

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

##### 1. Administrasi

Kata “*administration*” dalam bahasa Inggris berasal dari kata “*ad* + *ministrare*” dan dalam bahasa Latin berasal dari kata “*to serve*” yaitu memberikan pelayanan, jasa, bantuan, melayani dan mengabdikan. Karakteristik utama administrasi adalah memberikan pelayanan dan pengabdian yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Administrasi berperan menetapkan tujuan dan kebijakan tersebut secara berhasil.

Administrasi merupakan suatu proses yang dinamis dan berkelanjutan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan secara bersama orang dan material melalui koordinasi dan kerjasama. Administrasi meliputi seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yaitu manajemen pemerintahan yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan pembangunan dan kepemimpinan dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksana.

##### 1.1 Teori Administrasi

Banyak sekali pendapat para ahli tentang administrasi, diantaranya :

- 1) H.A. Simon (1999:3), “Administrasi adalah merupakan aktivitas / kegiatan kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama”.

- 2) Dimock & Dimock (1992:20), “Administrasi adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen”.
- 3) Siagian (2004:2), “Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Berdasarkan uraian definisi di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi merupakan seluruh kegiatan yang dilakukan sekelompok aktor melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana dan untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.

### **1.2 Karakteristik Administrasi**

Dalam Pasolong (2012:51) terdapat 3 karakteristik administrasi, yakni:

- 1) Efisien. Berarti tujuan (*motive*) dari pada administrasi adalah untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien. James L. Gibson dkk. (1996:51) mengatakan bahwa efisien adalah perbandingan rasio keluaran dengan masukan.
- 2) Efektifitas. Berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata lain sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan. James L. Gibson dkk. (1996:38) mengatakan bahwa efektifitas adalah pencapaian sasaran dari upaya bersama.
- 3) Rasional. Berarti bahwa tujuan yang telah dicapai bermanfaat untuk maksud yang berguna, tetapi tentu saja yang dilakukan dengan sadar dan

disengaja. Menurut Herbert A. Simon (2004:135) mengatakan bahwa rasional secara objektif adalah jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan organisasi. Sedangkan rasional secara subjektif adalah jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan pribadi.

## 2. Administrasi Publik

### 2.1 Teori Administrasi Publik

- 1) Chander dan Plano dalam Keban (2008:3) mengatakan :

“Proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”.

Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa Administrasi Publik merupakan :

“Seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, Administrasi Publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah Publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan”.

- 2) Siagian (1996:8) mengatakan :

“Administrasi publik adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.

- 3) David H. Rosenbloom (2005) dalam Pasolong (2012:56) mengatakan :

“Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan maupun sebagian.

Dari beberapa definisi di atas jelas sekali menunjukkan aktivitas administrasi publik yaitu pelaksanaan kekuasaan politik atau kebijakan publik. Selain itu jelas sekali menunjukkan peran khusus administrasi publik yaitu sebagai pelaksana kebijakan politik. Definisi administrasi publik tersebut banyak dipengaruhi oleh paradigma negara yang mendikotamikan politik dengan administrasi negara, yaitu suatu aliran pemikiran teoritik yang memisahkan peran politik di satu pihak yaitu merumuskan kebijakan publik dan di pihak lain administrasi negara berperan hanya sekedar sebagai pelaksana kebijakan publik tersebut. Sedangkan pengertian Administrasi Publik dilihat dari perspektif diartikan sebagai "*what government does*" (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu.

## 2.2 Peran Administrasi Publik

Administrasi publik memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam suatu negara. Pelaksanaan Administrasi Publik mempunyai peran untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya. Dan hal ini harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip good governance, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi publik, partisipasi, pengembangan

kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan kemitraan sektor publik dan swasta.

Seperti yang di artikan oleh Cleveland dalam Pasolong (2007:10), Peran seorang administrator publik adalah untuk menganalisis kebijakan publik sehingga mereka keluar dalam konteks yang tepat dan akhirnya diimplementasikan sebagai kebijakan yang menguntungkan orang-orang pada umumnya. Kaitannya dengan kepemimpinan seorang administrator publik adalah selain analisis kebijakan juga seorang pengambil kebijakan, sehingga dari kebijakan tersebut diambil suatu sikap/putusan yang merupakan salah satu dari perilaku kepemimpinan. Mereka pada dasarnya pelayan publik dan peran mereka terlihat di semua departemen dan lembaga pemerintah termasuk polisi, sekretaris kabinet, manajer kota, analisis anggaran kota dan sensus.

### **2.3 Tujuan Kegiatan Administrasi Publik**

Kegiatan administrasi publik yaitu berkenaan dengan pengolahan pelayanan publik dan menyediakan barang-barang publik dan menyediakan barang-barang publik serta melaksanakan kegiatan *public affair*. Kegiatan tersebut bertujuan untuk memenuhi kepentingan publik (*public interest*) yang secara kolektif diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Didalam masyarakat terdapat banyak kepentingan seperti kepentingan publik, pribadi, kelompok, partai politik, jabatan, dsb. Namun kepentingan yang seharusnya diperjuangkan oleh para administrator publik adalah kepentingan publik. Kepentingan publik sering dikompesikan kepentingan-kepentingan lain dan dalam banyak kesempatan dikorbankan. Hal ini dapat tercermin dalam

pengambilan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan, siapa yang harus mengerjakannya, dan dimana dikerjakan, yang sering sekali tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat.

## **B. Pemerintahan Daerah**

### **1. Pemerintah Daerah**

Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah diterapkan di Indonesia. Jika sebelumnya semua sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah diharapkan daerah bisa mengatur kehidupan pemerintahan daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan potensi daerah yang ada. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal tetap diatur oleh pemerintah pusat seperti urusan keuangan negara, agama, hubungan luar negeri, dan lain-lain. Sistem pemerintahan daerah juga sebetulnya merupakan salah satu wujud penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Sebab pada umumnya tidak mungkin pemerintah pusat mengurus semua permasalahan negara yang begitu kompleks. Disisi lain, pemerintahan daerah juga sebagai proses pengembangan demokrasi dalam sebuah kehidupan negara. Menurut Muluk (2002:63) mengungkapkan bahwa :

“Indonesia dengan nama awal Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat identik dengan sentralistik ke arah desentralisasi, konsekuensinya ditandai dengan pelaksanaan local government, yang memiliki tiga esensi, yaitu pertama pemerintahan daerah sebagai organ yang melaksanakan urusan dan fungsi yang didesentralisasi; kedua pemerintahan daerah yang mengacu pada fungsi yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi; ketiga, sebagai daerah otonom lokasi dimana lokalitas berada dan

membentuk kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurusnya sendiri”.

## 2. Otonomi Daerah

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi. Otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewajiban yang dikuasakan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan kewajiban yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengatur pemerintahan serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat.

Otonomi Daerah sesuai Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Suparmoko (2002:61) mendefinisikan otonomi daerah sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan juga mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Menurut Logeeman dalam Wiyono (2006:30) :

“Otonomi sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom dengan tujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk

mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk).Pemerintahan yang demikian itu dinamakan otonom”.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal bagi masyarakat dengan tetap menghormati perundang-undangan. Sehingga meskipun daerah memiliki hak dan wewenang yang besar dalam mengurus rumah tangganya sendiri bukan berarti dapat dilakukan sebebas-bebasnya, akan tetapi tetap ada batasan-batasan aturan yang harus dipatuhi untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan pada aturan hukum, juga sebagai penerapan tuntutan globalisasi yang wajib diberdayakan dengan caramemberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, utamanya dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada di masing-masing daerah.

### **3. Kewenangan Otonomi Daerah**

Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten / kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Terdapat 3 kewenangan dalam otonomi daerah, yaitu :

#### **1) Kewenangan Otonomi Luas**

Kewenangan otonomi luas berarti keleluasaan daerah untuk melaksanakan pemerintahan yang meliputi semua aspek pemerintahan kecuali bidang

pertahanan keamanan, politik luar negeri, peradilan, agama, moneter & fiskal serta kewenangan pada aspek lainnya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Disisi lain keleluasaan otonomi meliputi juga kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian hingga evaluasi.

## 2) Otonomi Nyata

Otonomi nyata berarti keleluasaan daerah untuk menjalankan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

## 3) Otonomi Yang Bertanggung Jawab

Otonomi yang bertanggung jawab berarti berwujud pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak serta kewenangan kepada daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi daerah berupa, pengembangan kehidupan demokrasi, peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang sehat antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam usaha menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## C. Pemerintahan Desa

### 1. Pemerintahan Desa

Pemerintah Desa merupakan pemerintah terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Desa dibentuk dengan syarat-syarat

luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat-syarat lainnya. Terkait dengan kedudukannya sebagai pemerintahan terendah di bawah kekuasaan pemerintahan kecamatan, maka keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan berdasarkan persetujuan dari pihak kecamatan.

