilaku bawahan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi”.Dimana defenisi kepemimpinan akhirnya dikategorikan menjadi tiga elemen. (Susanto A.B; Koesnadi Kardi, 2003:115), yakni :

- a. Kepemimpinan merupakan proses;
- b. Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (hubungan) antara pimpinan dan bawahan;
- c. Kepemimpinan merupakan ajakan kepada orang lain.

Dari berbagai pengertian diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa secara umum pengertian pemimpin adalah suatu kewenangan yang disertai kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan untuk menggerakkan orang-orang demi mencapai suatu tujuan tertentu.

2.5.1 Fungsi Pemimpin

Dalam upaya mewujudkan kepemimpinan yang efektif, maka kepemimpinan tersebut harus dijalankan sesuai dengan fungsinya. Sehubungan dengan hal tersebut, fungsi kepemimpinan berhubungan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan kelompok masing-masing yang mengisyaratkan bahwa setiap pemimpin berada didalam, bukan berada diluar situasi itu. Pemimpin harus berusaha agar menjadi bagian didalam situasi sosial kelompok atau organisasinya.

Fungsi kepemimpinan menurut Hadari Nawawi memiliki dua dimensi yaitu :

- a. Dimensi yang berhubungan dengan tingkat kemampuan mengarahkan dalam tindakan atau aktivitas pemimpin, yang terlihat pada tanggapan orang-orang yang dipimpinnya.
- b. Dimensi yang berkenaan dengan tingkat dukungan atau keterlibatan orang-orang yang dipimpin dalam melaksanakan tugas-tugas pokok atau organisasi, yang dijabarkan dan dimanifestasikan melalui keputusan-keputusan dan kebijakan pemimpin.

Sehubungan dengan dua dimensi tersebut, menurut nawawi, secara operasional dapat dibedakan dengan lima fungsi pokok kepemimpinan yaitu :

- a. Fungsi Instruktif

Pemimpin berfungsi sebagai komunikator yang menentukan apa (isi perintah), bagaimana (cara mengerjakan perintah), bilamana (waktu memulai, melaksanakan dan melaporkan hasilnya), dan dimana (tempat mengerjakan perintah) agar keputusan dapat diwujudkan secara efektif. Sehingga fungsi orang yang dipimpin

hanyalah melaksanakan perintah. Dalam hal ini fungsi orang yang dipimpin adalah sebagai pelaksana perintah. Inisiatif tentang segala sesuatu yang ada kaitannya dengan perintah tersebut, sepenuhnya adalah merupakan fungsi pemimpin. Fungsi ini juga berarti bahwa keputusan yang ditetapkan pemimpin tanpa kemauan bawahannya tidak akan berarti. Jika perintah tidak dilaksanakan juga tidak akan ada artinya. Intinya, kemampuan bawahan menggerakkan pegawainya agar melaksanakan perintah, bersumber dari keputusan yang ditetapkan. Perintah yang jelas dari pemimpin juga sebagai perwujudan proses bimbingan dan pengarahan yang dapat meningkatkan efektivitas dalam pencapaian pelayanan pada masyarakat sesuai tujuan.

b. Fungsi Konsultatif

Pemimpin dapat menggunakan fungsi konsultatif sebagai komunikasi dua arah. Hal tersebut digunakan sebagai usaha untuk menetapkan keputusan yang memerlukan bahan pertimbangan dan mungkin perlu konsultasi dengan orang-orang yang dipimpinnya. Konsultasi yang dimaksudkan untuk memperoleh masukan berupa umpan balik (feed back), yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki dan menyempurnakan keputusan yang telah ditetapkan dan dilaksanakan.

c. Fungsi Partisipasi

Dalam menjalankan fungsi partisipasi pemimpin berusaha mengaktifkan orang-orang yang dipimpinnya, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam melaksanakannya. Setiap anggota kelompok memperoleh kesempatan yang

sama untuk berpartisipasi dalam melaksanakan kesepakatan yang dijabarkan dari tugas-tugas pokok, sesuai dengan fungsi masing-masing. Fungsi ini tidak sekedar berlangsung dua arah, tetapi juga perwujudan pelaksanaan hubungan manusia yang efektif antara pemimpin dan orang yang dipimpin baik dalam keikutsertaan mengambil keputusan maupun dalam melaksanakan. Sekalipun memiliki kesempatan yang sama bukan berarti setiap orang bertindak semuanya, tetapi harus dilakukan dan dikerjakan secara terkendali dan terarah yang merupakan kerjasama dengan tidak mencampuri atau mengambil tugas pokok orang lain. Dengan demikian musyawarah menjadi hal yang sangat penting dalam kesempatan berpartisipasi melaksanakan program organisasi. Pemimpin tidak sekedar mampu membuat keputusan dan memerintah pelaksanaan, akan tetapi pemimpin harus tetap dalam posisi sebagai pemimpin yang melaksanakan fungsi kepemimpinan bukan sebagai pelaksana.

d. Fungsi Delegasi

Dalam melaksanakan fungsi delegasi, pemimpin memberikan pelimpahan wewenang, membuat, atau menetapkan keputusan. Fungsi delegasi sebenarnya adalah kepercayaan seorang pemimpin kepada orang yang diberi kepercayaan untuk pelimpahan wewenang dengan melaksanakan secara bertanggungjawab. Fungsi pendelegasian ini, harus diwujudkan karena kemajuan dan perkembangan kelompok tidak mungkin diwujudkan oleh pemimpin seorang diri. Jika pemimpin bekerja seorang diri, ia pasti tidak dapat berbuat banyak dan mungkin dapat menjadi tidak berarti sama sekali. Oleh karena itu sebagian wewenang perlu

didelegasikan kepada para bawahannya agar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

e. Fungsi pengendalian

Fungsi pengendalian berasumsi bahwa kepemimpinan yang efektif harus mampu mengatur efektivitas anggotanya secara terarah dan dalam koordinasi yang efektif, sehingga memungkinkan tercapainya tujuan bersama secara maksimal. Dalam melaksanakan fungsi pengendalian, pemimpin dapat mewujudkannya melalui kegiatan bimbingan, pengarahan, koordinasi, dan pengawasan. Dalam melakukan kegiatan tersebut berarti pemimpin berusaha mencegah terjadinya kekeliruan perseorangan dalam melaksanakan beban kerja atau perintah dari pimpinannya.

Seluruh fungsi kepemimpinan tersebut diatas, diselenggarakan dalam aktivitas kepemimpinan secara integral. Aktivitas atau kegiatan kepemimpinan yang bersifat integral tersebut dalam hal pelaksanaannya akan berlangsung sebagai berikut :

- a. Pemimpin berkewajiban menjabarkan program kerja yang menjadi keputusan yang kongkrit untuk dilaksanakan sesuai dengan prioritasnya masing-masing keputusan-keputusan itu harus jelas hubungannya dengan tujuan organisasi.
- b. Pemimpin harus mampu menterjemahkan keputusan-keputusan menjadi intruksi yang jelas, sesuai dengan kemampuan anggota yang

melaksanakannya. Setiap anggota harus mengetahui dari siapa intruksi diterima dan pada siapa dipertanggungjawabkan.

- c. Pimpinan harus berusaha untuk mengembangkan dan menyalurkan kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat baik secara perorangan maupun kelompok kecil. Pimpinan harus mampu menghargai gagasan, pendapat, saran, kritik anggotanya sebagai wujud dari partisipasinya. Usaha mengembangkan partisipasi anggota tidak sekedar ikut aktif dalam melaksanakan perintah, tetapi juga dalam memberikan informasi dan masukan untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam membuat dan memperbaiki keputusan-keputusan.
- d. Mengembangkan kerjasama yang harmonis, sehingga setiap anggota mengerjakan apa yang harus dikerjakan, dan bekerjasama dalam mengerjakan sesuatu yang memerlukan kebersamaan. Pemimpin harus mampu memberikan pengakuan dan penghargaan terhadap kemampuan, prestasi atau kelebihan yang dimiliki setiap anggota kelompoknya atau organisasi.
- e. Pemimpin harus membantu dalam mengembangkan kemampuan memecahkan masalah dan mengambil keputusan sesuai dengan batas tanggungjawab masing-masing. setiap anggota harus didorong agar tumbuh menjadi orang yang mampu menyelesaikan masalah-masalah, dengan menghindari ketergantungan yang berlebihan dari pemimpin atau orang lain. Setiap anggotanya harus dibina agar tidak menjadi orang selalu

menunggu perintah. Namun diharapkan setiap anggota adalah orang yang inisiatif artinya mampu bekerja dengan sendirinya karena kesadaran bahwa ia memiliki tanggungjawab

2.5.2 Pemimpin Ideal

Secara garis besar, seorang pemimpin idealnya memiliki tiga kategori umum, yakni (Arep, 2002:241) :

- a. Kemampuan menganalisa dan menarik kesimpulan yang tepat. Ia harus mampu menganalisa sesuatu masalah, situasi atau serangkaian keadaan tertentu dan menarik kesimpulan-kesimpulan yang tepat.
- b. Kemampuan untuk menyusun suatu organisasi serta dapat menyeleksi dan menempatkan orang-orang yang tepat untuk mengisi jabatan dalam organisasi yang bersangkutan.
- c. Kemampuan untuk membuat sedemikian rupa, agar organisasi yang bersangkutan berjalan lancar untuk menuju tujuan, cita-cita dan putusan dari tingkat yang lebih tinggi kepada bawahan-bawahannya, agar tujuan dan putusan-putusan itu dapat diterima dengan baik.

Ketiga kemampuan tersebut, idealnya dimiliki oleh seseorang pemimpin agar organisasi maju dan berkembang. Yang harus diingat, fungsi pemimpin juga harus dapat memotivasi staf/pegawainya. Untuk itu, paling tidak ada 8 watak atau sifat dari seseorang pemimpin yang efektif dalam memotivasi pegawai untuk meningkatkan produktivitas kerjanya. Mampu untuk menimbulkan kepercayaan pada diri orang lain.

