

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Mengungkapkan sebuah pemahaman tentang variabel dari konsep konformitas dan disiplin maka diperlukan adanya kajian yang relevan dari penelitian terdahulu. Dalam penelitian sebelumnya yang dituangkan dalam sebuah tesis yang berjudul “Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam membayar Pajak Bumi dan Bangunan, oleh Lies Kumara Dewi, Univesitas Lampung” mengindikasikan bahwa Lurah memiliki peranan yang begitu penting dalam mempengaruhi partisipasi masyarakat. Didalamnya juga tertuang selain kepemimpinan lurah, juga tertera faktor motivasi Lurah, kondisi sarana dan prasarana yang diberikan Lurah, kondisi insentif yang diberikan Lurah dalam mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat yang dalam penelitian ini tertuju pada pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan.

Penelitian selanjutnya yang dituangkan dalam sebuah jurnal dengan judul “Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan

di desa Banjaran” menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor yang mampu mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan diantaranya adalah:

1. Faktor Usia
2. Faktor Pendidikan
3. Faktor Jenis Pekerjaan
4. Faktor Tingkat Penghasilan
5. Faktor Lamanya tinggal di desa tersebut
6. Faktor tingkat komunikasi
7. Dan Faktor Kepemimpinan

Faktor-faktor tersebut mampu dijelaskan dalam beberapa hipotesis penelitian yang telah di uji kebenarannya dalam penelitian tersebut. Oleh karena itu penelitian ini merupakan pengembangan spesifikasi dari kedua penelitian yang telah dipaparkan diatas, khususnya berkaitan dengan Kepemimpinan Lurah terhadap tingkat partisipasi masyarakat.

## **2.2 Tinjauan Kepemimpinan**

### **A. Konsep Kepemimpinan**

Dahulu, banyak orang berpendirian bahwa kepemimpinan itu tidak dapat dipelajari. Sebab kepemimpinan adalah suatu bakat yang diperoleh seseorang sebagai

kemampuan istimewa yang dibawa sejak lahir. Dalam perkembangan zaman, kepemimpinan itu secara ilmiah kemudian berkembang, bersamaan dengan pertumbuhan manajemen ilmiah yang dipelopori Frederick W. Taylor pada awal abad ke-20; dan dikemudian hari berkembang menjadi ilmu kepemimpinan.

Ordway Tead (Kartono, 2011:57) menyatakan bahwa Kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan. George R. Terry (Kartono, 2011:57) tidak jauh berbeda mengungkapkan bahwa Kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Sedangkan Prof. Kimball Young (Kartono, 1994:50) mendefinisikan Kepemimpinan sebagai bentuk dominasi didasari kemauan 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. Pamudji, 1992:11) Munson menerangkan Kepemimpinan sebagai “Kemampuan/ kesanggupan untuk menangani atau menggarap orang-orang sedemikian rupa untuk mencapai hasil yang sebesar-besarnya dengan sekecil mungkin pergesekan dan sebesar mungkin kerjasama. Dan C.M Bundel (Pamudji, 1992:12) mengutarakan Kepemimpinan sebagai seni mendorong/ mempengaruhi orang lain untuk mengerjakan apa yang dikehendaki seorang pemimpin untuk dikerjakannya.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat ditarik suatu pengertian bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi, menggerakkan, dan

mengarahkan tingkah laku orang lain atau kelompok untuk mencapai tujuan kelompok dalam situasi tertentu.