Menurut Rozaki dkk (2005:20), Pemerintahan Desa adalah :

“Organisasi pemerintah yang terendah merupakan grass root dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki empat kewenangan antara lain :

1. Kewenangan Generik (asli), yaitu sering disebut hak atas usul yang melekat pada desa sebagai kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*).
2. Kewenangan Devolutif, merupakan kewenangan yang melekat pada desa karena posisinya ditegaskan sebagai pemerintahan lokal (*local self government*).
3. Kewenangan Distributif, yakni kewenangan bidang pemerintahan yang dibagi oleh pemerintah kepala desa.
4. Kewenangan “Negatif”, yaitu kewenangan desa menolak tugas pembantuan dari pemerintah jika tidak disertai oleh pendukungnya atau jika tugas tidak sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Selain pengertian di atas, HAW. Widjaja (2001:64) mengemukakan pendapat lain tentang pengertian pemerintahan desa. Beliau berpendapat bahwa :

“Pemerintahan desa adalah kesatuan organisasi pemerintahan terendah dibawah kecamatan yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”.

Dari beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Desa adalah suatu organisasi pemerintahan yang terendah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, berada di wilayah kabupaten, memiliki batas-batas wilayah serta memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional

## 2. Organisasi Pemerintahan Desa

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah yang dicantumkan dalam BAB XI tentang Desa, diberikan ketentuan-ketentuan tentang berbagai sebutan kelembagaan serta jabatan-jabatan dalam susunan organisasi Pemerintah Desa, sebutan-sebutan tersebut antara lain:

### 1. Pemerintahan Desa

- Badan Permusyawaratan Desa
- Pemerintah Desa.

### 2. Pemerintah Desa

- Kepala Desa (Kepala Pemerintah Desa)
- Perangkat Desa lainnya.

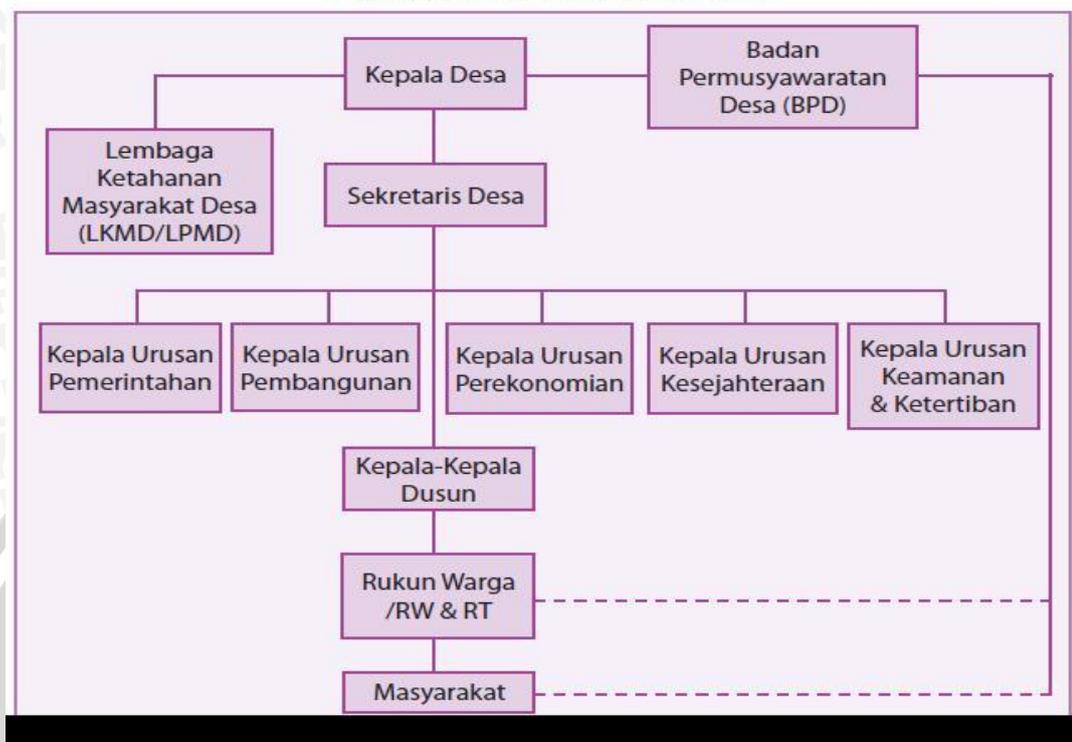
### 3. Perangkat Desa

- Sekretaris Desa
- Perangkat Desa lainnya.

### 4. Perangkat desa lainnya antara lain terdiri dari beberapa unsur.

- Unsur Staf, yaitu unsur pelayanan seperti Sekretariat Desa dan Tata Usaha.
- Unsur Pelaksana, yaitu pelaksanaan teknisi lapangan seperti Urusan Pamong Tani dan Urusan keamanan.
- Unsur Wilayah, yaitu unsur pembantu Kepala Desa di wilayah Desa seperti Kepala Dusun

### Susunan Pemerintahan Desa



Gambar 1. Struktur Pemerintahan Desa  
(Tata Pemerintahan & Administrasi Pemerintahan Desa.Ny. DRA, Saparin. 1979)

### 3. Kedudukan Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa merupakan sub sistem dari Pemerintahan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Hal tersebut dapat dilihat dari pengaturan tentang Pemerintahan Desa sudah masuk pada Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai tanda bahwa Desa merupakan Daerah Otonom.

Susunan pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa (PemDes) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa dan dibantu oleh perangkat desa yang bertanggung jawab langsung kepada

Kepala Desa. Sedangkan BPD adalah lembaga legislatif ditingkat desa yang keanggotaannya terdiri dari tokoh-tokoh dan pemuka masyarakat desa yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Kepala Desa sebagai pemimpin dari organisasi Pemerintah Desa dimana dalam menjalankan tugas dan kewajibannya untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan tugasnya kepada Bupati atau Walikota. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas untuk menetapkan Kepala Desa sesuai hasil pemilihan yang dilakukan oleh masyarakat desa setempat serta mengusulkan kepada Bupati atau Walikota agar diberhentikan.

Selain itu hubungan Kepala Desa dengan Badan Permusyawaratan Desa dapat dilihat juga dari Penetapan Peraturan Desa dimana Peraturan Desa hanya sah secara hukum jika Peraturan Desa tersebut telah ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dan apabila kedua lembaga tersebut tidak terlibat dalam penetapan Peraturan Desa maka Peraturan Desa tersebut tidak sah secara hukum, termasuk juga dalam penetapan APBDes setiap tahunnya.

#### **4. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

Sebagai miniatur negara Indonesia, Desa menjadi arena politik paling dekat antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level desa,

melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Menurut Ny. Dra, Saparin (1979:40) :

“Tugas penting Pemerintah Desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga. Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat Desa. Para perangkat Desa selalu dikonstruksi sebagai “pamong Desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan pengayom warga masyarakat”.

Penyelenggaraan pemerintah desa juga telah dijelaskan di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang dijelaskan, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan ini berfungsi melindungi berbagai adat istiadat dan menetapkan peraturan desa bersama kepala desa. Selain itu, BPD berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil penduduk desa bersangkutan.

Mereka ditetapkan dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Di desa dibentuk juga beberapa lembaga kemasyarakatan. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan oleh peraturan desa. Pembentukannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Misalnya, Lembaga Keamanan Masyarakat Desa (LKMD), Pertahanan Sipil (Hansip), PKK, dan Karang Taruna.

### **5. Fungsi dan Tugas Kepala Desa**

Kepala Desa merupakan pimpinan dari pemerintah desa yang harus menjalankan pemerintahan melalui tugas dan fungsinya. Kepala Desa harus bertanggung jawab kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan pertanggung jawaban tugasnya kepada Bupati dan tembusan

kepada Camat 1 kali dalam setahun. Kepala desa mempunyai tanggung jawab yang sangat besar untuk memberikan perubahan dan kemajuan desa di dalam masa kepemimpinannya. Menurut pendapat Ny. Dra, Saparin (1978:32) yaitu :

“Kepala Desa pada dasarnya adalah Pemimpin Organisasi Pemerintahan Desa yang secara langsung dipilih oleh masyarakat dari calon yang memenuhi syarat. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Selain itu pula Kepala Desa setelah proses pemilihan yang dilakukan secara langsung dan secara formal akan ditetapkan dengan surat keputusan pejabat yang berwenang mengangkat dan memberhentikan yang dikeluarkan oleh Bupati/ Walikota atas nama Gubernur”.