Untuk itu dibutuhkan sejumlah persyaratan yang harus dipunyai oleh seorang pemimpin, yakni :

- a. Harus mempunyai pengetahuan yang cukup tentang alat-alat teknis dan prosedur-prosedur yang dipergunakan oleh para pegawainya, sehingga ia dapat member petunjuk-petunjuk dalam mengoperasikan alat-alat setra prosedur-prosedur yang diperlukan. Pengetahuan dan pengertian tentang garis-garis besar kebijaksanaan organisasi.
- b. Seorang pemimpin harus senantiasa setia memegang teguh setiap ucapannya. Ia harus senantiasa menepati janjinya, jika ingin menanam kepercayaan bawahannya. Seorang pemimpin harus mampu memberikan penilaian yang baik terhadap semua permasalahan, baik yang bersifat kedinasan maupun yang bersifat pribadi.
- c. Tabah dalam usahanya untuk mencapai tujuan organisasi. Pemimpin harus mempunyai keyakinan yang teguh atas segala sesuatu yang ingin dicapainya. Tegasnya ia harus tabah dan tekun untuk mencari cara-cara melakukan sesuatu sampai mendapatkan yang paling tepat untuk mencapai tujuan organisasi.
- d. Kemampuan untuk memberikan pengertian tanpa menimbulkan kesalahpahaman dalam dalam menjelaskan/mengemukakan tujuan organisasi kepada pihak lain. Kemampuan untuk mendengarkan secara simpatik, baik berupa usul-usul maupun berupa kritikan dari pihak lain maupun dari pihak bawahannya.

- e. Senantiasa menaruh minat yang tulus dan ikhlas terhadap orang lain, tulus terhadap kesejahteraan bagi pihak yang dipimpinnya.
- f. Kemampuan untuk memahami manusia serta reaksinya. Seorang pemimpin harus paham benar akan manusia baik manusia sebagai individu maupun sebagai anggota kelompok dan mengetahui mengapa ia bertindak sedemikian rupa.
- g. Seseorang pemimpin harus senantiasa waspada untuk selalu bersikap objektif dan jangan sampai membiarkan putusannya dipengaruhi oleh sentiment orang lain.

Seseorang pemimpin harus senantiasa bersikap teras dan transparan. Ia tidak boleh membiarkan orang lain berkata terhadap dirinya ; “ia selalu ingin rahasia dan tertutup.

2.5.3 Syarat-syarat Kepemimpinan

Menurut Kartono (2009:36) ada tiga hal penting mengenai konsepsi persyaratan kepemimpinan yaitu:

- a. Kekuasaan ialah kekuatan, otoritas dan legalitas yang memberikan wewenang kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu.
- b. Kewibawaan ialah kelebihan, keunggulan, keutamaan sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu.

- c. Kemampuan ialah segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial, yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.

2.5.4 Ciri-ciri Pemimpin yang Efektif

Menurut Winardi (2000:96) kualitas dan ciri-ciri pemimpin yang efektif dapat dikelompokkan dalam sebuah kerangka yang terdiri dari delapan buah kualifikasi dasar yaitu:

- a. Menginspirasi Kepercayaan pada Orang-Orang

Untuk menjadi seorang pemimpin, orang harus mendapatkan kepercayaan orang-orang yang akan dipimpinnya. Dalam menumbuhkan kepercayaan seorang pemimpin perlumemiliki sejumlah kualitas tertentu. Pemimpin harus memiliki pengetahuan kompeten tentang alat-alat teknis dan proses dengan apa para pengikutnya bekerja sehingga dengan demikian ia dapat mengajarkan dan mengembangkan mereka dalam penggunaannya. Selain itu pemimpin juga harus memiliki reputasi untuk menepati janji. Ia harus menepati kata-katanya untuk menimbulkan kepercayaan.

- b. Persistensi (tekad bulat) untuk Mencapai Tujuan

Seorang pemimpin harus percaya dan yakin 100% tentang apa yang ingin dicapai olehnya. Pemimpin harus memiliki persistensi dan

kemauan untuk mencari metode-metode guna mencapai tujuan dengan metode yang paling tepat.

c. Kemampuan untuk Berkomunikasi tanpa Menimbulkan Kesalahpahaman

Seorang pemimpin harus memiliki kemampuan untuk menerangkan tujuan yang akan dicapai kepada pihak lain dan membuatnya menjadi menarik. Hal ini penting untuk mengetahui kesulitan-kesulitan komunikasi dan menjaga juga timbulnya kesalahan-kesalahan pada pihak yang mendengarnya.

d. Kesiapan untuk Mendengar Secara Reseptif

Sifat ini sering kali membedakan seorang pemimpin dengan seorang komandan. Terdapat perbedaan antara mendengar dengan tertutup dan mendengar dengan keinginan jujur untuk mengerti dan menggunakan sudut pandangan orang lain sebaik-baiknya.

e. Perhatian Jujur Terhadap Manusia

Seorang pemimpin harus memiliki perhatian jujur dalam kesejahteraan orang-orang di bawah kepemimpinannya. Perhatian macam itu tidak dapat dibuat-buat.

f. Memahami Manusia dan Reaksi Mereka

Seorang pemimpin harus memahami manusia dan mengetahui mengapa mereka bertindak dengan cara tertentu. Seorang pemimpin harus mengerti bahwa apa yang dipikirkan seorang individu, apa yang

dikatakan olehnya, dan apa yang dilakukannya merupakan suatu produk dari banyak kekuatan-kekuatan yang mempengaruhinya.

g. Objektivitas

Seorang pemimpin harus hati-hati dan bersikap objektif dan jangan membiarkan sentimen pihak lain mempengaruhi perasaan sendiri.

h. Kejujuran

Seorang pemimpin harus jujur. Ia tidak dapat membiarkan orang-orang bertanya tentang apa yang sedang dipikirkannya.

2.5.5 Tipe-Tipe Kepemimpinan

Ada 8 tipe kepemimpinan menurut Kartono (2009:80-87) yaitu :

a. Tipe Kharismatis

Tipe pemimpin karismatis memiliki kekuatan energi, daya-tarik dan wibawa yang luar biasa dalam mempengaruhi orang lain, sehingga memiliki pengikut yang jumlahnya sangat besar. Pemimpin karismatis banyak memiliki inspirasi, keberanian, keyakinan teguh pada pendirian sendiri sehingga totalitas kepribadian pemimpin tersebut memancarkan pengaruh dan daya tarik yang teramat besar.

b. Tipe Paternalistis

Tipe pemimpin paternalistis yaitu tipe kepemimpinan yang kepatuhan, dengan sifat-sifat antara lain sebagai berikut:

- 1) Menganggap bawahan sebagai manusia yang tidak/belum dewasa, atau anak sendiri yang perlu dikembangkan;
- 2) Bersikap terlalu melindungi;
- 3) Jarang memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengambil keputusan sendiri;
- 4) Hampir tidak pernah memberikan kesempatan kepada bawahan untuk berinisiatif;
- 5) Hampir tidak pernah memberikan kesempatan pada pengikut dan bawahan untuk mengembangkan imajinasi dan upaya kreativitas mereka sendiri
- 6) Selalu bersikap maha tahu dan maha benar.

c. Tipe Militeristis

Tipe kepemimpinan militeristis mirip dengan tipe kepemimpinan otoriter. Adapun sifat-sifat pemimpin yang militeristis antara lain:

1. Lebih banyak menggunakan sistem perintah/komando terhadap bawahannya keras sangat otoriter, kaku dan sering kali kurang bijaksana;
2. Menghendaki kepatuhan mutlak dari bawahan;
3. Sangat menyenangi formalitas, upacara-upacara ritual dan tanda- tanda kebesaran yang berlebih-lebihan;
4. Menuntut adanya disiplin keras dan kaku dari bawahannya;

5. tidak menghendaki saran, usul, sugestib dan kritikan-kritikan dari bawahannya;
6. komunikasi hanya berlangsung searah saja.

d. Tipe Otokratis

Kepemimpinan otokrasi itu mendasarkan diri pada kekuasaan dan paksaan yang mutlak harus dipatuhi. Pemimpinnya selalu mau berperan sebagai pemain tunggal pada *a one-man show*. Pemimpin selalu berdiri jauh dari anggota kelompoknya jadi ada sikap menyisahkan diri dan *eksklusivisme*. Sikap dan prinsip-prinsipnya sangat kuno dan ketat-kaku.

e. Tipe *Laissez Faire*

Pada tipe kepemimpinan *laissezfaire* ini pemimpin praktis tidak memimpin, dia membiarkan kelompoknya dan setiap orang berbuats emau sendiri. Pemimpin tidak berpartisipasi dalam kegiatan kelompoknya. Semua pekerjaan dan tanggung jawab harus dilakukan oleh bawahan sendiri. Pemimpin tidak mempunyai kewibawaan dan tidak bisa mengontrol anak buahnya. Pemimpin hanyasebagai simbol karena kedudukannya biasanya diperoleh melalui penyogokan, suapan atau berkat sistem nepotisme.

f. Tipe Populistik

Menurut Worsley (dalam Kartono, 2009:85) bahwa kepemimpinan populistis sebagai kepemimpinan yang dapat membangunkan solidaritas rakyat. Kepemimpinan populistis berpegang teguh pada nilai-nilai masyarakat yang tradisional. Juga kurang mempercayai dukungan kekuatan serta bantuan hutang-hutang luar negeri (asing). Kepemimpinan jenis ini mengutamakan penghidupan (kembali) nasionalisme.

g. Tipe Administratif

Kepemimpinan tipe administratif ialah kepemimpinan yang mampu menyelenggarakan tugas-tugas administrasi secara efektif. Para pemimpinnya terdiri dari teknokrat dan administrator-administratur yang mampu menggerakkan dinamika modernisasi dan pembangunan. Dengan demikian dapat dibangun sistem administrasi dan birokrasi yang efisien untuk memerintah yaitu untuk menetapkan integritas bangsa pada khususnya, dan usaha pembangunan pada umumnya.

h. Tipe Demokratis

Kepemimpinan demokratis berorientasi pada manusia dan memberikan bimbingan yang efisien kepada para pengikutnya. Terdapat koordinasi pada semua bawahan, dengan penekanan pada

rasa tanggung jawab internal (pada diri sendiri) dan kerja sama yang baik. Kekuatan

kepemimpinan demokrasi ini bukan terletak pada individu pemimpin, akan tetapi kekuatan justru terletak pada partisipasi aktif dari setiap warga kelompok. Kepemimpinan demokratis menghargai potensi setiap individu, mau mendengarkan nasihat dan sugesti bawahan. Juga bersedia mengakui keahlian para spesialis dengan bidangnya masing-masing mampu memanfaatkan kapasitas setiap anggota seefektif mungkin pada saat-saat dan kondisi yang tepat.

2.5.6 Kepemimpinan Transformasional

Menurut Tery (Kartono 1995:13) bahwa kepemimpinan adalah aktivitas mempengaruhi orang-orang agar mereka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompoknya. Selanjutnya Ordway Teod juga berpendapat bahwa kepemimpinan merupakan kegiatan mempengaruhi orang-orang agar bekerjasama untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Selain itu, Young (dalam kartono 1998) ikut mendefinisikan juga bahwa kepemimpinan adalah bentuk dominasi yang didasari atas kemampuan pribadi yang sanggup mendorong atau mengajak orang lain untuk berbuat sesuatu berdasarkan akseptasi atau penerimaan oleh kelompoknya dan memiliki keahlian khusus yang tepat bagi situasi khusus.