## **B. Tipe Kepemimpinan**

Ada beberapa tipe kepemimpinan yang diutarakan oleh G.R Terry yang (Suwatno dan Donni Juni Priansa ,2011:156) , yaitu:

1. Kepemimpinan Pribadi (Personal Leadership) Dalam tipe ini pimpinan mengadakan hubungan langsung dengan bawahannya, sehingga timbul hubungan pribadi yang intim.
2. Kepemimpinan Non-Pribadi (Non-Personal Leadership)  
Dalam tipe ini hubungan antara pimpinan dengan bawahannya melalui perencanaan dan instruksi-instruksi tertulis.
3. Kepemimpinan Otoriter (Authoritarian Leadership) Dalam tipe ini pimpinan melakukan hubungan dengan bawahannya dengan sewenang wenang sehingga sebetulnya bawahannya melakukan semua perintah bukan karena tanggung jawab tetapi lebih karena rasa takut
4. Kepemimpinan Kebapakan (*Paternal Leadership*)  
Tipe kepemimpinan ini tidak memberikan tanggung jawab kepada bawahan untuk bisa mengambil keputusan sendiri karena selalu dibantu oleh

pemimpinnya, hal ini berakibat kepada menumpuknya pekerjaan pemimpin karena segala permasalahan yang sulit akan dilimpahkan kepadanya.

5. Kepemimpinan Demokratis (*Democratic Leadership*)

Dalam setiap permasalahan pemimpin selalu menyertakan pendapat parobawahannya dalam pengambilan keputusan, sehingga mereka akan merasa dilibatkan dalam setiap permasalahan yang ada dan merasa bahwa pendapatnya selalu diperhitungkan, dengan begitu mereka akan melaksanakan tugas dengan rasa tanggung jawab akan pekerjaannya masing-masing.

6. Kepemimpinan Bakat (*Indigenous Leadership*)

Pemimpin tipe ini memiliki kemampuan dalam mengajak orang lain, dan diikuti oleh orang lain. Para bawahan akan senang untuk mengikuti perintah yang diberikan karena pembawaannya yang menyenangkan.

### **C. Pemimpin yang efektif**

Kartono (2011: 68) mengutarakan bahwa pemimpin yang efisien merupakan pemimpin yang mampu menyadari kelemahan serta kekurangan yang dimilikinya, dan tidak mencoba menyembunyikan kelemahan tersebut. Dibalik kelemahannya tersebut, seorang pemimpin yang efisien memiliki kecerdasan dan ketangkasan untuk:

1. Menangkap aspek-aspek teknis dari tugasnya, dan
2. Mau menempatkan pembantu-pembantu yang cakap untuk mengisi kelemahannya.

Secara ringkas dijelaskan bahwa pemimpin tersebut mampu menguasai “seni memimpin” untuk menggunakan keahlian orang lain demi suksesnya organisasi, dalam usaha pencapaian sasaran-sasaran yang diinginkan bersama.

Masih dalam Kartono (2011: 69) dijelaskan pula bahwa pemimpin yang efisien mampu menghadapi permasalahan dengan sikap yang lebih terbuka, dan dengan itikad baik yang lebih besar daripada seorang pemimpin “kerdil” serta non-efisien, yang selalu dipenuhi dengan ide-ide sempit. Seorang pemimpin yang baik itu pada saatnya harus dapat menampilkan:

1. Wajah yang kebodoh-bodohan dalam artian bahwa seorang pemimpin harus mau menganggap dirinya bodoh dan bersedia mendengar suara-suara pengikutnya secara lebih baik dan lebih peka.
2. Berfungsi sebagai pemisah, artinya seorang pemimpin harus mampu bersikap adil terhadap situasi dan keadaan yang pada intinya adalah berorientasi pada kebijaksanaan.
3. Berfungsi sebagai penyalur komunikasi yang berarti harus menjadi pusat komunikasi untuk dapat menyampaikan pikiran dan keinginannya kepada sekitar dan juga mau menerima informasi dari sekitar.

4. Berfungsi sebagai pencuri ide yang diartikan bahwa semua ide konstruktif dari siapapun juga disekitar pribadi pemimpin mampu dipertimbangkan dan diwujudkan dalam tindakan nyata.

Pemimpin yang berhasil adalah pemimpin yang dapat menolong kelompok sehingga dapat melakukan tugasnya secara berdaya-guna dan memenuhi harapan masing-masing anggota terhadap kelompok.