Dalam menjalankan kewajibannya menurut Widjaja (2001:127) Kepala Desa mempunyai kedudukan, tugas, dan fungsi sebagai berikut:

- 1) Kedudukan  
Sebagai Pemimpin dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- 2) Tugas  
Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa; membina kehidupan perekonomian Desa; Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya; mengajukan rancangan Peraturan Desa dan bersama BPD (Badan Permusyawaratan Desa) menetapkan peraturan Desa; menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desa yang bersangkutan.
- 3) Fungsi  
Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut: melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Urusan Rumah tangganya sendiri; melaksanakan tugas dari pemerintahan pusat dan Pemerintahan Daerah; melaksanakan tugas dalam rangka membina masyarakat di Desa melaksanakan koordinasi jalannya pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan masyarakat di desa; melaksanakan urusan pemerintahan yang lainnya yang tidak termasuk dalam suatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga desa sendiri.

Selain itu tugas dari Kepala Desa menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005 tentang Desa antara lain Kepala Desa menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang dimana pada penjelasannya disebutkan bahwa :

1. Urusan Pemerintahan antara lain pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerjasama antar desa.
2. Urusan Pembangunan antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana fasilitas umum desa seperti jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa.
3. Urusan kemasyarakatan antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, adat istiadat.

Dari kedudukan, tugas dan fungsi yang sudah dijelaskan di atas melalui para ahli dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang desa disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Kepala Desa memiliki tugas dan fungsi yang terbatas hanya mencakup tiga hal yaitu Pemerintahan, Pembangunan, dan Kemasyarakatan, dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh BPD (Badan Permusyawaratan Desa), hal tersebut dikarenakan keberadaan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) sebagai lembaga pengontrol kinerja aparatur desa khususnya Kepala Desa.

## D. Studi Kepemimpinan

### 1. Perkembangan Konsep Kepemimpinan

Dari sisi bahasa kepemimpinan adalah *leadership* yang berasal dari kata *leader*. Kata *leader* muncul pada 1300-an sedangkan kata *leadership* muncul kemudian, yaitu sekitar 1700-an. Hingga tahun 1940-an kajian tentang kepemimpinan didasarkan pada teori sifat. Teori sifat adalah teori yang mencari sifat-sifat kepribadian, sosial, fisik, atau intelektual yang membedakan antara pemimpin dan bukan pemimpin. Berdasarkan teori ini kepemimpinan itu dibawa sejak lahir atau merupakan bakat bawaan. Misalnya ditemukan adanya enam macam sifat yang membedakan pemimpin dan bukan pemimpin yaitu ambisi dan energi, keinginan untuk memimpin, kejujuran dan integritas, rasa percaya diri, intelegensi, dan pengetahuan yang relevan dengan pekerjaan. Namun demikian, teori sifat ini tidak memberikan bukti dan adanya indikasi kesuksesan seorang pemimpin. Antara tahun 1940-an hingga 1960-an muncul teori kepemimpinan tingkah laku. Teori kepemimpinan tingkah laku ini mengacu pada tingkah laku tertentu yang membedakan pemimpin dan bukan pemimpin. Berdasarkan teori ini, kepemimpinan itu dapat diajarkan maka untuk melahirkan pemimpin yang efektif bisa dengan mendesain sebuah program khusus.

Selanjutnya antara tahun 1960-an hingga 1970-an berkembang kajian-kajian kepemimpinan yang mendasarkan pada teori kemungkinan. Teori kemungkinan atau situasional mendasarkan bukan pada sifat atau tingkah laku seorang pemimpin, akan tetapi efektivitas kepemimpinan dipengaruhi oleh situasi tertentu. Dalam situasi tertentu memerlukan gaya kepemimpinan tertentu,

demikian pula pada situasi yang lain memerlukan gaya kepemimpinan yang lain pula. Teori kepemimpinan mutakhir berkembang antara tahun 1970-an hingga 2000-an. Teori yang berkembang selanjutnya tidak didasarkan pada sifat, tingkah laku dan situasi tertentu melainkan didasarkan pada kemampuan lebih pada seorang pemimpin dibandingkan dengan yang lain. Dalam Bernardine Wirjana dan Susilo Supardo (2005:7), Kepemimpinan harus berlandaskan beberapa prinsip di bawah ini :

1. Bahwa semua orang memiliki potensi untuk berkembang. Dengan demikian seorang pemimpin berkewajiban untuk mengaktualisasikan potensi orang-orang yang mereka pimpin secara optimal, utama dan terutama bagi kebaikan mereka dan beroganisasi. Dalam kenyataannya kita sering menemukan bahwa mereka yang dipimpin tidak seperti yang kita harapkan. Tetapi disinilah tantangan yang harus dihadapi: mendampingi mereka menjadi yang terbaik bagi diri mereka sendiri dan pada saat yang bersamaan juga berubah menjadi yang terbaik dalam organisasi.
2. Yang berbeda tetapi terkait dengan prinsip di atas adalah prinsip yang disebut solidaritas dan subsidiaritas. Solidaritas artinya solider/senasib, sepenanggungan dengan yang dipimpin. Yang masih kurang dimengerti dan dihayati adalah subsidiaritas, yaitu suatu prinsip yang pada saat ini disebut “swadaya”, dalam arti keputusan yang menyangkut nasib dan kehidupan suatu kelompok atau masyarakat tertentu harus diambil oleh mereka sendiri dan tidak diputuskan oleh pemimpin atau kelompok lain.

Hal ini sebenarnya merupakan pengakuan yang mendalam tentang kemampuan manusia untuk berkembang, mengaktualisasikan potensi yang mereka miliki untuk menjadi manusia yang mampu menentukan masa depan mereka sendiri.

3. Mengasihi sesama diajarkan oleh semua agama. Ini merupakan suatu norma perilaku universal, yang merupakan cinta positif kepada sesama, juga terhadap yang dipimpin. Pada waktu ini bila terjadi musibah, kecelakaan, kekerasan dan semua kejadian yang menyebabkan rakyat menderita, yang kita dengar dari pemimpin ialah kata prihatin (*concern*) dan jarang yang mengemukakan bahwa mereka peduli (*care*). Pemimpin harus memiliki sikap peduli, yang merupakan suatu sikap mencintai yang positif, sebab bila mereka peduli maka mereka akan berbuat sesuatu untuk meringankan penderitaan yang dialami rakyatnya.
4. Akuntabilitas merupakan prinsip yang dipegang oleh pemimpin dan dituntut oleh yang dipimpin. Akuntabilitas membuat kepemimpinan seseorang menjadi berharga dan dihargai oleh yang dipimpin. Pada dasarnya akuntabilitas ialah memenuhi janji-janji yang telah dibuat, serta memenuhi komitmen yang telah diberikan, mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dalam kaitannya dengan bagaimana dia menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya. Akuntabilitas juga menyangkut menghargai orang lain. Oleh karena itu seorang pemimpin harus berani mendelagasikan wewenang kepada orang lain tetapi tetap bertanggung jawab. Kepemimpinan yang akuntabel berfokus

pada akhir tujuan organisasi dan hasil program-program yang dilaksanakan.

5. Kepemimpinan yang ideal adalah kepemimpinan yang menempatkan hidup sebagai pelayanan dan bukan hanya karir semata. Pada saat ini kita melihat betapa besarnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan, terutama dari para pemimpin. Spirit pelayanan ini semestinya menyeras dalam sanubari seluruh anggota masyarakat kita, karena pelayanan merupakan salah satu sumber kebahagiaan, walaupun kita tidak akan mendapat kebahagiaan itu secara langsung, melainkan sebagai hasil tambahan dan nilai tambah dari pelayanan yang kita lakukan. Pelayanan yang diberikan secara ikhlas memberi kebahagiaan kepada yang dilayani dan yang melayani. Yang kita dapati sekarang ialah banyak pemimpin yang minta dilayani dan tidak melayani.

6. Kepemimpinan menyangkut kemauan dan kemampuan untuk berubah, suatu sikap yang dinamis dan tidak statis. Hal ini diperlukan karena pada kenyataannya semua berubah. Karena yang tidak berubah ialah perubahan itu sendiri. Pada milenium ini pemimpin dituntut untuk mempunyai visi, keberanian dan sekaligus tetap rendah hati untuk mau belajar dan tumbuh. Tumbuh disini menunjuk pada bagaimana pemimpin itu dapat berkembang menjadi pemimpin yang mampu memimpin dirinya sendiri sebelum memimpin orang lain.

Konsep kepemimpinan dengan prinsip-prinsip seperti tersebut di atas jelas menempatkan manusia sebagai titik sentral dari seluruh keputusan yang diambil

seorang pemimpin, terutama yang menyangkut nasib dan kehidupan dari mereka yang dipimpin dan masyarakat luas. Pemimpin yang mengakui bahwa semua orang mempunyai potensi untuk berkembang dan berbuat untuk mengembangkan potensi orang-orang itu, yang menerapkan solidaritas dan subsidiaritas, yang mencintai sesama secara positif, memiliki akuntabilitas tinggi, menjadikan fungsi memimpin sebagai melayani, serta mau dan mampu untuk terus belajar sehingga dia menjadi pemimpin bagi dirinya sendiri sebelum memimpin orang lain, maka dengan sendirinya akan pantas dan diakui sebagai panutan.