Berdasarkan dari pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa esensi kepemimpinan adalah upaya untuk mempengaruhi orang lain dimana seorang pemimpin memiliki berbagai cara atau gaya kepemimpinan tertentu dan salah satunya adalah gaya kepemimpinan tranformasional.

Menurut Bass (1990) (dalam Swandari, 2003) bahwa kepemimpinan Tranformasional adalah pemimpin yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi bawahannya dengan cara-cara tertentu (Yulk, 1989). Kepemimpinan tranformasional dibangun dari dua kata yaitu kepemimpinan (*Leadership*) dan tranformasional (*tranformasional*). Istilah tranformasional berasal dari kata *to transform* yang artinya mengtranformasikan atau merubah suatu bentuk menjadi bentuk lainnya yang berbeda seperti mengtranformasikan dari visi menjadi sebuah realita atau merubah sesuatu yang potensial menjadi aktual. (Mulyono, 2009)

Teori tranformasional sering disebut sebagai teori-teori relasional kepemimpinan (*Relational Theories Of Leadership*). Teori ini berfokus pada hubungan yang terbentuk antara pimpinan dengan pengikutnya. Pemimpin memotivasi dan mengilhami atau menginspirasi orang dengan membantu anggota kelompok memahami posisinya untuk kemudian di tranformasikan menjadi perilaku nyata dalam rangka penyelesaian tugas pokok dan fungsi dalam kebersamaan. Pemimpin tranformasional berfokus pada kinerja dengan melibatkan bawahan dengan melibatkan bawahan anggota kelompok. Pemimpin tranformasional biasanya memiliki etika yang tinggi dan standart moral. (Aan Komariah, 2005)

Pemimpin transformasional adalah agent perubahan yang bertindak sebagai katalisator yaitu memiliki peran untuk merubah sistem kearah yang lebih baik. Katalisator adalah sebutan lain dari untuk pemimpin transformasional karena memiliki peran untuk meningkatkan segala sumber daya manusia yang ada dan berusaha menimbulkan semangat dan daya kerja cepat semaksimal mungkin. Pimpinan transformasional selalu tampil sebagai pelopor dan pembawa perubahan. (Aan Komariah, 2005)

Dengan Demikian dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan transformasional adalah kepemimpinan yang mampu menciptakan perubahan dalam sebuah organisasi dengan cara-cara tertentu agar organisasi atau intitusi terus melakukan perkembangan demi kemajuan serta dapat mewujudkan visi yang telah disepakati dalam suatu organisasi.

2.5.7 Ciri-Ciri Kepemimpinan Transformasional

Berbagai hasil sudi menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan yang terdapat dalam setiap organisasi memiliki hubungan dengan produktivitas dan efektivitas organisasi. Pemimpin dalam intitusi atau organisasi memiliki tanggungjawab yang besar untuk menumbuhkan dan membangun komitmen serta menjadikan semua aktivitas kerja sebagai sebuah kesadaran bersama sehingga tujuan atau visi dari sebuah intitusi atau lembaga dapat terwujud dengan baik.

Kepemimpinan Transformasional merupakan jenis kepemimpinan yang menekankan bahwa pentingnya sistem nilai untuk meningkatkan kesadaran anggota untuk melakukan perbaikan dan perubahan demi kemajuan bersama. Oleh karena itu, pemimpin Transformasional harus memiliki wawasan yang luas, mental yang baik, kepribadian yang kuat sehingga bisa mempengaruhi anggotanya untuk mewujudkan tujuan atau visi organisasi. Pemimpin Transformasional harus mampu membangun kedekatan emosional dengan bawahannya agar mudah mempengaruhi sehingga etos kerja anggotanya lebih tinggi.

Menurut Bass dan Avolio (dalam Yukl, 1998) ada empat ciri-ciri pemimpin Transformasional yaitu sebagai berikut

a) Kharismatik (*Idealized Influence*)

Pemimpin Transformasional memiliki integritas perilaku (*behavioral integrity*) atau persepsi terhadap kesesuaian antara perkataan dan tindakan. Pemimpin Transformasional memberikan contoh dan bertindak sebagai role model positif dalam perilaku, sikap, prestasi maupun komitmen terhadap anggota atau pengikutnya.

b) Inspirational (*Inspiration Motivation*)

Pemimpin yang inspirasional menurut Bass dan Avolio diartikan sebagai sejauh mana seorang pemimpin mampu mengkomunikasikan suatu visi yang

menarik, mampu menggunakan simbol-simbol untuk memfokuskan usaha pengikut dan memodelkan perilaku yang sesuai.

Pemimpin Transformasional mampu memberikan visi- visi tentang apa yang mungkin dan bagaimana memperolehnya dan Menjadi pemimpin yang mampu meningkatkan makna dan mempromosikan harapan-harapan positif tentang kebutuhan-kebutuhan yang harus dikerjakan.

c) Stimulasi Intelektual (*Intellectual Stimulation*)

Stimulasi intelektual dipahami dalam upaya seorang pimpinan dalam meningkatkan kesadaran anggota terhadap persoalan-persoalan anggota dan mempengaruhi anggota untuk melihat persoalan tersebut melalui perspektif baru. Dalam hal ini, anggota juga didorong untuk melakukan inovasi dalam menyelesaikan persoalan dan berkreasi untuk mengembangkan kemampuan diri serta didorong untuk menetapkan tujuan atau sasaran yang menantang.

Konsekuensi logis dari praktik simulasi intelektual ini, seorang pemimpin harus selalu siap dan selalu mengembangkan kapasitasnya untuk memecahkan masalahnya dengan caranya sendiri, secara kreatif dan inovatif.

d) Perhatian Secara Individual

Pemimpin transformasional memberikan perhatian khusus pada kebutuhan setiap individu untuk berprestasi dan berkembang dengan cara bertindak selaku pelatih atau penasehat.

Perhatian yang diberikan berorientasi pada individu dengan ditunjuk oleh pemimpin melalui pemberian dukungan dalam memperlakukan anggota

sesuai dengan kebutuhan mereka masing-masing. Mentoring merupakan salah satu cara sebagai tindakan konsultasi, nasihat dan tuntunan yang diberikan pimpinan pada anggotanya.

2.5.8. Indikator Kepemimpinan

Tipe kepemimpinan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan tipe kepemimpinan demokratis. Kepemimpinan demokratis adalah kepemimpinan berdasarkan demokrasi yang pelaksanaannya disebut pemimpin partisipasi (*participative leadership*). Pada kepemimpinan demokrasi ini, kepala desa harus mampu mempengaruhi masyarakat agar bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan cara berbagai kegiatan yang akan dilakukan dan ditentukan bersama. Indikator dalam penelitian ini menggunakan ciri dari kepemimpinan demokratis yang dikemukakan oleh White dan Lippitt dalam Pasolong (2008: 46) sebagai berikut:

- a. Semua kebijakan dirumuskan melalui musyawarah dan diputuskan oleh kelompok, sedangkan pemimpin mendorong.
- b. Pemimpin selalu berusaha menghargai potensi setiap individu. Kegiatan ditetapkan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan kelompok. Apabila diperlukan saran teknis, pemimpin mengajukan beberapa alternatif untuk dipilih.
- c. Setiap anggota bebas bekerja sama dengan siapa pun dan pembagian tugas diserahkan kepada kelompok.

- d. Pemimpin bersikap objektif dan senantiasa berdasarkan fakta dalam memberikan penghargaan dan kritik.

Pemimpin dikatakan baik apabila dia m indikator melaksanakan indicator di atas semuanya, dikatakan cukup baik apabila dia melaksanakan 2-3 dari indicator tersebut, dan tidak baik apabila dia hanya melaksanakan 0-1 dari indicator tersebut.

2.6. Konsep Partisipasi

Menurut kamus artinya adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta, Sedangkan partisipasi menurut terjemahan yang panjang adalah sesuatu yang menunjukkan kepada adanya keikutsertaan secara nyata dalam suatu kegiatan. Berdasarkan pendapat diatas partisipasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah guru-guru yang ikut serta dalam suatu kegiatan secara langsung dalam artinya adanya aksi dan reaksi.

Menurut Bhattacharyya dalam Ndraha (1990: 102) mengartikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama. Sedangkan Mubyarto dalam Ndraha (1990:102) mendefinisikannya sebagaikesediaanuntukmembantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Pengertian partisipasi menurut Yadop dalam Hamim,dkk (1996:156), yang lebih ditujukan padapartisipasi dalam pembangunan adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam proses pembangunan secara sukarela dan atas kemauannya sendiri yang dapat digolongkan kedalam empat bentuk partisipasi

masyarakat dalam pembangunan yaitu (1) partisipasi dalam pengambilan keputusan,(2) partisipasi dalam pelaksanaan program dan proyek pembangunan, (3) partisipasi dalam menilai kemajuan-kemajuan program pembangunan, dan (4) partisipasi dalam memanfaatkan hasil-hasil pembangunan.

Istilah partisipasi berasal dari bahasa asing yang artinya mengikutsertakan pihak lain. Beberapa definisi lain mengenai partisipasi adalah :

- a) Santoso Sastropetro mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung-jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- b) Alastraire White mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan komuniti setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan.
- c) Allport mengemukakan bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja. Dengan keterlibatan dirinya juga berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya.
- d) Keith Davis mengemukakan definisi partisipasi sebagai *“Mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them”*.

Menurut Davis, partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan

tersebut. Selain itu, Keith Davis juga melengkapi definisinya mengenai partisipasi dengan mengemukakan gagasan lain tentang partisipasi.

There are three ideas in this definition which are important to managers who will practice the art of participation, most of them do agree on the importance of these three ideas”.

Di dalamnya terdapat tiga buah gagasan yang penting artinya bagi para manajer atau pemimpin yang hendak menerapkan seni partisipasi dan kebanyakan dari mereka sependapat dengan tiga buah gagasan tersebut.

Dari beberapa definisi yang ada peneliti menyimpulkan bahwa partisipasi memiliki tiga gagasan penting, yakni keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab.

a. Keterlibatan mental dan emosional/inisiatif.

Keterlibatan ini bersifat psikologis daripada fisik. Seseorang dalam berpartisipasi lebih terlibat egonya daripada terlibat tugas.

b. Motivasi kontribusi

Unsur kedua adalah kesediaan menyalurkan sumber inisiatif dan kreatifitasnya untuk mencapai tujuan kelompok.

c. Tanggung jawab

Partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Ini juga merupakan proses sosial yang melaluinya orang-orang menjadi terlibat sendiri dalam organisasi dan ingin mewujudkan keberhasilannya. Pada saat orang-orang ingin menerima tanggung jawab aktivitas kelompok, orang-orang tersebut melihat adanya peluang untuk melakukan hal-hal yang diinginkan, yaitu merasa bertanggung jawab menyelesaikan pekerjaannya. Gagasan tentang

upaya menimbulkan kerja tim dalam kelompok ini merupakan langkah utama mengembangkan kelompok untuk menjadi unit kerja yang berhasil. Jika orang ingin melakukan sesuatu, orang tersebut akan menemukan cara melakukannya.