- a. Pemimpin yang berhasil, tidak dikarenakan bakat dari lahir, tetapi tidak dapat dilatih dalam kursus-kursus saja. Hubungan kerja sama dengan masyarakat dan kelompok-kelompoklah yang dapat melatih seseorang menjadi pemimpin yang berhasil. Orang disini belajar dan berbuat.
- b. Banyak penyelidik dengan kelompok-kelompok dan pemimpin-pemimpin telah menghasilkan, bahwa tidak ada satu kepribadian tertentu yang menjamin seseorang berhasil sebagai pemimpin dimana-mana. Begitu pula tidak ada satu kepribadian tertentu yang menjamin seseorang bahwa dia tidak menjadi pemimpin yang berhasil

Pemimpin tidak boleh kelihatan dan dinilai (apakah cocok atau tidak) terlepas dari kelompok yang akan dipimpinnya.

## **2.3 Tinjauan tentang Kelurahan dan Lurah**

### **A. Pengertian Desa dan Lurah**

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, disebutkan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 Tentang Monografi desa dan kelurahan, Lurah merupakan Pemerintah Kelurahan atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan kelurahan.

Adapun desa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana perubahannya dalam Undang-undang 12 Tahun 2008 bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan di daerah Kabupaten. Adapun mengenai kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda



dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

### **B. Peran Lurah dalam PNPM-MP**

Di tingkat Kelurahan/ Desa, unsur utama pelaksana PNPM-MP adalah salah satunya Lurah. Secara umum peran utama Lurah adalah memberikan dukungan dan jaminan agar pelaksanaan PNPM-MP di wilayah kerjanya dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga tujuan yang diharapkan PNPM-MP dapat tercapai dengan baik. Secara perinci, tugas Lurah dalam pelaksanaan PNPM-MP adalah sebagai berikut:

1. Membantu Sosialisasi tingkat Kelurahan/Desa dan Rembug Kesiapan Masyarakat yang menyatakan kesiapan seluruh masyarakat untuk mendukung dan melaksanakan PNPM-MP
2. Memfasilitasi terselenggaranya pertemuan pengurus RT/RW dan masyarakat dengan OC/KMW/Tim Fasilitator, dan relawan masyarakat dalam upaya penyebaran informasi dan pelaksanaan PNPM-MP.
3. Memfasilitasi pelaksanaan pemetaan swadaya dalam rangka pemetaan kemiskinan dan potensi sumber daya masyarakat yang dilaksanakan secara swadaya oleh masyarakat.
4. Memfasilitasi proses pembentukan BKM/ LKM

5. Memfasilitasi dan mendukung penyusunan Program Jangka Mmenengah Penanggulangan Kemiskinan dan rencana tahunannya oleh masyarakat yang di organisasikan oleh BKM/LKM.
6. Memfasilitasi koordinasi dan sinkronisasi kegiatan yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan termasuk peninjauan lapangan oleh berbagai pihak berkepentingan
7. Memfasilitasi PJM Pronangkis sebagai program Kelurahan/Desa untuk dibahas dalam Musrenbang kelurahan/desa
8. Memberi laporan bulanan kegiatan PNPM-MP kepada camat di wilayahnya
9. Berkoordinasi dengan tim Fasilitator, relawan masyarakat dan BKM/LKM, memfasilitasi penyelesaian persoalan dan konflik serta penanganan pengaduan yang muncul dalam pelaksanaan PNPM-MP di wilayah kerjanya.

(Sumber: Buku Pedoman Pelaksanaan PNPM-MP)

## **2.4 Tinjauan Tentang Partisipasi Masyarakat**

### **A. Pengertian Partisipasi**

Pada dasarnya partisipasi merupakan perwujudan asas kekeluargaan yang telah dimiliki oleh masyarakat Indonesia sejak dahulu. Istilah lain partisipasisering menjadi sinonim dari peran serta, keterlibatan dan keikutsertaan yang terwujud dalam sikapgotong-royong.

Setelah runtuhnya rezim orde baru yang bersifat otoriter, makasudah saatnya dominasi Negara dipersempit untuk mengatur arah dan cita-cita masyarakat. Masyarakat diberi harapan untuk dapat berperan aktif dalam proses politik, serta menentukan nasib ekonominya, dan dapat melestarikan budayanya. Diawali *regulasi* Undang-undang No.22 tahun 1999 mengenai ekonomi daerah yang dijadikan sebagai landasan yuridis untuk menggeser focus politik ke arah daerah dan desa. Melalui otonomi daerah ini diharapkan mampu melahirkan partisipasi aktif dan menumbuhkan kemandirian masyarakat.

Mubyarto (dalam Ndaraha, 1987:102) mendefenisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi menimbulkan harapan diri dan kemampuan pribadi untuk turut serta dalam menentukan keputusan yang menyangkut masyarakat, dengan kata lain partisipasi adalah bentuk memanusiakan manusia.

Partisipasi merupakan cara yang paling efektif untuk mengembangkan kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan rasa memiliki masyarakat terhadap agenda pemerintah, permasyarakatan dan pembangunan.

Dari sudut terminologi partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok, yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (nonelite) dan kelompok yang

selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite). Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang secara sukarela tanpa dipaksa sebagaimana yang dijelaskan Sastropoetro (Fahrudin, 2001:37) bahwa partisipasi adalah keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan. Menurut Mubyarto (Fahrudin, 2001:37), partisipasi adalah kesadaran untuk membantu berhasilnya tiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi merupakan masukan dalam proses pembangunan dan sekaligus menjadi keluaran atau sasaran dari pelaksanaan pembangunan. (Fahrudin, 2001:38)

Partisipasi merupakan perlibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Partisipasi juga merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan pada tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggung jawab terhadap kelompoknya.

Partisipasi merupakan keterlibatan atau keikutsertaann secara aktif baik mental maupun emosional seseorang atau masyarakat dalam kegiatan-kegiatan atau aktivitas masyarakat dan bekerja secara konstruktif serta bersama-sama dengan mengerahkan semua sumber daya yang dimiliki dan adanya saling pengertian agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas tentang pengertian partisipasi, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat berperan dalam melaksanakan suatu kegiatan dengan mengerahkan segala kemampuan terhadap tujuan kegiatan.

## **B. Tipologi Partisipasi**

Penumbuhan dan pengembangan partisipasi masyarakat seringkali terhambat oleh persepsi yang kurang tepat, yang menilai masyarakat sulit diajak maju oleh sebab itu kesulitan penumbuhan dan pengembangan partisipasi masyarakat juga disebabkan karena sudah adanya campur tangan dari pihak penguasa. Berikut ini adalah macam-macam tipologi partisipasi masyarakat menurut (Sekretariat Bina Desa, 1999:32), yaitu:

### **a. Partisipasi pasif atau manipulatif**

- 1) Masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi;
- 2) Pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat;
- 3) Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.

- b. Partisipasi dengan cara memberikan informasi
  - 1) Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya;
  - 2) Masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian;
  - 3) Akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
- c. Partisipasi melalui konsultasi
  - 1) Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi;
  - 2) Orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat;
  - 3) Tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama;
  - 4) Para profesional tidak berkewajiban mengajukan pandangan-pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.
- d. Partisipasi untuk insentif materil
  - 1) Masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, upah, ganti rugi, dan sebagainya;
  - 2) Masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya;
  - 3) Masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat insentif yang disediakan/diterima habis.
- e. Partisipasi fungsional
  - 1) Masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek;

- 2) Pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati;
  - 3) Pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu mandiri.
- f. Partisipasi interaktif
- 1) Masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguatan kelembagaan yang telah ada;
  - 2) Partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis;
  - 3) Kelompok-kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka, sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.
- g. *Self mobilization* (mandiri)
- 1) Masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi atau ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki;
  - 2) Masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan.