Konsep kepemimpinan masih menjadi suatu misteri dan belum ada kesepakatan diantara para ahli tentang apa sebenarnya kepemimpinan dan bagaimana cara menganalisa kepemimpinan. Kepemimpinan perlu memadukan beberapa konsep agar kepemimpinan yang ideal dapat tercapai. Perilaku pemimpin yang positif dan cukup ideal dapat mendorong kelompok dalam mengarahkan dan memotivasi individu untuk bekerjasama dalam kelompok dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Karena sentralnya peran kepemimpinan tersebut maka dimensi kepemimpinan yang bersifat kompleks perlu dikaji dan dipahami lebih mendalam lagi.

Menurut Purwanto (2004:24) dapat dikemukakan bahwa terdapat tiga teori kepemimpinan ditinjau dari sejarah perkembangannya, yaitu;

- 1) Konsep yang menganggap bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan yang berupa sifat-sifat yang dibawa sejak lahir yang ada dalam diri seorang pemimpin.

- 2) Konsep yang lebih modern, yaitu konsep yang memandang kepemimpinan sebagai fungsi kelompok, yang sukses tidaknya suatu organisasi tidak hanya dipengaruhi oleh kemampuan atau sifat-sifat yang ada pada seseorang, namun lebih mengutamakan sifat-sifat maupun cirri-ciri kelompok yang dipengaruhinya.
- 3) Konsep yang lebih maju lagi, yaitu konsep yang tidak hanya didasari oleh pandangan psikologis dan sosiologis, tetapi juga atas konsep ekonomis dan politis.

Oleh karena itu, menemui adanya definisi kepemimpinan yang tunggal sangatlah sulit. Berikut beberapa definisi kepemimpinan menurut para ahli :

- 1) Robbins (2006:432), mengatakan bahwa :  
“kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi kelompok menuju pencapaian sasaran”.
- 2) Kartono (2005:153), mengatakan bahwa :  
“kepemimpinan adalah kemampuan untuk memberikan pengaruh yang konstruktif kepada orang lain untuk melakukan satu usaha kooperatif mencapai tujuan yang sudah direncanakan”.
- 3) Tannenbaum, Wesler dan Massarik dalam Wahjosumidjo (2002:17), mengatakan bahwa :  
“kepemimpinan adalah kemampuan seseorang dalam mempengaruhi orang lain dengan sengaja, dalam suatu situasi melalui proses komunikasi, untuk mencapai tujuan atau tujuan-tujuan tertentu”.

4) Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI :

“Kepemimpinan adalah segala hal ikhwal yang bersangkutan dengan pemimpin yaitu menggerakkan, membimbing dan mengarahkan orang lain dalam melaksanakan tugas, mewujudkan sasaran yang ditetapkan.”

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu pada situasi tertentu. Kepemimpinan merupakan masalah sosial yang di dalamnya terjadi interaksi antara pihak yang memimpin dengan pihak yang dipimpin untuk mencapai tujuan bersama, baik dengan cara mempengaruhi, membujuk, memotivasi dan mengkoordinasi. Dari sini dapat dipahami bahwa tugas utama seorang pemimpin dalam menjalankan kepemimpinannya tidak hanya terbatas pada kemampuannya dalam melaksanakan program-program saja, tetapi lebih dari itu yaitu pemimpin harus mampu melibatkan seluruh lapisan anggotanya atau masyarakatnya untuk ikut berperan aktif sehingga mereka mampu memberikan kontribusi yang positif dalam usaha mencapai tujuan bersama.

## **2. Pendekatan Gaya Kepemimpinan**

### **2.1 Gaya Kepemimpinan**

Gaya pada dasarnya berasal dari bahasa inggris yaitu “*style*” yang berarti mode seorang yang selalu nampak yang menjadi khas seseorang. Gaya kepemimpinan adalah suatu cara pemimpin untuk mempengaruhi bawahannya.

Langkah yang perlu ditempuh dalam mengklasifikasikan gaya kepemimpinan ialah memahami pengertian gaya kepemimpinan dan menentukan tipologi

kepemimpinan yang dapat dijadikan sebagai acuan yang dapat mencirikan sekaligus membedakan setiap gaya kepemimpinan.

1) Stoner (1996:165), mengatakan bahwa :

“Gaya kepemimpinan adalah berbagai pola tingkah laku yang disukai oleh pemimpin dalam proses mengarahkan dan mempengaruhi pekerja”.

2) Thoha (2004:4), mengatakan bahwa :

“Gaya kepemimpinan merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat mencoba mempengaruhi perilaku orang lain”.

3) Ermaya (1999:10), mengatakan bahwa :

“Gaya kepemimpinan merupakan bagaimana cara mengendalikan bawahan untuk melaksanakan sesuatu”.

Dari pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa gaya kepemimpinan adalah suatu cara/pola yang digunakan oleh pemimpin untuk mempengaruhi, mengarahkan, bawahannya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien sesuai dengan yang telah ditetapkan/direncanakan.

## 2.2 Teori Gaya Kepemimpinan

### 1. Penemuan Iowa University

Usaha untuk mempelajari kepemimpinan pada mulanya dilakukan pada tahun 1930 oleh Ronald Lippit dan Ralph K.White dibawah pengarahan Kurt Lewin di Universitas Iowa. Usaha ini mempunyai dampak yang panjang terhadap studi-studi selanjutnya. Dalam penelitian ini dibentuk klub hobi anak-anak berusia 10 tahun. Setiap klub diminta untuk memainkan 3 gaya kepemimpinan yakni otokratis, demokratis dan Laissez Faire (membiarkan).

Dalam Pasolong (2008:87) dijelaskan bahwa, pemimpin otokratis/otoriter adalah pemimpin bertindak sangat direktif, selalu mengarahkan, dan tidak memberikan kesempatan bertanya maupun membantah. Bahwa harus patuh pada perintah atasan tanpa membantah. Pemimpin demokratis mendorong kelompok untuk berdiskusi, berpartisipasi, menghargai pendapat orang lain, dan perbedaan tidak untuk dipertentangkan tetapi untuk didapatkan hikmahnya. Pemimpin demokratis mencoba untuk bersikap objektif dalam memuji dan mengkritik. Pemimpin laissez faire memberikan kebebasan mutlak kepada kelompok.

## 2. Penemuan Ohio University

Penelitian yang dilakukan oleh Fleishman dan kawan-kawan di Ohio State University pada tahun 1945, dalam Rivai dan Mulyadi (2009:9) menghasilkan teori dua faktor kepemimpinan, yaitu :

- **Konsiderasi (*Consideration*)** : Perilaku pemimpin yang menunjukkan persahabatan, saling percaya, menghargai, dan komunikasi antara pemimpin dan pengikutnya. Pemimpin yang memiliki konsiderasi tinggi menekankan pentingnya komunikasi terbuka dan partisipasi.
- **Inisiasi Struktur (*Initiating Structure*)** : Perilaku pemimpin mengorganisasikan dan mendefinisikan hubungan-hubungan di dalam kelompok, cenderung membangun pola dan saluran komunikasi yang jelas, dan menjelaskan cara-cara mengerjakan tugas yang benar. Pemimpin membentuk struktur yang tinggi, akan berorientasi pada hasil.

### 3. Penemuan Michigan University

Studi yang dilakukan di The University of Michigan, dalam Rivai dan Mulyadi (2009:8) mengidentifikasi dua gaya kepemimpinan yang berbeda yakni :

- Berorientasi pada tugas (*Job Oriented*) : Pemimpin yang berorientasi pada tugas menerapkan pengawasan ketat sehingga bawahan melakukan tugasnya dengan menggunakan prosedur yang telah ditentukan. Pemimpin ini mengandalkan kekuatan paksaan, imbalan, dan hukuman untuk memengaruhi sifat-sifat dan prestasi pengikutnya. Perhatian pada orang dilihat sebagai suatu hal mewah yang tidak dapat selalu dipenuhi oleh pemimpin.
- Berorientasi pada bawahan (*Employee Oriented*) : Mendelegasikan pengambilan keputusan pada bawahan dan membantu pengikutnya dalam memuaskan kebutuhannya dengan cara menciptakan lingkungan kerja yang seportif. Pemimpin yang berpusat kepada karyawan memiliki perhatian terhadap kemajuan, pertumbuhan dan prestasi pribadi pengikutnya. Tindakan-tindakan ini di asumsikan dapat memajukan pembentukan dan perkembangan kelompok.