Disisi lain Syafruddin mengatakan :

Secara luas partisipasi dapat diartikan sebagai demokrasi politik yang menentukan tujuan, strategi dan perwakilan dalam pelaksanaan kebijaksanaan atau membangun. Secara sempit partisipasi dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam keseluruhan proses perubahan dan pembangunan masyarakat sesuai dengan arti pembangunan sendiri. Sebagai lawan dari kegiatan politik, partisipasi dapat diartikan sebagai golongan masyarakat yang berbeda kepentingannya di didik mengajukan secara rasional keinginannya dan menerima sukarela keputusan pembangunan.

Menurut Ach. Wazir Ws., *et al.* partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggung jawab bersama.

Partisipasi menurut Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi (Isbandi Rukminto Adi.2007:27).

Mikkelsen membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu:

- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- c. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
- d. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
- e. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;
- f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Dari tiga pakar yang mengungkapkan definisi partisipasi di atas, peneliti berkesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi.

Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers sebagai berikut: *pertama*, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; *kedua*, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; *ketiga*, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri (Diana.1991:107)

Apa yang ingin dicapai dengan adanya partisipasi adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang. Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development (DFID)* adalah:

- a) Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
- b) Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam

setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.

- c) Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d) Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- e) Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
- f) Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
- g) Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia (Monique.2004:107).

Partisipasi secara formal merupakan turut sertanya seseorang baik secara mental maupun secara emosional untuk memberikan sumbangan pemikiran, tenaga

dan material kepada proses pembuatan keputusan mengenai persoalan dimana keterlibatan pribadi orang yang bersangkutan melaksanakan tanggung jawab (taliziduhu ndraha.1990:130).

2.6.1 Bentuk dan Tipe Partisipasi

Ada beberapa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, yaitu partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan partisipasi representatif.

Dengan berbagai bentuk partisipasi yang telah disebutkan diatas, maka bentuk partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif.

Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas. Partisipasi tenaga adalah partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan

dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Dengan maksud agar orang tersebut dapat melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya.

Partisipasi buah pikiran lebih merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Partisipasi sosial diberikan oleh partisipan sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya dan dapat juga sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

Berdasarkan bentuk-bentuk partisipasi yang telah dianalisis, dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai tipe partisipasi yang diberikan masyarakat. Tipe partisipasi masyarakat pada dasarnya dapat kita sebut juga sebagai tingkatan partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat. Sekretariat Bina Desa (mengidentifikasi partisipasi masyarakat menjadi 7 (tujuh) tipe berdasarkan karakteristiknya, yaitu partisipasi pasif/manipulatif, partisipasi dengan cara memberikan informasi, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk insentif materil, partisipasi fungsional, partisipasi interaktif, dan *self mobilization*. Untuk lebih jelasnya lihat Tabel 2 .1

Tabel 2.1
Tipe Partisipasi

No.	Tipologi	Karakteristik
1.	Partisipasi pasif/ manipulative	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi;(b) Pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat; (c) Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.
2.	Partisipasi dengan cara memberikan informasi	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya;(b) Masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian; (c) Akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
3.	Partisipasi melalui konsultasi	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi; (b) Orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat; (c) Tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama; (d) Para profesional tidak berkewajiban mengajukan pandangan-pandangan masyarakat untuk ditindaklanjuti.
4.	Partisipasi untuk insentif materil	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, upah, ganti rugi, dan sebagainya;(b) Masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya; (c) Masyarakat tidak

		mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat insentif yang disediakan/diterima habis.
5.	Partisipasi fungsional	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek;(b) Pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati; (c) Pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu mandiri.
6.	Partisipasi interaktif	(a) Masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguatan kelembagaan yang telah ada;(b) Partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis; (c) Kelompok-kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka, sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.
7.	<i>Self mobilization</i>	(a) Masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi/ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki; (b) Masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan; (c) Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya.

Sumber : Sekretariat Bina Desa (1999: 32-33)

Pada dasarnya, tidak ada jaminan bahwa suatu program akan berkelanjutan melalui partisipasi semata. Keberhasilannya tergantung sampai pada tipe macam apa partisipasi masyarakat dalam proses penerapannya. Artinya, sampai sejauh mana pemahaman masyarakat terhadap suatu program sehingga ia turut berpartisipasi.

2.6.2 Partisipasi Masyarakat

Menurut Hamim, dkk (1996:156) partisipasi masyarakat adalah masyarakat ikut sertayaitumengikuti dan menyertai pemerintah dalam memberi bantuan guna meningkatkan, memperlancar, mempercepat dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan. Sejalan dengan uraian tersebut Slamet dalam Hamim,dkk.(1996:156), menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah:

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan, menentukan masalah, menentukan tujuan yang ingin di capai dan menentukan cara-cara pencapaiannya.
 - b. Partisipasi dalam melaksanakan rencana-rencana yang telah ditetapkan bersama.
 - c. Partisipasi dalam menerima hasil, menikmati keuntungan secara langsung dari berbagai program pembangunan yang telah dilakukan.
 - d. Partisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan yang telah dilakukan, sejauh mana telah memenuhi kebutuhan, apakah tujuan telah dapat dicapai.
- Berbagai rumusan tentang partisipasi masyarakat telah dikemukakan oleh para

ahli, ada beberapa hal yang penting yang merupakan eksistensi suatu partisipasi yaitu:

- a. Pada suatu partisipasi terdapat adanya kesediaan masyarakat untuk memberikan kontribusi, memberikan dan melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan.
- b. Pada suatu partisipasi terdapat adanya keterlibatan mental dan emosi seseorang yang berpartisipasi itu.
- c. Suatu partisipasi menyangkut kehidupan kelompok, ada solidaritas di dalam masyarakat.
- d. Kegiatan partisipasi akan diikuti oleh adanya rasa ikut bertanggungjawab terhadap aktivitas yang dilakukannya.
- e. Pada partisipasi terkandung didalamnya hal yang akan menguntungkan bagi yang akan berpartisipasi, artinya menyangkut adanya gerakan untuk mencapai suatu tujuan diri yang berpartisipasi itu.

Partisipasi dalam pembangunan harus merupakan perilaku yang sesuai dengan proses pertanggungjawaban pembangunan. Perilaku sendiri dalam proses pembangunan, akan menyangkut hubungan interaksi dan komunikasi pada kehidupan kelompok dalam masyarakat.

2.6.3. Partisipasi Masyarakat Dalam Manajemen Publik

Canter mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang (sirajudin.2006:13) Goulet mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok, yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan (non-elite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite).

a. Bentuk Partisipasi

- 1) Partisipasi buah pikiran
- 2) Partisipasi ini diwujudkan dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Sumbangan pemikiran yang diarahkan pada penataan cara pelayanan dari lembaga/badan yang ada, sehingga mampu berfungsi sosial secara aktif dalam penentuan kebutuhan anggota masyarakat.
- 3) Partisipasi tenaga
- 4) Partisipasi jenis ini diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan dari suatu kegiatan.
- 5) Partisipasi keterampilan
- 6) Jenis keterampilan ini adalah memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya pada anggota masyarakat lain yang

membutuhkannya. Kegiatan ini biasanya diadakan dalam bentuk latihan bagi anggota masyarakat. Partisipasi ini umumnya bersifat membina masyarakat agar dapat memiliki kemampuan memenuhi kebutuhannya.

b. Partisipasi uang (materi)

Partisipasi ini adalah untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan.

c. Partisipasi harta benda

Diberikan dalam bentuk menyumbangkan harta benda, biasanya berupa perkakas, alat-alat kerja bagi yang dijangkau oleh badan pelayanan tersebut.

d. Fungsi Partisipasi

Menurut Koeshadi Hardjasoemantri, bahwa fungsi partisipasi sbagai berikut :

- a) Memberikan informasi yang berharga kepada para pengambil keputusan.
- b) Partisipasi masyarakat akan mereduksi kemungkinan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.
- c) Membantu perlindungan hukum. (Santoso Sastropetro.1986.32)

b. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program, sifat faktor-faktor tersebut dapat mendukung suatu keberhasilan

program namun ada juga yang sifatnya dapat menghambat keberhasilan program. Misalnya saja faktor usia, terbatasnya harta benda, pendidikan, pekerjaan dan penghasilan.

Angell mengatakan partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan seseorang dalam berpartisipasi, yaitu:

- a. Usia
- b. Faktor usia merupakan faktor yang mempengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Mereka dari kelompok usia menengah ke atas dengan keterikatan moral kepada nilai dan norma masyarakat yang lebih mantap, cenderung lebih banyak yang berpartisipasi daripada mereka yang dari kelompok usia lainnya.
- c. Jenis kelamin
- d. Nilai yang cukup lama dominan dalam kultur berbagai bangsa mengatakan bahwa pada dasarnya tempat perempuan adalah “di dapur” yang berarti bahwa dalam banyak masyarakat peranan perempuan yang terutama adalah mengurus rumah tangga, akan tetapi semakin lama nilai peran perempuan tersebut telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.
- e. Pendidikan

- f. Dikatakan sebagai salah satu syarat mutlak untuk berpartisipasi. Pendidikan dianggap dapat mempengaruhi sikap hidup seseorang terhadap lingkungannya, suatu sikap yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.
- g. Pekerjaan dan penghasilan
- h. Hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena pekerjaan seseorang akan menentukan berapa penghasilan yang akan diperolehnya. Pekerjaan dan penghasilan yang baik dan mencukupi kebutuhan sehari-hari dapat mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan masyarakat. Pengertiannya bahwa untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan, harus didukung oleh suasana yang mapan perekonomian.
- i. Lamanya tinggal
- j. Lamanya seseorang tinggal dalam lingkungan tertentu dan pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan tersebut akan berpengaruh pada partisipasi seseorang. Semakin lama ia tinggal dalam lingkungan tertentu, maka rasa memiliki terhadap lingkungan cenderung lebih terlihat dalam partisipasinya yang besar dalam setiap kegiatan lingkungan tersebut(Murai.1967:130).