### C. Alat Ukur Partisipasi

Menurut Smith dalam Ernis, (2007:31) mengemukakan bahwa peran serta masyarakat dalam pengelolaan program atau derajat partisipasi masyarakat sebagaimana yang telah ditawarkan oleh Amstein, dapat ditentukan atau diukur oleh paling tidak 5 variabel, yakni :

1. Inisiatif; siapa yang mempunyai prakarsa? Inisiatif pembangunan dapat keluar dari dalam komunitas maupun dari luar komunitas.
2. Tujuan; bagaimana tujuan dirumuskan? Tujuan sebaiknya dirumuskan komunitas itu sendiri dan benar-benar merupakan tujuan mereka.
3. Sumber Daya; lokal atau luar? Idealnya, pembangunan masyarakat yang benar akan memanfaatkan seoptimal mungkin dan akan mengurangi ketergantungan komunitas terhadap pihak luar.
4. Proses; bagaimana kontrol komunitas? Proses pembangunan masyarakat sangat penting, khususnya berkaitan seberapa besar kontrol komunitas terhadap proses. Diharapkan masyarakat mempunyai kontrol yang sepenuhnya mulai dari perumusan masalah, usula, solusi, atau pengambilan kebijakan, implementasi dan evaluasi. Semakin tinggi kontrol masyarakat terhadap keseluruhan proses, partisipasi diharapkan semakin sukses.
5. *Output*; untuk apa? Diharapkan masyarakat akan mendapatkan *output* yang maksimal dari suatu peran serta masyarakat. Partisipasi yang tidak menghasilkan *output* bagi masyarakat dapat dianggap kurang berhasil.



Jadi, alat ukur tersebut dapat digunakan dalam setiap tahapan perencanaan, tahap pelaksanaan, ataupun tahap setelah kegiatan itu selesai. Mulai dari *input* atau inisiatif dan *output* dapat dinilai sebelum kegiatan dilaksanakan selesai. Sedangkan, tujuan, sumberdaya, dan pemrosesan diperoleh setelah kegiatan selesai namun perlu sekali dipersiapkan dari tahapan perencanaan.

#### **D. Bentuk (tahap) partisipasi**

Menurut Ndraha (1990) dalam jurnal administrasi negara tahun 2013 membagi bentuk atau tahap partisipasi menjadi 6 bentuk/tahapan, yaitu:

- a. partisipasi dalam/melalui kontak dengan pihak lain (contact change) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial;
- b. partisipasi dalam memerhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi, melaksanakan), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya;
- c. partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan;
- d. partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
- e. partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan; dan
- f. partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauhmana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

## E. Cara Menggerakkan Partisipasi

Berdasarkan hasil penelitian beberapa ahli, Goldsmith dan Blustain dalam (Taliziduhu Ndraha. 1987,104-105) berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika:

1. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada di tengah-tengah masyarakat yang bersangkutan.
2. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
3. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat.
4. Dalam partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan masyarakat. Partisipasi masyarakat ternyata berkurang jika mereka tidak atau kurang berperan dalam pengambilan keputusan.

Dalam partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip pertukaran dasar (*basic exchange principles*). Salah seorang pemuka teori pertukaran (*exchange theory*) tersebut, Peter M. Blau berpendapat bahwa, semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan itu.

## **F. Kendala/ Hambatan dalam menggerakkan partisipasi**

Faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat tersebut dapat dibedakan dalam faktor internal dan faktor eksternal, dijelaskan sebagai berikut :

### *a. Faktor internal*

#### 1. Jenis Kelamin

Partisipasi yang diberikan oleh seorang pria dan wanita dalam pembangunan adalah berbeda. Hal ini disebabkan oleh adanya sistem pelapisan sosial yang terbentuk dalam masyarakat, yang membedakan kedudukan dan derajat ini, akan menimbulkan perbedaan-perbedaan hak dan kewajiban anatar pria dan wanita. Menurut Soedarno et.al (Sutami ,2009), bahwa di dalam sistem pelapisan atas dasar seksualitas ini, golongan pria memiliki hak istimewa dibandingkan golongan wanita. Dengan demikian maka kecenderungannya, kelompok pria akan lebih banyak berpartisipasi

#### 2. Usia.

Perbedaan usia juga mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat. Dalam masyarakat terdapat perbedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas, sehingga akan memunculkan golongan tua dan goongan muda, yang berbeda-beda dalam hal-hal tertentu, misalnya menyalurkan pendapat dan mengambil keputusan, Soedarno et.al (Sutami, 2009). Usia berpengaruh pada keaktifan seseorang untuk berpartisipasi.

### 3. Tingkat Pendidikan

Demikian pula halnya dengan tingkat pengetahuan. Litwin (dalam (Sutami ,2009) mengatakan bahwa, salah satu karakteristik partisipan dalam pembangunan partisipatif adalah tingkat pengetahuan masyarakat tentang usaha-usaha partisipasi yang diberikan masyarakat dalam pembangunan. Salah satu faktor yang mempengaruhi tingkat pengetahuan adalah tingkat pendidikan. Semakin tinggi latar belakang pendidikannya, tentunya mempunyai pengetahuan yang luas tentang pembangunan dan bentuk serta tata cara partisipasi yang dapat diberikan. 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. Menurut Barros dalam (Sutami ,2009), bahwa penduduk yang lebih kaya kebanyakan membayar pengeluaran tunai dan jarang melakukan kerja fisik sendiri. Sementara penduduk yang berpenghasilan pas-pasan akan cenderung berpartisipasi dalam hal tenaga. 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

Hal ini berkaitan dengan tingkat penghasilan seseorang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa mata pencaharian dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Hal ini disebabkan pekerjaan akan berpengaruh terhadap waktu luang seseorang untuk terlibat dalam pembangunan, misalnya dalam hal menghadiri pertemuan, kerja bakti dan sebagainya.

### b. Faktor-faktor Eksternal

Tjokroamidjojo (1996) mengungkapkan faktor-faktor yang perlu mendapatkan perhatian dalam partisipasi masyarakat adalah:

- a. faktor kepemimpinan, dalam menggerakkan partisipasi sangat diperlukan
- b. adanya pimpinan dan kualitas; dan
- c. faktor komunikasi, gagasan-gagasan, ide, kebijaksanaan, dan rencana-rencana baru akan mendapat dukungan bila diketahui dan dimengerti oleh masyarakat.

Menurut Sunarti (dalam jurnal teknik sipil, 2013:41), faktor-faktor eksternal ini dapat dikatakan petaruh (*stakeholder*), yaitu dalam hal ini *stakeholder* yang mempunyai kepentingan dalam program ini adalah pemerintah daerah, pengurus desa/kelurahan (RT/RW), tokoh masyarakat/adat dan konsultan/fasilitator. Petaruh kunci adalah siapa yang mempunyai pengaruh yang sangat signifikan, atau mempunyai posisi penting guna kesuksesan program.

## **2.5 Tinjauan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan**

### **A. Pengertian PNPM Mandiri dan PNPM Mandiri Perkotaan**

Di dalam buku pedoman umum PNPM Mandiri (2007) dikemukakan bahwa PNPM Mandiri adalah ([www.pnpm-mandiri.com](http://www.pnpm-mandiri.com))

- a) Program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.
- b) Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/ meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

PNPM Mandiri Perkotaan merupakan program pemerintah yang secara substansi berupaya dalam penanggulangan kemiskinan melalui konsep memberdayakan

masyarakat dan pelaku pembangunan lokal lainnya, termasuk Pemerintah Daerah dan kelompok peduli setempat, sehingga dapat terbangun "gerakan kemandirian penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan", yang bertumpu pada nilai-nilai luhur dan prinsip-prinsip universal.

Secara umum, tujuan PNPM Mandiri Perkotaan adalah meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Secara khusus, program ini bertujuan agar masyarakat di kelurahan peserta program menikmati perbaikan sosial-ekonomi dan tata pemerintahan lokal.

Kelompok Sasaran dalam PNPM Mandiri perkotaan adalah :

1. Masyarakat warga kelurahan peserta PNPM Mandiri Perkotaan,
2. Pemerintah Kota/Kabupaten s/d kelurahan/desa terkait pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan, Anggota TKPP dan TKPK Daerah.
3. Para pemangku kepentingan terkait, perorangan/asosiasi profesi, asosiasi usaha sejenis, perguruan tinggi, LSM, media massa yang peduli dengan kemiskinan.

(Dikutip dari : Buku Pedoman Umum P2KP-3, Edisi Oktober 2005)

## **2.5 Kerangka pikir penelitian**

Dapat dilihat bahwa kepemimpinan mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan atau partisipasi anggota dalam suatu organisasi, karena apabila seorang pemimpin baik dalam menjalankan tugasnya, maka dengan sendirinya anggotanya akan percaya dan rasa simpati akan timbul seiring berjalannya roda organisasi yang semakin baik. Organisasi yang berjalan dengan baik, otomatis

dukungan serta partisipasi masyarakat pun akan semakin tinggi, dan sebaliknya apabila pemimpin tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik maka rasa simpati anggota dan tingkat partisipasi anggota akan semakin rendah dikarenakan ketidakpercayaan anggota kepada pemimpinnya. Demikian juga kepemimpinan Lurah dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat, Lurah selaku pemimpin dikelurahannya biasanya dan sepatutnya selalu dekat atau berhubungan dengan masyarakat, dari hubungan tersebut akan timbul kerjasama antara pemimpin dengan yang dipimpin karena saling membutuhkan, dengan demikian akan timbul rasa tanggung jawab disertai keinginan untuk turut serta berpartisipasi atau ambil bagian dalam pelaksanaan pembangunan yang dalam hal ini adalah PNPM-MP dikelurahannya.

Menurut Kartono (2011 :31) ada tiga hal penting mengenai konsepsi persyaratan kepemimpinan:

1. Kekuasaan ialah kekuatan, otoritas dan legalitas yang memberi wewenang kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu.
2. Kewibawaan ialah kelebihan, keunggulan, keutamaan, sehingga orang mampu membawahi atau mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu.
3. Kemampuan ialah segala daya, kesanggupan, kekuatan dan kecakapan/ketrampilan teknis maupun social, yang bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu.



Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa sebagai seorang pemimpin, Lurah harus mempunyai kemampuan yang lebih dari masyarakatnya, dan juga kewibawaan agar masyarakat dapat menghormatinya dan bertindak dengan kerelaan tanpa ada rasa takut. Lurah harus orang yang benar-benar mampu mengetahui dan memahami apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dan berusaha mengupayakan kegiatan yang dikehendaki masyarakat. Dengan demikian akan tercipta peluang yang besar bagi masyarakat untuk bersedia turut serta dalam memberikan partisipasinya.

Dalam rangka pelaksanaan partisipasi, ada beberapa sumbangan yang dapat diberikan masyarakat sebagai sumbangan dalam rangka pencapaian tujuan. Adapun jenis partisipasi itu menurut Hamijoyo (Skripsi, Mega Diana: 41)

1. Partisipasi buah pikiran, yang diberikan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa.
2. Partisipasi tenaga, yang diberikan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa.
3. Partisipasi harta benda, yang diberikan untuk pembangunan.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa sangat banyak sumbangan yang dapat diberikan masyarakat bagi kemajuan desanya, makanya dituntut peran Lurah, kepala desa untuk dapat merangsang masyarakat untuk dapat berpartisipasi.

Berdasarkan penelitian Smith dan Blus (Ndraha, 1990:120) berkesimpulan bahwa masyarakat tergerak untuk berpartisipasi jika :

1. Partisipasi itu memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan.
2. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada ditengah masyarakat.
3. Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat.
4. Manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat.

## **2.6 Hipotesis Penelitian**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian, dengan demikian hipotesis yang diajukan pada penelitian ini adalah:

$H_0$  : Tidak ada pengaruh antara Kepemimpinan Lurah terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Kedaton

$H_1$  : Ada pengaruh yang signifikan antara Kepemimpinan Lurah terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan di Kelurahan Kedaton