### 4. Gaya Kepemimpinan Kontinum Tannenbaum dan Schmidt

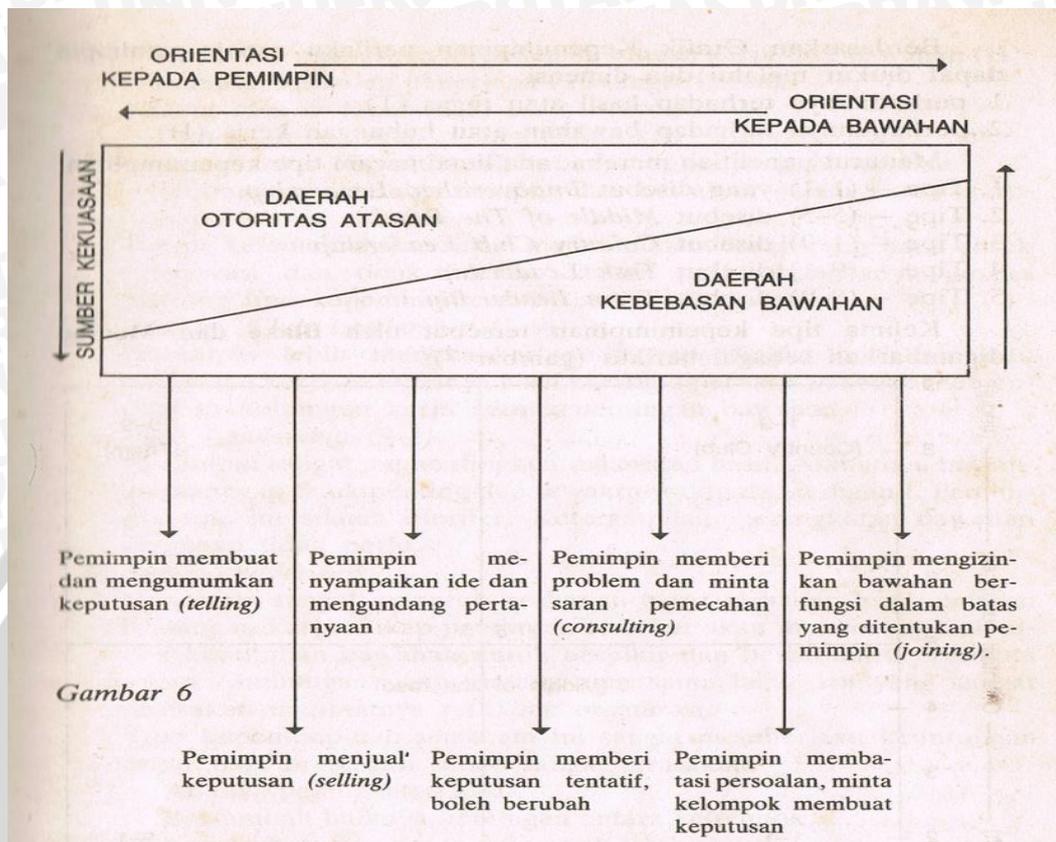
Teori ini merupakan hasil pemikiran Robert Tannenbaum dan Warren H. Schmidt pada tahun 1958 dan disebut *Model Leadership Continuum*. Menurut teori *Leadership Continuum*, ada tujuh model tingkatan hubungan pemimpin dan bawahan. Ketujuh model tersebut dijelaskan sebagai berikut :

- 1) Pemimpin membuat keputusan kemudian mengumumkan kepada bawahannya.
- 2) Pemimpin menjual dan menawarkan keputusan terhadap bawahan.
- 3) Pemimpin memberikan pemikiran-pemikiran atau ide-ide dan mengundang pertanyaan-pertanyaan.
- 4) Pemimpin memberikan keputusan bersifat sementara yang kemungkinan dapat diubah.
- 5) Pemimpin memberikan persoalan dan meminta saran-saran pemecahannya kepada bawahan.
- 6) Pemimpin merumuskan batasan-batasannya, dan meminta kelompok bawahan untuk membuat keputusan.
- 7) Pemimpin mengizinkan bawahan melakukan fungsi-fungsinya dalam batas-batas yang telah ditentukan oleh pemimpin.

Jadi, berdasarkan teori kontinum, perilaku pemimpin pada dasarnya bertitik tolak dari dua pandangan dasar :

1. Berorientasi kepada pemimpin
2. Berorientasi kepada bawahan

Dan teori kontinum ini oleh Robert Tannenbaum dan Warren H. Schmidt dilukiskan dengan model atau gambar sebagai berikut :



Gambar 2. Gaya Kepemimpinan Kontinum Tannenbaum dan Schmidt (Kepemimpinan dan Motivasi, Wahjosumidjo, 1987:65)

Keterangan :

1. Makin bergeser ke kanan, makin meluas kebebasan bawahan, sehingga makin nyata bawahan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Dan sebaliknya makin sempit otoritas pemimpin. Jadi, perilaku pemimpin berorientasi kepada bawahan atau disebut kepemimpinan yang bergaya demokratis.
2. Makin bergeser ke kiri, makin meluas otoritas pemimpin. Sehingga makin sempit atau makin dibatasi kebebasan bawahan di dalam keterlibatan pengambilan keputusan. Jadi, perilaku pemimpin berorientasi kepada pemimpin atau dapat disebut pula kepemimpinan yang bergaya otoriter.

## 5. Gaya Kepemimpinan Kontingensi Fiedler

Teori ini dikembangkan oleh Fiedler pada tahun 1974. Teori kepemimpinan Fiedler ini mengemukakan bahwa kinerja kelompok yang efektif tergantung pada perpaduan yang memadai antara gaya interaksi pemimpin dengan bawahannya dan situasi yang memungkinkan pemimpin itu mengendalikan dan mempengaruhi. Tidak ada kepemimpinan yang efektif untuk semua situasi atau keadaan. Situasi atau keadaan yang mempengaruhi kepemimpinan misalnya keadaan pengikut, tugas kelompok, norma organisasi dan lingkungan organisasi.

Fiedler dalam Thoha (1986:40) mengidentifikasi tiga aspek dalam situasi pekerjaan yang membantu menentukan gaya kepemimpinan, yaitu :

1. Hubungan antara pemimpin dan anggota (*leader-member relations*): Bagaimana tingkat kualitas hubungan yang terjadi antara atasan dengan bawahan. Sikap bawahan terhadap kepribadian, watak dan kecakapan atasan.
2. Struktur tugas dalam situasi kerja (*task structure*): Maksudnya di dalam situasi kerja apakah tugas-tugas telah disusun ke dalam suatu pola-pola yang jelas atau sebaliknya.
3. Kekuasaan karena posisi pemimpin (*leader's position power*): Bagaimana kekuasaan formal pemimpin dilaksanakan terhadap bawahan.

Fiedler memberikan perhatian mengenai pengukuran orientasi kepemimpinan dari seorang individu. Fiedler mengembangkan *Least-Preferred Co-Worker (LPC)*

Scale untuk mengukur dua gaya kepemimpinan :

1. Gaya berorientasi tugas, yaitu mementingkan tugas / otoritatif

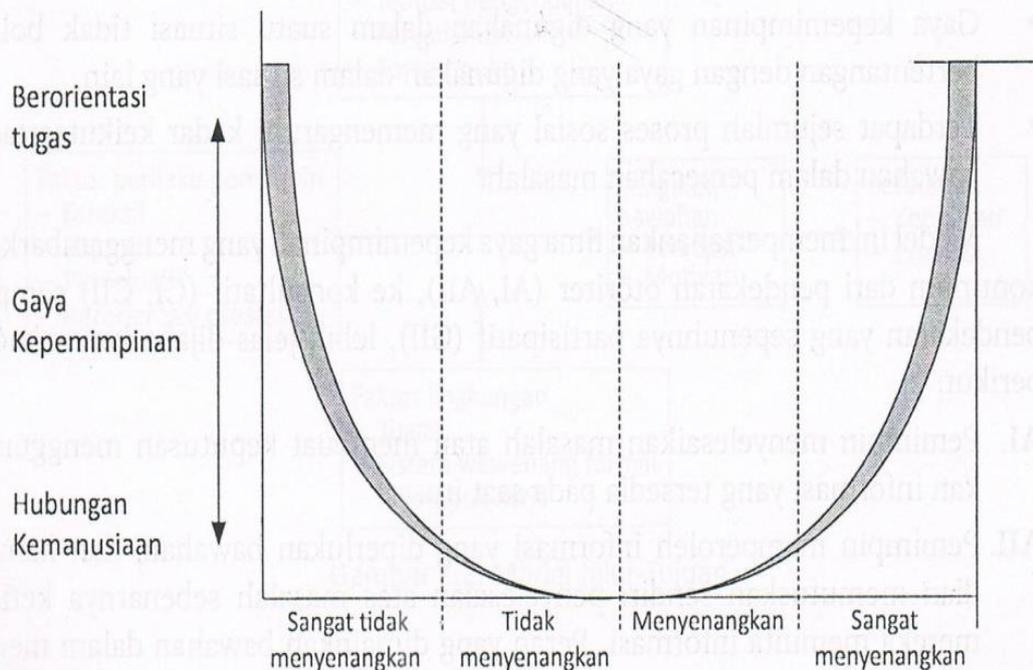
2. Gaya berorientasi hubungan, yaitu mementingkan hubungan kemanusiaan.