Sedangkan menurut Holil, unsur-unsur dasar partisipasi sosial yang juga dapat mempengaruhi partisipasi adalah:

- a) Kepercayaan diri masyarakat;
- b) Solidaritas dan integritas sosial masyarakat;
- c) Tanggung jawab sosial dan komitmen masyarakat;
- d) Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri;
- e) Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui sebagai/menjadi milik masyarakat;
- f) Kepentingan umum murni, setidaknya-tidaknya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan umum yang semu karena penunggangannya oleh kepentingan perseorangan atau sebagian kecil dari masyarakat;
- g) Organisasi, keputusan rasional dan efisiensi usaha;
- h) Musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan;
- i) Kepekaan dan ketanggapan masyarakat terhadap masalah, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat (Holil Soeleman:1980:10).

Faktor yang mempengaruhi partisipasi dalam suatu program juga dapat berasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut Holil ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partisipasi yang berasal dari luar/lingkungan, yaitu :

1. Komunikasi yang intensif antara sesama warga masyarakat, antara warga masyarakat dengan pimpinannya serta antara sistem sosial di dalam masyarakat dengan sistem di luarnya;
2. Iklim sosial, ekonomi, politik dan budaya, baik dalam kehidupan keluarga, pergaulan, permainan, sekolah maupun masyarakat dan bangsa yang menguntungkan bagi serta mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat;
3. Kesempatan untuk berpartisipasi. Keadaan lingkungan serta proses dan struktur sosial, sistem nilai dan norma-norma yang memungkinkan dan mendorong terjadinya partisipasi sosial;
4. Kebebasan untuk berprakarsa dan berkreasi. Lingkungan di dalam keluarga masyarakat atau lingkungan politik, sosial, budaya yang memungkinkan dan mendorong timbul dan berkembangnya prakarsa, gagasan, perseorangan atau kelompok

2.6.4 Bentuk(Tahap) Partisipasi

Menurut Ndraha (1990:103) ada beberapa bentuk (tahap) partisipasi,yaitu :

- a. Partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
- b. Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberitanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), menggiatkan, menerima dengan syarat.

- c. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan. Perasaan terlibat dalam perencanaan perlu ditumbuhkan sedini mungkin dalam masyarakat termasuk keputusan politik yang menyangkut nasib mereka dan partisipasi dalam hal yang bersifat teknis.
- d. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- e. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- f. Partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

2.6.5. Cara Menggerakkan Partisipasi

Menurut Poston dalam Ndraha (1990:104) Perbaikan kondisi hidup masyarakat dan upaya memenuhi kebutuhan masyarakat dapat menggerakkan partisipasi. Goldsmith dan Blustein (dalam Ndraha, 1990:105) berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika:

- a. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
- b. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
- c. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi

kepentingan masyarakat setempat.

- d. Dalam proses partisipasi itu terjamin dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

2.6.6. Kendala/Hambatan Partisipasi

Faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat menurut Prasetya (2015: 29-31) dapat dibedakan dalam faktor internal dan faktor eksternal sebagai berikut:

a. Faktor internal

- 1) Jenis kelamin, Didalam sistem pelapisan sosial yang terbentuk di masyarakat atas dasar seksualitas ini, golongan pria memiliki hak istimewa dibandingkan golongan wanita. Dengan demikian maka kecenderungannya, kelompok pria akan lebih banyak berpartisipasi.
- 2) Usia, Dalam masyarakat terdapat pembedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas, sehingga akan memunculkan golongan tua dan golongan muda, yang berbeda-beda dalam hal-hal tertentu, misalnya menyalurkan pendapat dan mengambil keputusan. Usia berpengaruh pada keaktifan seseorang untuk berpartisipasi.
- 3) Tingkat pendidikan, Salah satu karakteristik partisipan dalam pembangunan adalah tingkat pengetahuan masyarakat tentang usaha-usaha partisipasi yang diberikan masyarakat dalam pembangunan. Salah satu faktor yang

mempengaruhi tingkat pengetahuan adalah tingkat pendidikan. Faktor pendidikan dianggap penting karena dengan pendidikan yang diperoleh, seseorang lebih mudah berkomunikasi dengan orang luar, dan cepat tanggap terhadap inovasi.

4) Tingkat Penghasilan, Tingkat penghasilan juga mempengaruhi partisipasi masyarakat. Besarnya tingkat penghasilan akan memberi peluang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Tingkat penghasilan ini mempengaruhi kemampuan finansial masyarakat untuk berinvestasi. Masyarakat hanya akan bersedia untuk mengerahkan semua kemampuannya apabila hasil yang dicapai akan sesuai dengan keinginan dan prioritas kebutuhan mereka.

5) Mata Pencaharian, Dapat dikatakan bahwa mata pencaharian dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

2.6.6. Indikator Partisipasi

Partisipasi masyarakat mempunyai peranan penting dalam keberhasilan pembangunan. Dalam pelaksanaan kebijakan program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah diperlukan keterlibatan masyarakat dalam memikul beban dan dalam memetik hasil atau manfaat dari program pembangunan tersebut. Indikator partisipasi masyarakat dalam penelitian ini menggunakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut Slamet dan Hamim, dkk., (1996:156) sebagai berikut:

a. Partisipasi Dalam Perencanaan

Dalam pengambilan keputusan, menentukan masalah, menentukan tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan desa diperlukan keterlibatan masyarakat untuk menentukan cara-cara pencapaiannya.

b. Partisipasi dalam pelaksanaan.

Setelah masyarakat terlibat dalam perencanaan maka masyarakat juga harus berpartisipasi dalam melaksanakan rencana-rencana yang telah ditetapkan bersama.

c. Partisipasi dalam menerima hasil

Masyarakat juga berpartisipasi dalam menerima hasil, menikmati keuntungan secara langsung dari berbagai program pembangunan yang telah dilakukan.

d. Partisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan

Masyarakat berpartisipasi dalam memantau hasil-hasil kegiatan yang telah dilakukan, sampai sejauhmana program tersebut telah memenuhi kebutuhan dan apakah tujuan telah dapat dicapai.

Partisipasi masyarakat dikatakan tinggi apabila mereka melaksanakan 4 dari indikator tersebut, partisipasi dikatakan sedang apabila hanya melaksanakan 2-3 dari indikator tersebut, dan dikatakan rendah, apabila mereka hanya melaksanakan 1 dari indikator tersebut.

2.7 Konsep Pembangunan

Pada hakekatnya, pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan (Riyad dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, 2005). Untuk lebih jelasnya berikut ini disajikan pengertian pembangunan menurut beberapa ahli

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan Ginanjar Kartasas Mita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh system sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994). Portes (1976) mendefinisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, social dan budaya. Sama halnya dengan Portes, menurut Deddy T. Tikson (2005) bahwa

pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, social dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menujuarah yang diinginkan.

Sedangkan dalam pengertian ekonomi murni, pembangunan adalah suatu usaha proses yang menyebabkan pendapatan perkapita masyarakat meningkat dalam jangka panjang.(Sukirno, 1995 : 13).

Dengan demikian, proses pembangunan terjadi disemua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro. Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan(*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi.

Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli diatas, *pembangunan* adalah semua proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana(Riyadi dan Dedy Supriyadi Bratakusumah, 2005).

Menurut S.P.Siagian (2006:91)" pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian kegiatan usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana dan dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa dan negara serta pemerintahan dalam rangka pembinaan bangsa. Pembangunan yang dilaksanakan haruslah diusahakan dan direncanakan secara sadar. Artinya, Pemerintah baik pusat maupun daerah harus memperhatikan pembangunan pedesaan demi tercapainya tujuan pembangunan nasional.

2.7.1 Pengertian Pembangunan Masyarakat Desa

Pembangunan adalah Merupakan proses perubahan yang disengaja dan direncanakan lebih Lengkap lagi, pembangunan berarti perubahan yang disengaja atau Direncanakan dengan tujuan untuk mengubah keadaan yang tidak dikehendaki ke arah yang dikehendaki. Istilah pembangunan umumnya dipadankan dengan istilah *development*, sekalipun istilah *development* sebenarnya berarti perkembangan tanpa perencanaan. Maka pembangunan masyarakat desa juga disebut *rurar development*. Demikian pula istilah modernisasi juga sering diartikan identik dengan pembangunan, yakni mengingat artinya sebagai proses penerapan pengetahuan dan teknologi modern pada berbagai segi atau bidang kehidupan masyarakat. Sehingga, ada pula yang mendefinisikan pembangunan sebagai usaha yang dilakukan secara sadar untuk menciptakan perubahan sosial melalui modernisasi.

Pembangunan masyarakat desa juga adalah seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa, yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat (ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan), dan dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat. Pembangunan masyarakat desa mempunyai sifat integralistik yang berarti kegiatan pembangunan masyarakat desa meliputi seluruh kehidupan masyarakat desa. Pembangunan masyarakat desa merupakan wadah resmi dari seluruh aktivitas pembangunan yang menyangkut desa dan masyarakat desa yakni: (a). Kedudukan desa dan masyarakat desa merupakan dasar serta landasan kehidupan bangsa dan negara, maka titik berat pembangunan diarahkan kepada desa dan masyarakat desa

secara simultan dalam usaha pembangunan negara. (b). Pembangunan masyarakat desa, suatu pembangunan dari masyarakat pada inti pemerintah yang rendah yang harus dilaksanakan dan dibina terus menerus sebagai bagian terpenting dalam usaha pembangunan negara yang menyeluruh.

Di negara-negara berkembang proses perubahan dan perkembangan yang terjadi pada masyarakat termasuk masyarakat desa tidak lepas dari campur tangan Pemerintah. Dengan demikian jelas bahwa yang merencanakan dan merekayasa perubahan adalah Negara (cq. pemerintah), Campur tangan Negara ini dilakukan dengan tujuan untuk mempercepat akselerasi pembangunan agar bangsanya tidak tertinggal dari dunia Barat. Istilah dan pengertian pembangunan tersebut di atas tidak lazim bagi negara-negara industri Barat yang telah maju dan modern. Hal ini dapat dimengerti karena proses modernisasi di Barat merupakan proses perkembangan (*development*) internal dan wajar lewat industri dengan sistem kapitalisasinya. Proses ini bersifat wajar dalam arti tidak ada perencanaan, pengendalian, atau kesengajaan terhadap jalannya proses tersebut. Peran Pemerintah bersifat pasif. Kalau ada yang dapat diperhitungkan sebagai kekuatan pengendali yang aktif, adalah kekuatan pasar.