Sedangkan kondisi situasi terdiri dari dua faktor utama, yaitu :

1. Hubungan pemimpin-anggota, yaitu derajat baik/buruknya hubungan antara pemimpin dan bawahan.
2. Struktur tugas, yaitu derajat tinggi/rendahnya strukturisasi, standarisasi, dan rincian tugas pekerjaan.

Situasi akan menyenangkan pemimpin apabila kedua dimensi di atas mempunyai derajat yang tinggi. Dengan kata lain situasi menyenangkan apabila:

1. Pemimpin diterima oleh pengikutnya
2. Tugas dan semua yang berhubungan dengannya ditentukan secara jelas
3. Penggunaan otoritas dan kekuasaan secara formal diterapkan pada posisi pemimpin.



Gambar 3. Gaya Kepemimpinan Kontingensi Fiedler  
(Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi, Rivai dan Mulyadi, 2009:13)

## 6. Gaya Kepemimpinan Situasional Hersey dan Blanchard

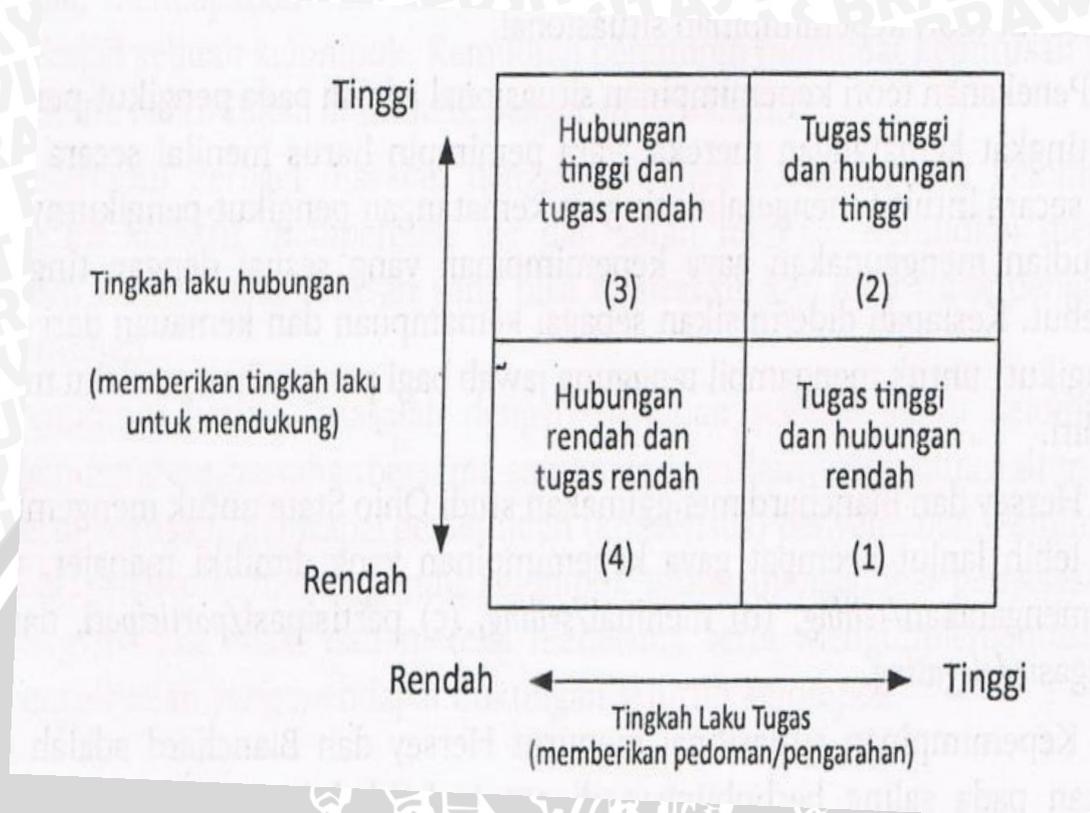
Penekanan teori kepemimpinan situasional adalah pengikut-pengikut dan tingkat kematangan mereka. Para pemimpin harus menilai secara benar atau secara intuitif mengetahui tingkat kematangan pengikutnya dan kemudian menggunakan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan tingkatan tersebut. Teori kepemimpinan situasional menurut Hersey dan Blanchard dalam Thoah (2003:317) adalah didasarkan pada saling berhubungannya diantara hal-hal berikut :

1. Jumlah petunjuk dan pengarahan yang diberikan oleh pimpinan
2. Jumlah dukungan sosioemosional yang diberikan oleh pimpinan
3. Tingkat kesiapan atau kematangan para pengikut yang ditunjukkan dalam melaksanakan tugas khusus, fungsi dan tujuan tertentu

Konsepsi ini telah dikembangkan untuk membantu orang menjalankan kepemimpinan dengan tanpa memperhatikan peranannya yang lebih efektif di dalam interaksi dengan orang-orang lain setiap harinya. Konsepsi ini melengkapi pemimpin dengan pemahaman dari hubungan antara gaya kepemimpinan yang efektif dan tingkat kematangan para pengikutnya. Dengan demikian, walaupun terdapat variabel-variabel situasional yang penting lainnya seperti : organisasi, tugas/pekerjaan, pengawas dan waktu kerja akan tetapi penekanan dalam kepemimpinan situasional ini hanyalah pada perilaku pemimpin dan bawahannya saja. Hersey and Blanchard menggunakan studi Ohio State untuk mengembangkan lebih lanjut 4 gaya kepemimpinan yakni : (1) mengatakan / *telling* (2) menjual / *selling* (3) partisipasi / *participating* (4) delegasi / *delegating*.

Selain itu menurut Hersey dan Blanchard dalam Rivai dan Mulyadi (2009:16), hubungan antara pimpinan dan anggotanya mempunyai empat tahap yang diperlukan bagi pimpinan untuk mengubah gaya kepemimpinannya yaitu :

1. Pada kesiapan awal perhatian pimpinan pada tugas sangat tinggi, anggota diberi instruksi yang jelas dan dibiasakan dengan peraturan, struktur dan prosedur kerja.
2. Tahap selanjutnya adalah di mana anggota sudah mampu menangani tugasnya, perhatian pada tugasnya sangat penting karena bawahan belum dapat bekerja tanpa struktur. Kepercayaan pimpinan pada bawahan semakin meningkat.
3. Tahap ketiga di mana anggota mempunyai kemampuan lebih besar dan motivasi berprestasi mulai tampak dan mereka secara aktif mencari tanggung jawab yang lebih besar, pemimpin masih harus mendukung dan memberikan perhatian, tetapi tidak perlu lagi memberikan pengarahan.
4. Tahap yang terakhir adalah tahap di mana anggota mulai percaya diri, dapat mengarahkan diri dan berpengalaman, pemimpin dapat mengurangi jumlah perhatian dan pengarahan.



Gambar 4. Gaya Kepemimpinan Situasional Hersey and Blanchard (Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi, Rivai dan Mulyadi, 2009:16)

Keterangan :

1. Dalam gaya 1, tugas tinggi artinya banyak instruksi yang perlu disampaikan mengingat bawahan menghadapi pekerjaan dan situasi yang baru. Hubungan rendah artinya pemimpin belum banyak memberikan motivasi yang bersifat sebagai dukungan, karena bawahan belum siap dengan hal tersebut.
2. Dalam gaya 2, tugas tinggi artinya bawahan mulai belajar mengenai tugasnya, perhatian dan tugas tetap penting karena mereka belum dapat bekerja tanpa struktur. Hubungan tinggi artinya pemimpin mulai banyak memberikan dorongan lebih jauh untuk keberhasilannya.

3. Dalam gaya 3, bawahan mempunyai kemampuan lebih besar dan motivasi untuk berprestasi mulai tampak dan secara aktif mencari tanggung jawab yang lebih besar, pemimpin tidak perlu lagi memberikan pengarahan.
4. Dalam gaya 4, bawahan sudah lebih percaya diri, bisa mengarahkan diri sendiri dan berpengalaman, tidak lagi mengharapkan pengarahan dari pimpinan, mereka sudah mandiri.

#### 7. Gaya Kepemimpinan Jalan Tujuan House (*Path Goal Theory*)

Teori Path Goal dikemukakan oleh Robert J House. Menurut Robert J House (1974) dalam Rivai dan Mulyadi (2009:15), pemimpin menjadi efektif karena pengaruh motivasi mereka yang positif, kemampuan untuk melaksanakan, dan kepuasan pengikutnya. Teorinya disebut sebagai jalan tujuan karena memfokuskan pada bagaimana pemimpin mempengaruhi persepsi pengikutnya pada tujuan kerja, tujuan pengembangan diri, dan jalan untuk mencapai tujuan.

Esensi dari teori ini adalah bahwa seorang pemimpin mempunyai tugas untuk membantu bawahannya dalam pencapaian tujuan-tujuan (*goals*) mereka dan menyediakan petunjuk (*path*) dan atau dukungan yang diperlukan untuk memastikan bahwa tujuan-tujuan tersebut seiring sejalan dengan tujuan kelompok atau organisasi secara keseluruhan. Menurut Robert J House (1974) dalam Pasolong (2008:91) terdapat 4 gaya utama kepemimpinan :

##### 1. Kepemimpinan Direktif / *Directive Leadership*

Bawahan tahu apa yang harus mereka lakukan, menetapkan target kinerja, dan meminta bawahan untuk mengikuti peraturan dan tidak ada partisipasi dari bawahan

## 2. Kepemimpinan yang mendukung / *Supportive Leadership*

Mempunyai kesediaan untuk menjelaskan sendiri, bersahabat, mudah didekati dan mempunyai perhatian kemanusiaan yang murni terhadap bawahannya.

## 3. Kepemimpinan Partisipatif / *Participative Leadership*

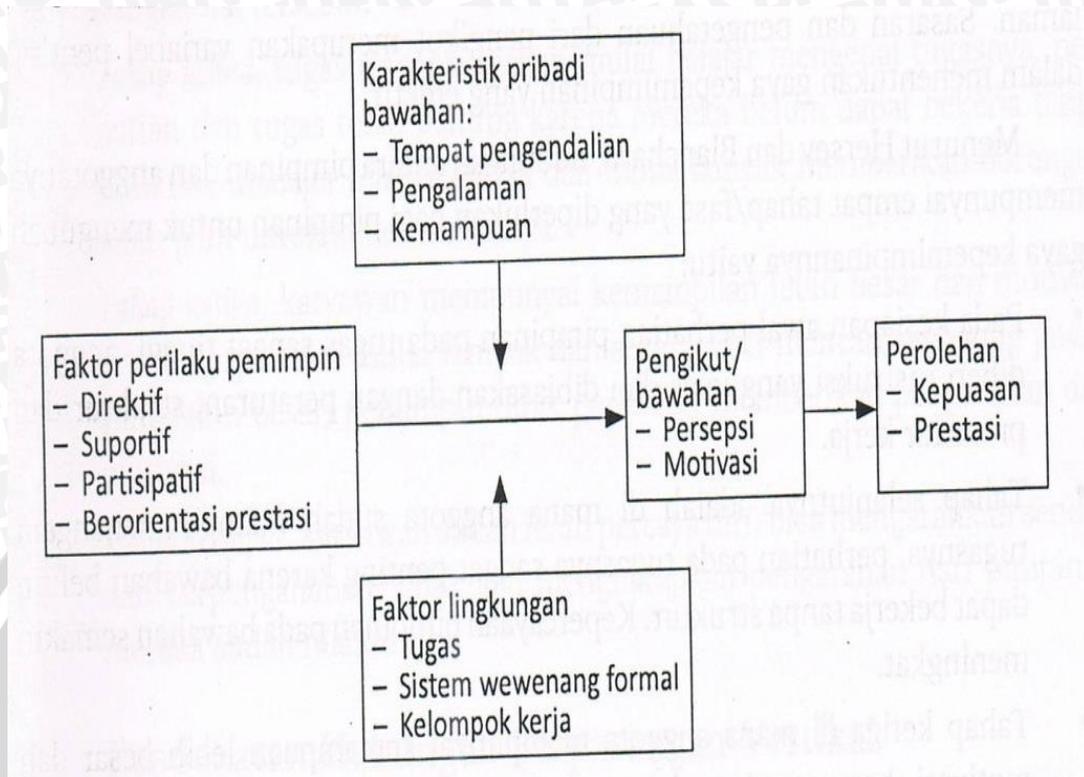
Pemimpin berusaha meminta dan mempergunakan saran-saran dari bawahannya. Namun pengambilan keputusan tetap ada padanya.

## 4. Kepemimpinan berorientasi pada hasil / *Achievement Oriented Leadership*

Gaya kepemimpinan ini menetapkan tujuan yang menentang bawahannya untuk berpartisipasi. Pemimpin juga memberikan keyakinan bahwa mereka mampu melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan secara baik.

Terdapat dua faktor situasional yang mempengaruhi hubungan antara perilaku pemimpin dengan hasil.

1. Faktor kontingensi lingkungan yang berada diluar pengendalian bawahan  
(*task structure, the formal authority system, and the work group*)
2. Faktor kontingensi yang berasal dari karakteristik personal bawahan  
(*locus of control, experience, perceived ability*)



Gambar 5. Gaya Kepemimpinan Path Goal Robert J House (Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi, Rivai dan Mulyadi, 2009:15)

Dari adanya berbagai teori kepemimpinan di atas, dapat diketahui bahwa teori kepemimpinan tertentu akan sangat mempengaruhi gaya kepemimpinan (*leadership style*) seorang pemimpin yakni pemimpin yang menjalankan fungsi kepemimpinannya dengan segenap keterampilan dan sikapnya. Gaya kepemimpinan adalah cara seorang pemimpin bersikap, berkomunikasi, dan berinteraksi dengan bawahannya/orang lain untuk mempengaruhi bawahannya/orang lain tersebut untuk melakukan sesuatu yang sudah direncanakan. Gaya tersebut bisa berbeda-beda atas dasar motif, motivasi ataupun orientasi dan tujuan terhadap tugas atau orang tertentu. Diantara beberapa gaya kepemimpinan, terdapat pemimpin yang positif dan negatif, dimana perbedaan itu

didasarkan pada cara dan upaya mereka dalam memberlakukan bawahannya. Apabila dalam pendekatannya diberikan atau ditekankan pada imbalan (*reward*) berarti telah digunakan gaya kepemimpinan yang positif. Sebaliknya jika pendekatannya menekankan pada hukuman (*punishment*) berarti dia menerapkan gaya kepemimpinan negatif. Pendekatan negatif ini dapat menghasilkan prestasi yang diterima dalam banyak situasi, tetapi dapat menimbulkan kerugian manusiawi.

## **E. Pembangunan Desa**

### **1. Teori Pembangunan**

Pembangunan merupakan cara suatu negara untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, pembangunan dilakukan secara menyeluruh disegala segi kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Menurut Siagian (2005:5) mendefinisikan pembangunan sebagai berikut: “Pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*National Building*)”. Sedangkan Tjokroamidjojo (2002:3), mengemukakan pendapatnya yakni : “Pembangunan adalah suatu proses dinamis, pembangunan merupakan suatu usaha ke arah tingkat kesejahteraan dan keadilan yang lebih baik”.

Dengan tetap mengacu pada kedua definisi tersebut, maka penulis dapat mengemukakan pendapatnya yaitu, Pembangunan merupakan suatu upaya atau

usaha terus-menerus dan dengan perencanaan yang matang yang maksudnya mengacu kepada tujuan di masa depan dengan cara kerja yang efektif dan efisien, yang meliputi seluruh aspek kehidupan manusia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pembangunan tersebut dilakukan secara sadar dan rasional untuk kemajuan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat yang terus mengalami peningkatan baik dari segi lahir dan batinnya dan semakin lama semakin kompleks.

## 2. Pembangunan Desa

Desa memiliki peranan penting dalam pembangunan, karena menjadi aktor atau struktur terendah dalam pembangunan Indonesia. Mengingat sebagian besar penduduk Indonesia berada di wilayah pedesaan, maka pembangunan desa mutlak menjadi titik perhatian pemerintah. Adapun dari pembangunan desa itu karena desa mempunyai nilai yang strategis yang merupakan ujung tombak pembangunan nasional dan tidak lain juga demi meningkatkan taraf hidup masyarakat desa, ini sesuai dengan pendapat Ballen dalam Suryadi (2002:3) yang mengatakan : “Pembangunan masyarakat desa sebagai suatu proses dimana orang-orang masyarakat desa pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama, untuk memenuhi keinginan mereka tersebut”. Sedangkan menurut Mubyarto (1992:39) yang dimaksud pembangunan desa adalah “Pembangunan yang dilaksanakan di desa yang berlandaskan kepada potensi wilayah seperti sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA) setempat, serta disesuaikan dengan kondisi dan situasi setempat”.