Modernisasi ini, dengan industri dan sistem. Kapitalisme yang melandasainya telah mengantarkan negara-negara Barat tersebut ke tingkat kemajuan yang telah dicapainya sejauh ini. Bagaimana dengan dunia Ke tiga, termasuk Indonesia? Mengapa pembangunan diperlukan? Hal ini mudah dimengerti. Sebab, Negara-negara berkembang (dunia ke tiga) semenjak memperoleh kemerdekaannya; merasa bebas untuk menentukan nasibnya sendiri. Hal yang segera dirasakan adalah

keterbelakangan dan ketertinggalannya dari dunia Barat. Maka untuk memajukan Negara dan sekaligus untuk mengejar ketertinggalan itu; proses modernisasi (dengan atau tanpa industrialisasi) yang biasa tidaklah cukup. Modernisasi itu harus direncanakan, dipacu, dan diakselerasikan, sedemikian rupa sehingga ibarat kendaraan segera bisa mengantar negara-negara berkembang tersebut menjadi negara yang maju dan sejahtera setara dengan dunia Barat. Pembangunan secara umum mengandung pengertian semacam ini. Bagaimana kegiatan pembangunan nasional di Indonesia? Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa pembangunan adalah merupakan kegiatan yang direncanakan. Oleh negara atau khususnya pemerintah.

Di Indonesia kegiatan pembangunan nasional secara berencana telah dilancarkan semenjak tahun 1950-an, khususnya lewat peran Dewan Perancang Nasional (DEPPERNAS) yang memprioritaskan pembangunan di bidang ekonomi. Dengan demikian, pembangunan nasional telah dilancarkan semenjak jaman Orba, hingga sekarang. Bagaimana rumusan pengertian pembangunan nasional kita? Diawali dengan penugasan Deppernas oleh Presiden untuk "merancang pola masyarakat 'adil' dan makmur sebagaimana termaktub pada Pembukaan UUD 1945", maka Undang-undang Nomor ; 85, Tahun 1958 menyiratkan pengertian pembangunan nasional kita sebagai *usaha untuk mempertinggi tingkat kehidupan bangsa Indonesia* dengan jalan peningkatan produksi dan perubahan: struktur perekonomian yang ada menjadi struktur perekonomian nasional. Rumusan semacam ini ditegaskan kembali dalam Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional

Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Rencana ini tidak berjalan seperti yang diharapkan. karena pecahnya pemberontakan G30S PKI tahun 1965. Kemudian, tahun 1966 Badan Perancang Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yang dibentuk tahun 1967 mulai mengambil peran dalam rancangan pembangunan nasional. Program-program pembangunan memperoleh landasannya lewat berbagai keputusan politik seperti tertera dalam Kepres Nomor 319 Tahun 1968 tentang Repelita I, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN 1973, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN 1978, dan lainnya. Tap MPR Nomor II/MPR/1983 menegaskan hakekat pembangunan nasional sebagai *pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia*. Bagaimana dengan pembangunan masyarakat desa? Dalam rumusan pembangunan nasional tersebut ditetapkan bahwa pembangunan masyarakat desa merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Secara lebih khusus pembangunan masyarakat desa memiliki beberapa pengertian, antara lain:

- a) Pembangunan "masyarakat desa berarti pembangunan masyarakat tradisional menjadi manusia modern (Horton dan Hunt, 1976, Alex Inkeles, 1965)
- b) Pembangunan masyarakat desa berarti membangun swadaya masyarakat dan rasa percaya pada diri sendiri (Mukerjee dalam Bhattacharyya, 1972).
- c) Pembangunan pedesaan tidak lain dari pembangunan usaha tani atau membangun pertanian (Mosher, 1974, Bertrand, 1958).
- d) Menurut Surjadi (1995) Pembangunan Masyarakat Desa adalah sebagai suatu proses dimana anggota-anggota masyarakat desa pertama-tama

mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka, kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama untuk memenuhi keinginan mereka tersebut.

Di samping batasan-batasan tersebut, pembangunan desa di Indonesia memiliki arti: pembangunan nasional yang ditujukan pada usaha peningkamn taraf hidup masyarakat pedesaan, menumbuhkan partisipasi aktif setiap anggota masyarakat terhadap pembangunan, dan menciptakan hubungan yang selaras antara masyarakat dengan lingkungannya (berdasarkan GBHN dan Repelita-repelita). Dalam pada itu, istilah asing untuk pembangunan desa bukan hanya rural development (RD), rnelainkan juga community development (CD).`Dua istilah ini sering muncul dalam berbagai wacana tentang pembangunan masyarakat desa. Sekalipun ada yang Cenderung tidak memperlihatkan perbedaannya, namun sebenarnya terdapat perbedaan antara dua konsep itu.

CD merupakan pendekatan pembangunan yang mengutamakan partisipasi aktif masyarakat.CD berlaku baik di desa maupun di perkotaan. RD di lain pihak hanya berlaku di pedesaan, dan mengutamakan keserasian masyarakat dengan lingkungannya. Sejak tahun 1977 Indonesia mengembangkan konsep Integrated Rural Development (IRD). IRD menekankan keterpaduan program-program pembangunan yang ada di desa, yang kalau tidak dipadukan akan bersifat fragmentaristik, terikat pada berbagai departemen yang ada (Pertanian, Sosial, Perindustrian, dan lainnya) Berlandaskan Undang-undang'Nomor 5 'Tahun 1974, pembangunan desa yang dilaksanakan oleh Pemerintah terutama bertumpu pada Departemen Dalam Negeri. Pasal 80 Undang-undang itu menyatakan bahwa Kepala

Wilayah (Gubernur, Bupati, Camat) adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dan berkewajiban untuk mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Departemen Dalam Negeri memiliki program-program pembangunan jangka pendek dan panjang.

2.7.2 Prinsip-Prinsip Pembangunan Pedesaan

Ada tiga prinsip pembangunan pedesaan yaitu:

- 1) Kebijakan dan langkah-langkah pembangunan di setiap desa mengacu kepada pencapaian sasaran pembangunan berdasarkan Trilogi Pembangunan. Ketiga unsur Trilogi Pembangunan tersebut yaitu (a) pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, (b) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan (c) stabilitas yang sehat dan dinamis, diterapkan di setiap sektor, termasuk desa dan kota, di setiap wilayah dan antar wilayah secara saling terkait, serta dikembangkan secara selaras dan terpadu.
- 2) Pembangunan desa dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pembangunan yang berkelanjutan. Penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan mensyaratkan setiap daerah lebih mengandalkan sumber-sumber alam yang terbarui sebagai sumber pertumbuhan. Disamping itu setiap desa perlu memanfaatkan SDM secara luas, memanfaatkan modal fisik, prasarana mesin-mesin, dan peralatan.
- 3) Meningkatkan efisiensi masyarakat melalui kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi dan desentralisasi dengan sebaik-baiknya.

Dalam melaksanakan kegiatan pembangunan pedesaan diperlukan kerjasama yang erat antar daerah dalam satu wilayah dan antar wilayah. Dalam hubungan ini perlu selalu diperhatikan kesesuaian hubungan antar kota dengan daerah pedesaan sekitarnya, dan antara suatu kota dengan kota-kota sekitarnya. Hal ini disebabkan karena pada umumnya lokasi industri, lokasi kegiatan pertanian atau sektor-sektor lain yang menunjang/terkait cenderung terkonsentrasi hanya pada beberapa daerah administrasi yang berdekatan. Dengan kerjasama antar daerah, maka daerah-daerah yang dimaksud dapat tumbuh secara serasi dan saling menunjang. Melalui kerjasama antara daerah-daerah/wilayah-wilayah dapat diusahakan keseimbangan pertumbuhan antara sektor pertanian dan sektor-sektor lain baik dari segi nilai tambah maupun dari segi penyiapan tenaga kerja.

2.7.3. Strategi Pembangunan Pedesaan

Pembangunan masyarakat pedesaan merupakan bagian dari pembangunan masyarakat yang diarahkan pula kepada pembangunan kelembagaan dan partisipasi serta pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan pada satuan wilayah pedesaan. Di negara-negara berkembang, secara demografis sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan dan memiliki tingkat pendidikan rendah.

Konsep pembangunan pedesaan menjadi pusat perhatian negara-negara berkembang sejak tahun 1950-an sampai sekarang. Setiap negara menerapkan strategi pembangunannya untuk memecahkan masalah yang dihadapi terutama menyangkut

pertumbuhan penduduk, kemiskinan, urbanisasi, dan pengangguran masyarakatnya. Program dan kegiatan pembangunan pedesaan secara menyeluruh menyangkut bidang ekonomi, sektor-sektor pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, dan bidang sosial budaya dan lainnya.

Seperti dalam pembangunan ekonomi pada umumnya, maka dalam mewujudkan tujuan pembangunan pedesaan, terdapat paling sedikit empat jenis strategi, yaitu:

1. Strategi Pertumbuhan

Strategi pertumbuhan umumnya dimaksudkan untuk mencapai peningkatan secara cepat dalam nilai ekonomis melalui -peningkatan pendapatan perkapita, produksi dan produktivitas sektor pertanian, permodalan, kesempatan kerja dan peningkatan kemampuan partisipasi masyarakat pedesaan.

2. Strategi Kesejahteraan

Strategi kesejahteraan pada dasarnya dimaksudkan untuk memperbaiki taraf hidup atau kesejahteraan penduduk pedesaan melalui pelayanan dan peningkatan program-program pembangunan sosial yang berskala besar atau nasional, seperti peningkatan pendidikan, perbaikan kesehatan dan gizi, penanggulangan urbanisasi, perbaikan permukiman penduduk, pembangunan fasilitas transportasi, penyediaan prasarana dan sarana sosial lainnya.

3. Strategi Responsif terhadap Kebutuhan Masyarakat

Strategi ini merupakan reaksi terhadap strategi kesejahteraan yang dimaksudkan untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan

pembangunan yang dirumuskan oleh masyarakat sendiri mungkin saja dengan bantuan pihak luar (self need and assistance) untuk memperlancar usaha mandiri melalui pengadaan teknologi dan tersedianya sumber-sumber daya yang sesuai kebutuhan di pedesaan.

Ketiga strategi pertumbuhan di atas memiliki kelemahannya masing-masing. Strategi pertumbuhan mempunyai kelemahan yaitu semakin lebarnya ketimpangan anggota masyarakat yang kaya dan yang miskin. Kelemahan strategi kesejahteraan yaitu menciptakan ketergantungan masyarakat yang sangat kuat kepada pemerintah. Strategi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat sangat sulit untuk direalisasikan, diadaptasikan dan ditransformasikan secara luas karena terlalu idealis, sehingga sukar dilaksanakan secara efektif.

4. Strategi Terpadu dan Menyeluruh

Strategi terpadu dan menyeluruh ini ingin mencapai tujuan-tujuan yang menyangkut kelangsungan pertumbuhan, persamaan, kesejahteraan dan partisipasi aktif masyarakat secara simultan dalam proses pembangunan pedesaan.

2.7.4 Program Pembangunan Pedesaan

Berikut ini program-program yang harus dilakukan:

1. Pengembangan Ekonomi Kerakyatan

Pembangunan ekonomi kerakyatan pada intinya adalah mengelola seluruh potensi ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dengan menerapkan prinsip atau asas ekonomi kerakyatan. Pengembangan ekonomi pedesaan

sejalan dengan pembangunan ekonomi kerakyatan.

Program prioritas pengembangan ekonomi kerakyatan meliputi:

- a) Program Pemberdayaan Usaha Kecil Perdesaan dengan kegiatan berupa penyediaan kredit tanpa bunga.
- b) Pembangunan pertanian dalam arti luas dalam rangka meningkatkan ketersediaan pangan dan meningkatkan pendapatan petani, nelayan dan peternak.
- c) Pengembangan dan pemberdayaan koperasi serta pengusaha mikro kecil dan menengah melalui pembinaan pengusaha kecil, pengembangan industri kecil dan pembangunan prasarana dan sarana ekonomi desa.
- d) Pengembangan potensi dan pemanfaatan teknologi tepat guna dalam rangka menunjang industri kecil perdesaan

2. Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia memegang peranan penting dalam proses pembangunan.

Semakin tinggi kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) maka semakin mendorong kemajuan suatu negara atau daerah.

Program untuk peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia wilayah perdesaan diprioritaskan pada:

- a. Program pengembangan pendidikan
- b. Program peningkatan pelayanan kesehatan
- c. Pembinaan generasi muda, seni budaya, pemuda dan olah raga
- d. Program perluasan lapangan kerja dan kesempatan kerja.

e. Pembinaan kehidupan beragama

f. Peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat

3. Pembangunan Infrastruktur

Pembangunan infrastruktur diharapkan mampu mendukung prioritas pembangunan lainnya, khususnya pengembangan ekonomi kerakyatan dan peningkatan kualitas SDM. Program pembangunan infrastruktur pada dasarnya adalah pembangunan sarana dan prasarana yang mampu memberikan pelayanan guna mendukung kegiatan ekonomi produktif, pelayanan sosial, kegiatan sosial kemasyarakatan dan meningkatkan aksesibilitas untuk menciptakan keterkaitan ekonomi antar wilayah. Program yang dilakukan untuk pembangunan infrastruktur wilayah perdesaan adalah:

- a) Membuka isolasi daerah-daerah yang terisolasi dengan pembangunan jalan-jalan perdesaan.
- b) Pembangunan prasarana perekonomian dan pertanian
- c) Pembangunan prasarana pemerintahan desa/kelurahan

4. Pengembangan Pariwisata

Pengembangan pariwisata daerah diarahkan pada upaya pelestarian nilai-nilai luhur warisan budaya lokal sebagai pendukung obyek wisata daerah. Pengembangan pariwisata daerah juga diharapkan menjadi salah satu sektor unggulan dipdesaan yang memiliki sektor pariwisata yang banyak. Berikut ini Pengembangan pariwisata yang dimaksud:

- a) Pemeliharaan dan Peningkatan manfaat obyek wisata local

- b) Pengembangan obyek wisata baru
- c) Pelestarian dan Pengembangan nilai-nilai budaya lokal.
- d) Pengembangan kesenian tradisional
- e) Pengembangan industri cendera mata

5. Pelestarian Pembangunan desa yang berwawasan lingkungan
Pembangunan perdesaan yang baik tentunya harus yang berwawasan lingkungan. Misalnya dengan program ini :

- a) Reboisasi pada kawasan hutan serta penghijauan pada kawasan budidaya.
- b) Pembangunan tambak dengan sistem silfishery, sistem tandon dan empang parit

G. Faktor penghambat pembangunan Desa

- a) Sikap tradisionalistis
- b) Vested interest
- c) Prasangka buruk terhadap sesuatu yang baru
- d) Kekhawatiran terjadi kegagalan pada integrasi budaya
- e) Hambatan yang bersifat ideologis
- f) komunikasi yang belum lancar
- g) tingkat pendidikan rendah

selain itu, terdapat pula sikap mental yang tidak cocok untuk pembangunan, seperti:

- a) sikap pasrah menerima
- b) sikap kurang disiplin

- c) sikap kurang suka kerja keras
- d) sikap kurang jujur
- e) sikap hidup boros
- f) sikap ketergantungan terhadap orang lain
- g) sikap prasangka buruk terhadap pembaruan
- h) sikap mengisolasi terhadap pembaruan

2.7.5 Pendekatan dalam Pembangunan Masyarakat

Pembangunan yang langsung tertuju kepada masyarakat telah dimulai pada tahun 1950-an dan 1960-an, dimana di seluruh dunia muncul dua macam pendekatan dalam pembangunan perdesaan, yaitu pendidikan penyuluhan (*extention education*) dan pembangunan masyarakat (*community development*). Di tahun 1966 Joseph Di Franco membandingkan kedua macam pendekatan tersebut secara menyeluruh berdasarkan tujuan, proses, bentuk (organisasi) dan prinsip-prinsipnya. Kesimpulannya adalah terdapat lebih banyak persamaannya dibandingkan perbedaannya. Hal tersebut disebabkan karena kedua pendekatan menginginkan perubahan perilaku dalam perilaku individu, pengembangan masyarakat secara langsung berkewajiban memajukan pelayanan pemerintah lokal (daerah) juga berkewajiban memajukan organisasi sosial atau kelompok masyarakat.

Pada dekade tujuh puluhan timbul perubahan pendekatan terhadap pembangunan. Bryant dan White (1987: 132), mendefinisikan pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam mempengaruhi

masadepannya. Adalima implikasi dari definisi tersebut, yaitu :

- a. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok.
- b. Pembangunan berarti mendorong timbulnya kebersamaan, pemerataan dan kesejahteraan.
- c. Pembangunan berarti mendorong dan menaruh kepercayaan untuk membimbing diri sendiri sesuai dengan kemampuan yang adapadanya kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih dan kekuasaan memutuskan.
- d. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan Negara yang satu dengan Negara lain dan menciptakan hubungan saling menguntungkan dan dihormati.

2.8 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh kemampuan kepemimpinan yang diterapkan oleh kepala desa dalam menentukan maju-mundurnya aktivitas dalam organisasi. Dalam proses mempengaruhi pegawai dalam mencapai tujuan.

Menurut Hasibuan (2003:170) Kepemimpinan adalah cara seorang pemimpin mempengaruhi perilaku bawahan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi.

- a. Menjabarkan program kerja yang menjadi keputusan.

- b. Mampu menterjemahkan keputusan-keputusan menjadi intruksi yang jelas.
- c. Berusaha untuk mengembangkan dan menyalurkan kebebasan berfikir.
- d. Kerjasama yang harmonis.
- e. Kemampuan memecahkan masalah.
- f. Mampu menganalisa dan menarik kesimpulan yang tepat.
- g. Mampu untuk menyusun suatu organisasi serta dapat menyeleksi dan menempatkan orang-orang yang tepat

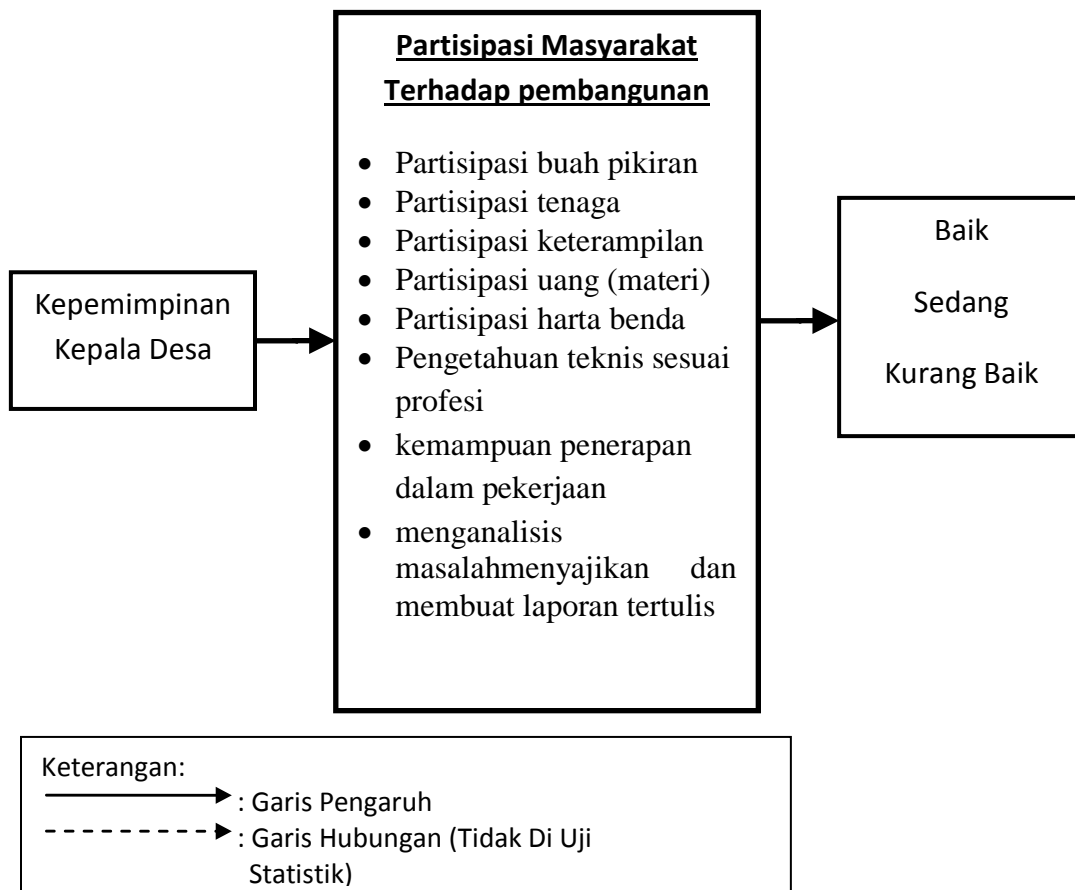
Menurut Davis, partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan tersebut.

1. Partisipasi buah pikiran
2. Partisipasi tenaga
3. Partisipasi keterampilan
4. Partisipasi uang (materi)
5. Partisipasi harta benda
6. Pengetahuan teknis sesuai profesi
7. kemampuan penerapan dalam pekerjaan
8. menganalisis masalah menyajikan dan membuat laporan tertulis

Sirajudin.2006:13 mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang.

Goulet mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok, yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan (non-elite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite).

**Kerangka berfikir tentang pengaruh Pengaruh Kepemimpinan Publik
Kepala Desa Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam
Pembangunan Desa Di Desa Terantang Kecamatan Tambang
Kabupaten Kampar**



Sumber : Modifikasi Penulis, 2017

2.9 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka konseptual, maka dikemukakan hipotesis adalah, adanya pengaruh Kepemimpinan Publik Kepala Desa (X1) Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat (X2) Dalam Pembangunan Desa (Y) di Desa Terantang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar.

2.10 Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang mengungkap tentang pengaruh Kepemimpinan Publik Kepala Desa Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa Di Desa Terantang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar,

no	Author	Judul	Masalah	Metodologi	Kesimpulan
1	2	3	4	5	6
1	Erwan Agus P. , Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik Vol. 8, No. 2 (November 2004).	Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik	Mengapa studiimplementasi mengalami kemandegan? Ketika masalah implementasi dipahami sebagai masalah administrasi dan manajemen dalam proses eksekusi kebijakan untuk mencapaitujuannya tersebut, studiimpelementasi dapat diarahkan untuk memahamidua fenomena pokok dalam implementasi yaitu: (1) menyangkut proses, yaitubagaimana implementasidilaksanakan, (2) menyangkut hasil,	Descriptives Approach	(1) Tuntutan good governance menyebabkan studi implementasi kehilangan relevansinya. (2) strategi baru studi implementasi melalui pemahaman fenomena kegagalan maupun keberhasilan implementasi.

			yaitu sejauh mana implemementasi dapat mewujudkan sasaran kebijakan		
2	Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada dan The Ford Foundation, 1999 dan 2000	Penelitian Kinerja Pelayanan Umum di tiga wilayah, (a) Daerah Istimewa Yogyakarta; (b) Sumatra Barat dan (c) Sulawesi Tenggara.	Bagaimana akuntabilitas, responsivitas, efisiensi, konsentrasi pelayanan, umum.	Kualitatif dan Kuantitatif	(1) Secara umum kinerja pelayanan umum di Daerah Istimewa Yogyakarta; (b) Sumatra Barat dan (c) Sulawesi Tenggara masih belum baik. Ini ditunjukkan dengan masih rendahnya akuntabilitas, reponsivitas, konsentrasi pelayanan dan efisiensi pelayanan. (2) Secara lebih spesifik aspek yang paling lemah adalah Akuntabilitas
3	Departemen Riset dan Kajian Strategis Indonesia Corruption Watch, 2000	Survey korupsi di pelayanan publik (studi kasus di lima kota: Jakarta, Palangkaraya, Samarinda, Mataram dan Kupang)	Deskriptif kualitatif	Bagaimana tipe dan pola korupsi antara masyarakat dengan aparat birokrasi pelayanan umum	Secara teoritik, struktur dari institusi yang korup, birokrasi pelayanan publik, menggambarkan suatu mata rantai yang menyatukan konfigurasi-

					konfigurasi hubungan yang berbeda antara individu yang satu dengan yang lain atau posisi sosial yang satu dengan posisi sosial yang lain.
4	Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2001	A Comparative Research Project on Rural Public Service and Local Level Civil Service, 2001	Deskriptif kuantitatif	Bagaimana kinerja pelayanan publik. Dengan indikator: keadilan dan persamaan pelayanan, kepastian dan biaya, responsivitas dan rente birokrasi.	Walaupun pelaksanaan otonomi daerah tidak memperburuk kualitas pelayanan publik, bahkan beberapa hal menunjukkan kualitas pelayanan membaik, secara umum praktik penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.

2.11 Konsep Operasional

Konsep adalah unsur penelitian yang sangat penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak dari suatu fenomena alam. Konsep merupakan generalisasi dari kelompok fenomena tertentu, sehingga dapat dipakai untuk menggambarkan berbagai fenomena yang sama.

Tujuannya adalah untuk memudahkan pemahaman dan menghindari terjadinya interpretasi ganda dari variabel yang diteliti. Untuk mendapatkan balasan yang jelas dari masing-masing konsep yang diteliti, maka dalam hal ini penulis mengemukakan definisi dari konsep yang akan dipergunakan :

1. Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah aktivitas pemimpin mempengaruhi bawahannya sehingga bawahannya bekerja dengan baik dan mau bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi.

2. Partisipasi

Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan tersebut

3. Pembangunan

Siagian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Sedangkan

Ginanjart Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”

2.12 Konsep Operasional Variabel dan Pengukuran

Dalam suatu penelitian, keberadaan definisi operasional digunakan untuk membantu peneliti dalam mengoptimalkan konsep-konsep atau menjalankan variabel-variabel baik variabel independen maupun dependen ke dalam indikasi- indikasi sehingga akan membantu dan mempermudah peneliti dalam mencari gejala-gejala dimana variabel yang diukur.

1. Variabel (X)

Yang menjadi variabel bebas dalam penelitian ini adalah kepemimpinan adalah :

- a. Koordinasi
 - Tingkat kemampuan pengarahan
- b. Komunikasi

Komunikasi sebagai cara yang dilakukan dalam proses pekerjaan sehingga pegawai mau bekerjasama. Indikator-indikatornya :

- Tingkat kemampuan intensitas berkomunikasi dengan masyarakat setempat
- Tingkat kemampuan menampung dan menyampaikan ide atau aspirasi masyarakat kepada pemerintah

- Tingkat kemampuan penghubung komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah

c. Pengambilan keputusan

Memberikan wewenang dan tanggungjawab dalam pengambilan keputusan kepada pegawainya dalam menyelesaikan pekerjaannya.

- Tingkat kemampuan pengambilan keputusan

d. Motivasi

Memberikan bimbingan, dorongan, dan pengawasan kepada bawahan dalam pelaksanaan pekerjaan. indikator-indikatornya :

- Tingkat kemampuan memberi bimbingan kepada masyarakat
- Tingkat kemampuan penggunaan cara pendekatan sosial budaya masyarakat setempat
- Tingkat kemampuan pemberian dorongan kepada masyarakat

e. Tanggung jawab, kemampuan menanggung resiko, indikatornya antara lain :

- Tingkat kemampuan mengambil keputusan secara tepat dan cepat
- Tingkat kemampuan bersedia menanggung akibat yang timbul dari keputusan yang telah ditetapkan

f. Ketaatan pemimpin terhadap peraturan, antara lain :

- Tingkat kemampuan taat pada peraturan dan tata tertib yang berlaku
- Tingkat kemampuan cara berpakaian
- Tingkat absensi atau daftar hadir

2. Variabel (Y)

Dalam penelitian ini yang menjadi variabel terikat adalah partisipasi masyarakat, dengan indikator untuk mengukur efektivitas pelayanan aparat sebagai berikut :

1) Partisipasi buah pikiran

- Tingkat kemampuan tercapainya target kerja
- Tingkat keluhan dari penerima hasil kerja
- Tingkat prioritas pencapaian tujuan

2) Partisipasi tenaga meliputi :

- Tingkat kemampuan dalam kesesuaian cara kerja pegawai dengan sistem kerja yang ada
- Tingkat kemampuan pencapaian tujuan dengan mengikuti prosedur yang ada
- Tingkat kemampuan memahami dan menguasai hal-hal teknis pekerjaannya

3) Partisipasi keterampilan, meliputi :

- Tingkat kemampuan partisipasi anggota dalam program-program yang dilaksanakan organisasi
- Tingkat kemampuan kerjasama dalam organisasi
- Tingkat kemampuan pelanggaran terhadap peraturan organisasi

4) Partisipasi uang (materi)

5) Partisipasi harta benda

Tabel 3.2. Operasional Variabel dan Indikator Penelitian

Konsep 1	Variabel 2	Indikator 4	Item Penilaian 5	Skala 6
Kepemimpinan adalah cara seorang pemimpin mempengaruhi perilaku bawahan agar mau bekerja sama dan bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi .Oleh : Hasibuan (2003:170)	Kepemimpinan (X)	Koordinasi	- kemampuan pengarahan	Likers
		Komunikasi	- berkomunikasi dengan masyarakat setempat - menampung dan menyampaikan ide atau aspirasi masyarakat kepada pemerintah - kemampuan penghubung komunikasi dari masyarakat kepada pemerintah	
		Tanggung Jawab	- Mengambil keputusan secaratepat dan cepat - menanggung akibat yang timbul dari keputusan yang telah ditetapkan	
		Motivasi	- memberi bimbingan kepada masyarakat - pendekatan sosial budaya masyarakat setempat - mendorong masyarakat berbuat baik	
		Taat pada Aturan	- taat pada peraturan dan tata tertib yang berlaku - cara berpakaian - kehadiran	
Teori Partisipasi Masyarakat Menurut Davis, partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam	Partisipasi (Y)	Partisipasi buah pikiran	- ketercapain target kerja - hasil kerja - prioritas pencapaian tujuan	Likers
		Partisipasi tenaga	- menyesuaikan cara kerja pegawai dengan sistem kerja yang ada - tujuan kerja mengikuti prosedur	

situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan tersebut. Oleh :Keith Davis (1995)		yang ada	- memahami dan menguasai hal-hal teknis pekerjaannya
	Partisipasi keterampilan		- Menjalankan program-program organisasi - kerjasama dalam organisasi - taat terhadap peraturan organisasi
	Partisipasi uang (materi)		- Tidak mengharapkan upah - Memberikan bantuan uang

Sumber : *Data Olahan Penelitian 2017*

Selanjutnya tanggapan atau respon terhadap indicator yang digunakan pada variabel disediakan dalam rentang 5 skala atau 5 tingkat yang disesuaikan dengan kebutuhan penelitian dengan penjelasan dimana untuk mengukur skala penelitian pengaruh Kepemimpinan Publik Kepala Desa Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa Di Desa Terantang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar.

Tabel 2.3 Ukuran skala penelitian Kepemimpinan Publik Kepala Desa Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa.

No	Jawaban	Rentang skor	kriteria
1	Sangat tidak setuju	25-50	Tidak baik
2	Tidak setuju	51-76	Kurang baik
3	Kurang setuju	77-102	Cukup baik
4	Setuju	103-128	Baik
5	Sangat setuju	129-154	Sangat baik

Selanjutnya tanggapan atau respon terhadap indicator yang digunakan pada variabel disediakan dalam rentang 5 skala atau 5 tingkat yang disesuaikan dengan kebutuhan penelitian dengan penjelasan dimana untuk mengukur skala penelitian pengaruh Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa Di Desa Terantang Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar.

Tabel 2.3 Ukuran skala penelitian Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa.

No	Jawaban	Rentang skor	kriteria
1	Sangat tidak setuju	25-50	Tidak baik
2	Tidak setuju	51-76	Kurang baik
3	Kurang setuju	77-102	Cukup baik
4	Setuju	103-128	Baik
5	Sangat setuju	129-154	Sangat baik

Sumber: *Data Olahan Penelitian 2017*