Dengan demikian bahwa pembangunan desa adalah merupakan proses yang dilakukan secara terencana untuk mencapai keadaan yang lebih baik dari sebelumnya dengan memanfaatkan potensi wilayah baik potensi sumber daya manusia (SDM) ataupun potensi sumber daya alam (SDA) yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat desa.

### 3. Tujuan Pembangunan Desa

Menurut Soejanto (2003:1) tujuan pembangunan desa pada dasarnya dalam rangka:

1. Mempercepat perkembangan desa, dari desa swasembada menuju desa Pancasila.
2. Meningkatkan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan produksi dan pendapatan.
3. Memperluas kesempatan kerja
4. Atas dasar norma-norma tertentu.

Sedangkan menurut Suryadi (2002:14) tujuan pembangunan desa dapat dipandang dari beberapa segi pemikiran, yaitu :

1. Tujuan Mutlak  
Tujuan mutlak pembangunan desa adalah desa pancasila sebagai manifestasi daripada UUD 1945 yang mengamanatkan tercapainya masyarakat adil dan makmur, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila. Desa Pancasila merupakan tujuan akhir, bertolak dari landasan idiil Pancasila, landasan konstitusional UUD 1945, maka pembangunan desa dikelola melalui jalur penggerakan dan pembinaan secara berkelanjutan mulai dari tahap desa swasembada dan dari sini diharapkan tercipta suatu tertib masyarakat dinamis yang akan mengatur terwujudnya masyarakat Pancasila.
2. Tujuan Relatif  
Tujuan relatif ini dipandang dari segi tingkat kehidupan masyarakat desa, dalam hal ini tujuan pembangunan desa ialah untuk menaikkan taraf kehidupan masyarakat dalam meningkatkan produksi dan pendapatan serta daya beli mereka melalui pelaksanaan pembangunan ekonomi dan sosial yang berimbang.

#### 4. Pembangunan Masyarakat Dengan Konsep Pemberdayaan

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) merupakan suatu konsep dari pembangunan masyarakat. Di dalam pembangunan, masyarakat harus berubah secara sadar dan terencana untuk menuju ke arah yang lebih baik. Perubahan kearah masyarakat yang lebih baik ada di dalam konsep pemberdayaan.

Menurut Widjaja (2004:169) mengatakan “Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan atau potensi yang dimiliki masyarakat sehingga dapat mewujudkan jati diri secara mandiri baik di bidang ekonomi sosial dan budaya”. Disisi lain Kartasmita (1996:17) mengatakan pemberdayaan masyarakat adalah sebagai berikut :

“Unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai tujuan. Dimana disebutkan juga ciri masyarakat yang berdaya yaitu masyarakat yang dinamis dan ikut berpartisipasi dalam membangun diri mereka tidak menggantungkan pada belas kasihan orang lain. Mereka mampu berkompetensi dalam konteks kerjasama dengan pihak lain. Mereka juga memiliki pola pikir yang cosmopolitan wawasan berfikir luas seperti mengadopsi inovasi toleransi tinggi dan menghindari konflik”.

Dari kedua pendapat diatas mengenai pengertian pemberdayaan masyarakat maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik di bidang sosial ekonomi budaya dan spiritual.

## 5. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Sumaryadi (2005:25) tujuan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya adalah sebagai berikut :

1. Membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat yang lemah, miskin marjinal dan kaum kecil.
2. Memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio ekonomis sehingga mereka dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka namun sanggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat.

Menurut Sulistiyani (2004:80) tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan masyarakat adalah

“Membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri. Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berfikir, bertindak, dan mengendalikan apa yang mereka lakukan tersebut. Untuk mencapai kemandirian masyarakat diperlukan sebuah proses. Melalui proses belajar maka secara bertahap masyarakat akan memperoleh kemampuan atau daya dari waktu ke waktu”.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan pemberdayaan masyarakat adalah membentuk masyarakat yang lemah, miskin marjinal, kaum kecil menjadi masyarakat yang mandiri baik mandiri secara berfikir, bertindak, dan sosio ekonomis agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka.

## 6. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa

Definisi partisipasi banyak dikemukakan oleh berbagai ahli namun belum ada satu kesepakatan secara pasti mengenai definisi partisipasi. Sekalipun begitu disini penulis akan mengemukakan pendapat dari beberapa ahli tentang definisi partisipasi.

Seperti yang dikutip dalam Sudriamunawar (2006:46) :

1. Menurut Mubyarto  
Partisipasi adalah sebagai suatu kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program pembangunan sesuai dengan kemampuannya tanpa mengorbankan kepentingannya sendiri.
2. Menurut Rahardjo Adisasmita  
Partisipasi adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal dan aktualisasi, kesediaan, kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi program pembangunan).

Dari pendapat yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keterlibatan atau keikutsertaan masyarakat terhadap kegiatan atau kepentingan yang berorientasi untuk mencapai tujuan bersama. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap suatu program pembangunan. Hal ini dikarenakan, pembangunan bukan saja ditentukan oleh penyelenggara pembangunan tetapi partisipasi masyarakat juga turut memberikan andil dalam mencapai atau tidaknya program pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya.

### **7. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa**

Di dalam melaksanakan kegiatan pembangunan tidak hanya berarti kemampuan untuk menetapkan strategi pembangunan yang baik, perencanaan yang terperinci dan kegiatan-kegiatan nyata dan efektif, tetapi juga hendaknya dapat menimbulkan respon dari masyarakat dan melibatkan partisipasi dari masyarakat dalam proses pembangunan tersebut.

Salah satu ciri dari suatu daerah yang sudah maju dan mandiri adalah terciptanya partisipasi masyarakat yang tinggi dalam pelaksanaan pembangunan.

Masyarakat semakin terbuka dan tinggi kesadarannya serta kritis terhadap segala hal yang menyangkut kehidupannya. Dengan kata lain keberhasilan penyelenggaraan pembangunan menurut adanya partisipasi masyarakat, karena partisipasi masyarakat akan menunjang dalam pengelolaan potensi daerah sehingga proses pembangunan akan berjalan secara berdaya dan berhasil.

Anggota masyarakat bukan lagi hanya sebagai objek pembangunan semata, melainkan juga sebagai subjek pembangunan. Kedudukannya sebagai subjek pembangunan berarti anggota masyarakat harus diajak untuk berperan secara lebih aktif, didorong untuk berpartisipasi dalam pembangunan masyarakat, dalam menyusun perencanaan dan dalam implementasi program/proyek.

Menurut Adisasmita (2006:36), alasan atau pertimbangan mengapa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa itu penting adalah karena :

1. Mereka memahami sesungguhnya tentang keadaan lingkungan sosial dan ekonomi masyarakatnya.
2. Mereka mampu menganalisis sebab dan akibat dari berbagai kejadian yang terjadi dalam masyarakat.
3. Mereka mampu merumuskan solusi untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh masyarakat.
4. Mereka mampu memanfaatkan sumber daya pembangunan (SDA, SDM, dana, teknologi) yang dimiliki untuk meningkatkan produksi dan produktivitas dalam rangka mencapai sasaran pembangunan masyarakatnya.
5. Anggota masyarakat dengan upaya meningkatkan kemauan dan kemampuan SDM-nya sehingga dengan berlandaskan pada kepercayaan diri dan keswadayaan yang kuat mampu menghilangkan sebagian besar ketergantungan terhadap pihak luar.

Selain itu menurut Tjokroamidjojo (1995:222) menyatakan ada empat aspek penting dalam rangka partisipasi dalam pembangunan yaitu :

1. Terlibatnya dan ikut sertanya rakyat tersebut sesuai dengan mekanisme proses politik dalam suatu negara turut menentukan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah.
2. Meningkatkan artikulasi (kemampuan) untuk merumuskan tujuan-tujuan dan terutama cara dalam merencanakan tujuan itu yang sebaik-baiknya.
3. Partisipasi masyarakat dalam kegiatan nyata yang konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan dalam proses politik.
4. Adanya perumusan dan pelaksanaan program-program partisipatif dalam pembangunan yang berencana.

Lebih lanjut Diana Conyers dalam Supriatna (2000:14) mengemukakan bahwa ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi sangat penting, karena:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan dan proyek-proyek akan gagal.
2. 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.
3. Adanya tanggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa memegang peranan yang sangat penting dalam menunjang keberhasilan dari pembangunan itu sendiri, atau dapat dikatakan menjadi tujuan pembangunan itu sendiri. Partisipasi masyarakat ikut mempengaruhi arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan sesuai dengan mekanisme dan proses politik yang berlangsung dalam suatu negara. Disamping itu masyarakat akan berpartisipasi dalam kegiatan nyata sesuai dengan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang ditentukan dalam proses politik dan sistem serta tata cara penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara.