

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini diawali dengan pemaparan hasil penelitian terdahulu terkait kajian mengenai penolakan warga masyarakat terhadap kebijakan pemerintah (negara) dalam berbagai kasus telah menjadi fokus perhatian. Ada empat hasil kajian yang ditulis tahun 2007 dan 2008 yang dijadikan tinjauan pada penelitian ini. Kajian-kajian ini disajikan untuk memberikan gambaran mengenai fokus penelitian yang pernah diteliti. Penelitian yang berkisar perlawanan warga masyarakat terhadap pemerintah/negara. Selanjutnya penulis menyajikan konsep-konsep teoritik yang diambil sejumlah literatur terkait kepemimpinan, implementasi kebijakan, serta resistensi warga masyarakat. Kemudian, di akhir bab, konsep-konsep tersebut akan digunakan di dalam penelitian dan disajikan dalam sebuah skema konsep penelitian.

2.1 Penelitian Terdahulu

Mahligai (2007), menulis mengenai “Gerakan Penolakan Pembangunan Pasar Induk Keputran Baru oleh Warga Kebraon Surabaya”. Dalam penelitiannya yang memakai pendekatan kualitatif ini, Mahligai ingin mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan warga Kebraon menolak pembangunan Pasar Induk Keputran Baru di daerah sekitar pemukiman mereka. Dalam bentuk apa penolakan itu dilakukan serta bagaimana dinamika gerakan yang terjadi.

Hasil penelitian mahligai menyebutkan bahwa, masyarakat menolak kebijakan negara yang bekerjasama dengan swasta tentang pembangunan pasar dikarenakan akibat adanya frustrasi dalam masyarakat. Ketika dalam suatu masyarakat terjadi suatu kesenjangan antara nilai yang diharapkan dengan nilai kapabilitas untuk menggapai harapan tadi sehingga masyarakat mengalami kekecewaan dan frustrasi dan ada alasan pragmatisme kultural yang melandasi alasan penolakan mereka yaitu khawatir jika akses buruk dari keberadaan pasar akan mengganggu kenyamanan wilayah mereka, selain itu alasan ekonomi juga menjadi pijakan masyarakat dalam menolak kebijakan tersebut, masyarakat

khawatir jika kebijakan ini akan mematikan usaha atau roda perekonomian mereka.

Kemudian diketahui bahwa gerakan penolakan masyarakat dilakukan dalam dua bentuk metode sekaligus yaitu *violence action* dan *non-violence action*, yang pertama adalah pengerahan massa dalam bentuk demonstrasi dan pemblokiran jalan. Dan yang kedua dalam bentuk diplomasi, di sini masyarakat meminta bantuan kepada pihak-pihak yang dianggap bisa membantu perjuangan mereka.

Mahligai juga melihat bahwa dinamika gerakan yang terjadi dalam tahapan institusionalisasi setelah masyarakat mulai melakukan gerakan penolakan akhirnya masyarakat mendapat intimidasi dari orang-orang yang disewa dari pihak swasta, selain itu juga ada perpecahan dari dalam masyarakat sendiri setelah mendapat bujuk rayu dari pihak swasta

Penelitian lain yang penulis hadirkan adalah Herik (2008). Herik memokuskan pada konflik yang terjadi antara warga negara dengan negara. Adapun konteks kasusnya adalah PLTN Muria. Dalam tesisnya tersebut, Herik ingin mengetahui dimensi dinamika konflik yang terjadi terhadap rencana pendirian PLTN kemudian juga ia ingin mengetahui bagaimana peran kepemimpinan dalam menyelesaikan konflik.

Secara umum hubungan antara faktor dalam dimensi konflik dapat dipetakan polanya yakni : (1) Semakin tinggi eskalasi konflik akan semakin tinggi intensitas dan sebaliknya, (2) semakin tinggi fluktuasinya (frekuensi) konflik akan semakin tinggi pula intensitas dan sebaliknya. Sedang dalam faktor peran aktor dan lembaga perlu dilihat apakah peran aktor dan lembaga sebagai pendorong atau peredam, (3) semakin signifikan peran aktor dan lembaga akan semakin rendah intensitasnya bahkan konflik dapat dicegah jika berperan sebagai pendorong demikian pula sebaliknya jika sebagai peredam, (4) Semakin keras budaya lokal dan semakin disfungsi organisasi lokal akan semakin tinggi intensitas konfliknya dan sebaliknya. Dan dari keberlakuan derajat sebab yang dilihat dari jawaban para informan secara kualitatif dapat mengekspresikan tingkat signifikansi sebab konflik pada tingkat tertentu. (1) untuk ketimpangan tidak nampak secara empiris namun cukup signifikan pada subyektifitas warga dengan

mengukur dan melihat praktik negara terhadap warga negara secara keseluruhan, (2) eksploitasi secara obyektif belum terjadi, tapi secara subyektif sangat signifikan karena menyangkut identitas warga lokal yang terancam, (3) perubahan politik sangat signifikan dengan melihat bahwa sebelum reformasi 1998 tidak terjadi konflik meski sudah berjalan tahapan proyek, (4) dominasi tidak signifikan karena praktik ini tidak nampak dijalankan oleh negara, (5) pemberdayaan sangat signifikan terlihat menjadi kontrol terhadap semua isu yang terkait PLTN dan membentuk persepsi warga terhadap proyek ini. Pada kasus ini faktor rendahnya tingkat pendidikan warga yang dipertemukan dengan faktor pemberdayaan, yang berbeda kepentingan dengan negara menjadi faktor penting yang signifikan dalam memicu konflik.

Faktor kepemimpinan dalam perannya untuk meredakan konflik ini belum dijalankan dengan baik. Dengan indikator: (1) kecepatan tindakan kepemimpinan tidak nampak dilakukan meskipun indikasi konflik sudah nampak, (2) prioritas sudah dijalankan akan tetapi dilihat tidak tepat sasaran, (3) fleksibilitas kepemimpinan tidak baik karena sangat terikat pada aturan birokrasi.

Tahar (2008) juga memfokuskan kajian pada konflik yang terjadi antara gerakan sosial masyarakat sipil melawan hegemoni negara dengan kasusnya adalah Pembangunan Jalan Ladia Galaska, Aceh (2001-2004). Adapun tujuan penelitian Tahar adalah ingin mengetahui bagaimana proses konflik yang terjadi Aceh, mengkaji langkah-langkah ornop/LSM.

Konflik ini merupakan proses demokratisasi dalam kehidupan bernegara, aliansi ornop sebagai representasi masyarakat sipil dapat melakukan pertimbangan dan kontrol terhadap kebijakan dan intervensi negara. Paling tidak ide pembangunan Jalan Ladia Galaska hingga kini tidak terlaksana. Aliansi ornop sebagai oposisi terhadap kebijakan dan intervensi pemerintah salah mengakses sumberdaya yang merupakan milik publik. Proses demokratisasi dilakukan cenderung dominan menggunakan pertarungan ide dan gagasan ketimbang kekuasaan dan pengerahan masa. Hasil studi ini mengungkapkan fenomena gerakan sosial yang tergabung dalam aliansi ornop dengan memperlihatkan model *organized-entrepreneurial*.

Berbeda dengan peneliti - peneliti sebelumnya, Bertha (2007), memokuskan penelitiannya pada kegagalan yang terjadi pada implementasi kebijakan pengembangan sampah di DKI Jakarta. Bertha mendapati bahwa pada tahun 2005 dan 2006 pemda DKI menetapkan program pembangunan ITF dan pembebasan lahan untuk TPST/ITF di dalam APBD, namun hingga tesis ini ditulis belum terealisasi. Karena masih terjadi penolakan warga.

Dengan menggunakan pendekatan dari George C. Edward III (1980) mengenai *Implementing Public Policy*, ia mendapati bahwa 4 faktor kunci yang penting / variabel yang memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan publik, yakni komunikasi, sumber-sumber (kecuali aspek fasilitas), disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Bahkan mengakibatkan kegagalan implementasi selama 2005-2006

Penolakan (resistensi) yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap pemerintah (negara) sebagaimana telah diungkapkan Mahligai (2007) dalam penelitiannya merupakan bentuk resistensi individu terhadap rencana perubahan yang diterapkan pemerintah. Resistensi ini timbul dipicu oleh frustrasi masyarakat terhadap pemerintah yang disebabkan oleh dua hal, yakni: pragmatisme kultural - berupa kekhawatiran terusiknya kenyamanan mereka, serta alasan ekonomi. Sedangkan Herik (2008) menemukan bahwa rendahnya tingkat pendidikan warga dan lemahnya pemberdayaan masyarakat menjadi faktor penting yang signifikan dalam memicu konflik.

Tahar (2007) melihat bahwa pertentangan (konflik) antara warga dengan pemerintah (negara) dikarenakan perbedaan pandangan mengenai pemanfaatan sumberdaya alam. Lebih lanjut ia mengungkapkan bahwa konflik yang terjadi dilihat sebagai proses demokratisasi dalam kehidupan bernegara yang dijamin di era reformasi saat ini. Proses demokratisasi yang dilakukan cenderung dominan menggunakan pertarungan ide dan gagasan ketimbang kekuasaan dan pengerahan massa. Sedangkan Berta (2007) yang meneliti mengenai kegagalan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan mengacu pada model implementasi dari George C. Edward III, ia mengungkapkan bahwa faktor-faktor seperti komunikasi, sumber-sumber (kecuali aspek fasilitas), disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh kegagalan implementasi kebijakan.

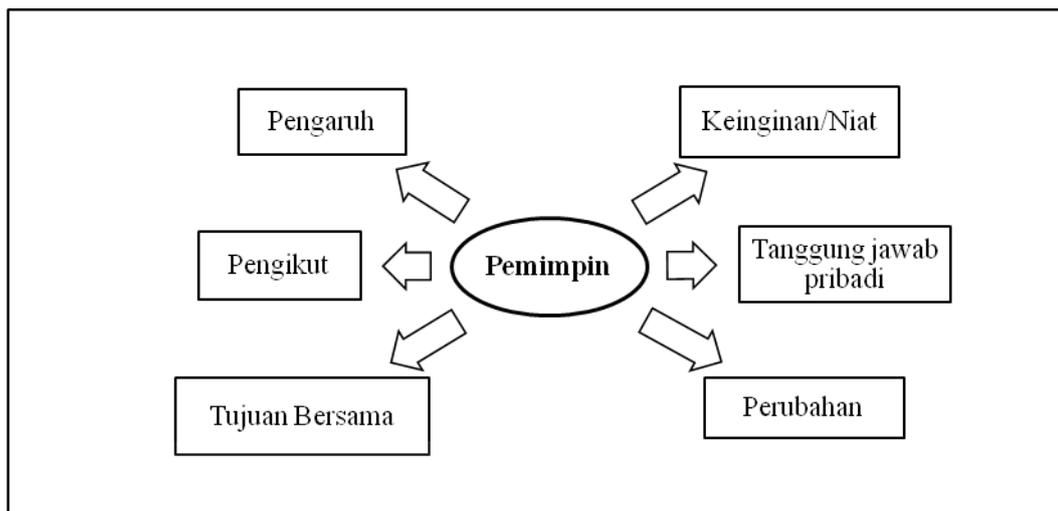
Berdasarkan berbagai kajian tersebut diatas maka peneliti ingin memokuskan penelitiannya pada faktor kepemimpinan dalam kaitannya dengan resistensi warga masyarakat terhadap implementasi kebijakan pembangunan, kasusnya adalah pembangunan unit pengolahan sampah (UPS) di Kota Depok.

2.2 Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah masalah relasi dan pengaruh antara pemimpin dan yang dipimpin. Kepemimpinan tersebut muncul dan berkembang sebagai hasil dari interaksi otomatis di antara pemimpin dan individu-individu yang dipimpinnya (Kartono, 2008). Lebih lanjut, ia memaparkan bahwa dalam kepemimpinan terdapat unsur-unsur kepemimpinan seperti kemampuan mempengaruhi orang lain (bawahan atau kelompok), kemampuan mengarahkan tingkah laku bawahan atau orang lain, serta untuk mencapai tujuan organisasi atau kelompok.

Rivai (2007) mengartikan kepemimpinan sebagai kemampuan dan keterampilan seseorang yang menduduki jabatan sebagai pimpinan satuan kerja untuk mempengaruhi perilaku orang lain, terutama bawahannya, untuk berpikir dan bertindak sedemikian rupa sehingga melalui perilaku yang positif ia memberikan sumbangan nyata dalam pencapaian tujuan organisasi. Di sini ia menekankan kepemimpinan sebagai peran pemimpin dalam organisasi.

Joseph C. Rost (1993) juga mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan sebuah hubungan yang saling mempengaruhi di antara pemimpin dan pengikut (bawahan) yang menginginkan perubahan nyata yang mencerminkan tujuan bersamanya (Safaria, 2004). Unsur-unsur pokok dalam kepemimpinan sebagaimana diungkapkan Joseph C. Rost dapat dilihat hubungannya dalam Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Unsur-unsur Pokok dalam Kepemimpinan

(Sumber: Joseph C.Rost dalam Safaria, 2004)

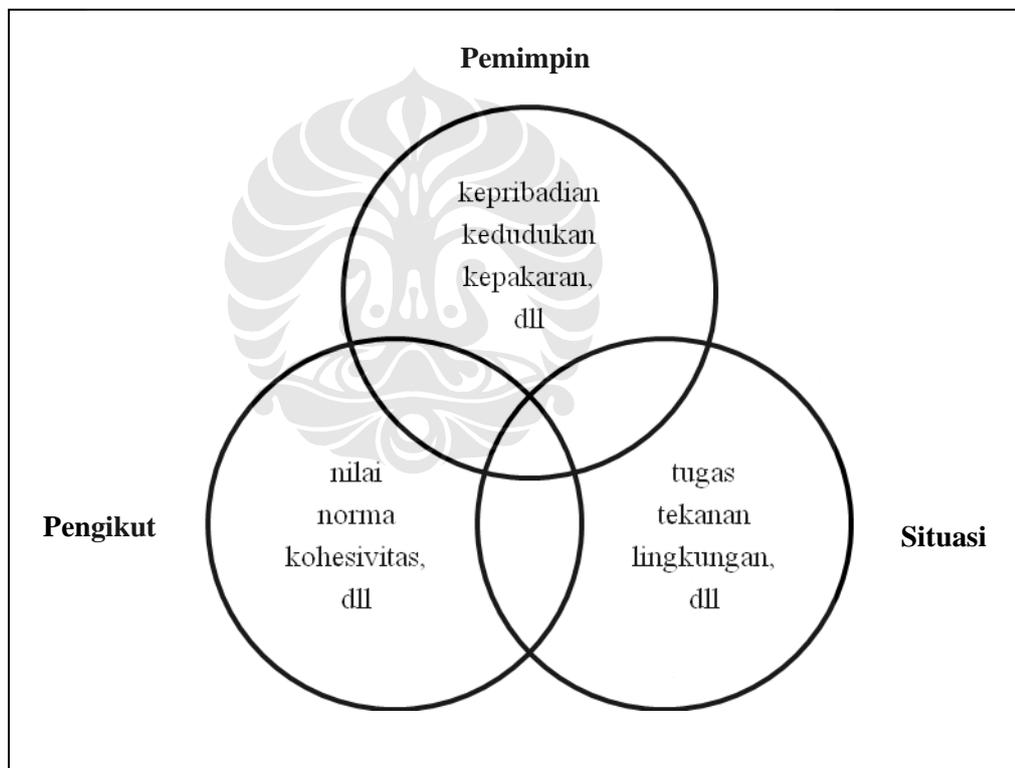
Kepemimpinan merupakan aktivitas pemimpin dan pengikut yang melibatkan keinginan, niat, serta keterlibatan aktif antara keduanya dengan mengadakan perubahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Tanggung jawab pribadi pun hadir dalam kepemimpinan tersebut.

Kouzes dan Posner (2004) juga menekankan esensi kepemimpinan sebagai suatu hubungan. Baik itu hubungan antar individu, hubungan individu dengan orang banyak, bisnis pada umumnya atau tantangan di waktu yang luar biasa. Lebih lanjut mereka menegaskan bahwa kepemimpinan adalah hubungan antara mereka yang ingin memimpin dan mereka yang memilih menjadi pengikutnya. Baik tidaknya kepemimpinan itu tergantung pada kualitas hubungan antara pemimpin dengan pengikut. Dengan demikian, kesuksesan memimpin menurut Kouzes dan Posner sepenuhnya bergantung pada kapasitas untuk membangun dan mempertahankan hubungan manusia yang memungkinkan orang untuk mewujudkan hal-hal yang luar biasa secara reguler.

Hughes, dkk (2006) juga menyatakan bahwa kepemimpinan adalah proses mempengaruhi suatu kelompok terorganisasi untuk mencapai tujuan-tujuannya (*the process of influencing an organized group toward accomplishing its goals*). Dalam proses tersebut terdapat faktor pemimpin, pengikut, dan situasi yang ketiganya berinteraksi secara dinamis. Dengan memperhatikan ketiga faktor

tersebut kedalam konsep kepemimpinan sebagai suatu proses, maka sikap dan perilaku dalam langkah tindakan akan tergambarkan oleh peran bawahan atau pengikut di satu sisi dan di sisi lain oleh peran pemimpin dengan memerhatikan situasi yang dihadapi.

Sebagaimana Hughes, dkk melihat kepemimpinan dari interaksi antara pemimpin, pengikut dan situasi. Interaksi tiga komponen ini Hughes, dkk dengan mengacu pada E.P. Hollander dalam *Leadership Dynamics* (1978), sebagai analisis kepemimpinan berdasarkan kerangka kerja interaksional (*interactional framework*). Dengan menganalisis interaksi antara ketiga komponen tersebut maka proses kepemimpinan yang kompleks akan dapat difahami dengan lebih baik (lihat Gambar 2.2).



Gambar 2.2 Komponen Kepemimpinan

(Sumber: E.P. Hollander dalam *Leadership Dynamics*, 1978 dalam Hughes, 2006)

Schoonover (2004) juga mengajukan kerangka fikir dengan pendekatan sistem yang kompleks untuk memahami bagaimana kepemimpinan bekerja dalam organisasi, dengan mengeluarkan faktor lingkungan dari domain situasi. Namun pada dasarnya, sebagaimana telah dipaparkan Hollander, kepemimpinan dalam

organisasi merupakan hasil interaksi dari sistem yang kompleks, yang meliputi karakteristik 'pemimpin', karakteristik 'pengikut', tuntutan situasional seiring berjalannya waktu, termasuk faktor-faktor lingkungan.

Di antara faktor-faktor kepemimpinan yang telah disebutkan di atas, faktor pemimpin menempati tempat tersendiri. Pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan/kelebihan di satu bidang sehingga dia mampu mempengaruhi orang-orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.

Henry Pratt Fairchild dalam Kartono (2008) mengatakan, pemimpin dalam pengertian luas, seorang yang memimpin, dengan jalan memprakarsai tingkah laku sosial dengan mengatur, menunjukkan, mengorganisasi atau mengontrol usaha/upaya orang lain, atau melalui prestise, kekuasaan, atau posisinya. Dalam pengertian terbatas, pemimpin adalah seorang yang memimpin dengan bantuan kualitas-kualitas persuasifnya, dan akseptansi/penerimaan secara sukarela oleh para pengikutnya

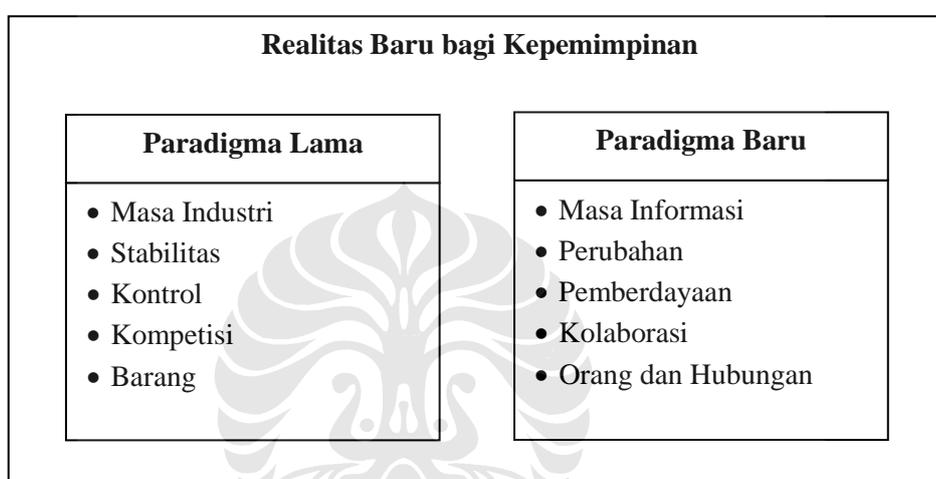
Schoonover (2004) menyebutkan ada beberapa faktor kepemimpinan yang berhasil, yakni:

1. Menyemangati orang lain akan tujuan dan visi bersama
2. Menjadi teladan nilai-nilai dan perilaku yang diinginkan
3. Fokus pada tim untuk melakukan hal-hal yang sebaiknya dilakukan
4. Melibatkan dan menghadirkan orang lain untuk berpartisipasi
5. Memobilisasi dan membangun jaringan pengikutnya
6. Mendorong untuk menyelesaikan tugas-tugas penting
7. Membangkitkan loyalitas pribadi dan kasih sayang dari orang lain
8. Menantang *status quo* dan mendorong perubahan
9. Mendorong, memperkuat dan memengaruhi orang lain untuk berkontribusi ke tujuan utama

Kaloh (2006) mengutip pandangan motivasi dan inspiratif dari John D. Millet (1936) yang menyatakan bahwa kepemimpinan mensyaratkan beberapa aspek penting, yakni: (1) *the ability to see an enterprise as a whole* (kemampuan melihat organisasi sebagai keseluruhan); (2) *the ability to make decisions* (kemampuan mengambil keputusan); (3) *the ability to delegate authority*

(kemampuan melimpahkan atau mendelegasikan wewenang); dan (4) *the ability to command loyalty* (kemampuan menanamkan kesetiaan)

Dalam konteks kekinian, perkembangan ilmu dan teknologi mengharuskan pemimpin dan organisasi melakukan penyesuaian diri agar dapat eksis dan melakukan perubahan paradigma sesuai visi dan misinya. Perubahan pola pikir dan cara pandang yang mencerminkan pemahaman dan penerimaan akan dunia yang dinamis. Daniel C. Kielson (1996) menggambarkan keharusan adanya transformasi paradigma kepemimpinan sebagaimana dijelaskan oleh Gambar 2.3 (Safaria, 2004).



Gambar 2.3 Perbedaan Orientasi atau Paradigma Lama dan Baru

(Sumber: Daniel C. Kielson (1996) dalam Safaria, 2004)

Di awal dekade 2000-an pun, Kouzes dan Posner (2004) dalam *Leadership Chalange* mengulas kepemimpinan dalam konteks kekinian. Mereka menyajikan praktik-praktik kepemimpinan yang dipakai oleh para pemimpin untuk mentransformasi nilai-nilai menjadi tindakan, visi menjadi realitas, rintangan menjadi inovasi, perbedaan menjadi solidaritas, dan resiko menjadi penghargaan.

Dari serangkaian analisis kasus dan kuesioner penelitian, Kouzes dan Posner (2004) menemukan lima praktik kepemimpinan teladan yang dalam melakukan hal-hal luar biasa dalam organisasi, para pemimpin menggunakan kelima praktik kepemimpinan ini, yaitu:

- 1) Mencontohkan caranya
- 2) Menginspirasi visi bersama
- 3) Menantang proses
- 4) Memungkinkan orang lain bertindak
- 5) Menyemangati jiwa

Lima praktik kepemimpinan teladan di atas oleh Kouzes dan Posner diikuti dengan sepuluh komitmen kepemimpinan seperti yang terdapat dalam Tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1 Lima Praktik Kepemimpinan Teladan dan Sepuluh Komitmen Kepemimpinan

No	5 Praktik Kepemimpinan Teladan	10 Komitmen Kepemimpinan
1	Mencontohkan caranya	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menemukan suara hati dengan memperjelas nilai-nilai pribadi (pemimpin). 2. Memberi contoh dengan menyelaraskan tindakan dengan nilai-nilai bersama.
2	Menginspirasi visi bersama	<ol style="list-style-type: none"> 3. Melihat masa depan dengan membayangkan peluang-peluang yang menggairahkan dan luhur. 4. Mengumpulkan orang ke dalam visi bersama dengan memperhatikan aspirasi bersama.
3	Menantang proses	<ol style="list-style-type: none"> 5. Mencari peluang melalui pencarian cara-cara inovatif untuk berubah, tumbuh, dan menjadi lebih baik. 6. Melakukan eksperimen dan mengambil resiko dengan terus-menerus menghasilkan kemenangan-kemenangan kecil dan belajar dari kesalahan.

4	Memungkinkan orang lain bertindak	<p>7. Memupuk kolaborasi dengan mempromosikan tujuan bersama dan membangun kepercayaan.</p> <p>8. Memperkuat orang lain dengan membagi kekuasaan dan keleluasaan.</p>
5	Menyemangati jiwa	<p>9. Mengakui kontribusi dengan menunjukkan penghargaan bagi pencapaian individu.</p> <p>10. Merayakan nilai-nilai dan kemenangan dengan menciptakan semangat komunitas.</p>

Covey (2006) menyebutkan 4 peran dalam ranah kepemimpinan (*leadership greatness*), yakni : *Pertama*, **Panutan** atau menyajikan keteladanan (individu/tim). Menjadi panutan mengilhami timbulnya kepercayaan tanpa memintanya. Kepercayaan kepada pemimpin akan muncul kalau memang ia layak dipercaya. Kemudian, menjadi panutan menghasilkan kewibawaan moral pribadi.

Kedua, **Perintis**. Pemimpin merintis jalan menciptakan keteraturan tanpa perlu memaksakannya. Hal ini berarti bahwa jika orang mengaitkan identitas mereka dan terlibat dalam pembuat keputusan-keputusan strategis, khususnya mengenai nilai-nilai yang dipegang serta tujuan-tujuan prioritas tertinggi, mereka akan mengalami keterkaitan emosional. Manajemen dan motivasi merupakan urusan di dalam diri. Orang tidak perlu lagi diatur-atur dan dimotivasi dari luar. Merintis jalan menghasilkan kewibawaan moral visioner.

Ketiga, **Penyelaras**. Pemimpin menyelaraskan struktur, sistem, dan proses yang merupakan perwujudan dari upaya untuk memupuk organisasi dan semangat kepercayaan, visi, dan pemberdayaan. Menyelaraskan menghasilkan kewibawaan moral yang dilembagakan.

Keempat, **Pemberdaya**. Memberdayakan adalah buah dari ketiga peran yang lain – menjadi panutan, merintis jalan, dan menyelaraskan. Peran ini membebaskan potensi manusia tanpa memerlukan motivasi eksternal. Memberdayakan akan menghasilkan kewibawaan moral dan budaya.

Kepemimpinan sebagai suatu proses (dalam suatu sistem kepemimpinan) ditemukan pada setiap tingkatan organisasi, sebagaimana diungkapkan Schoonover (2004) dalam Gambar 2.4 berikut.

Level Organisasi	Fokus Perilaku	Proses Kepemimpinan dan Manajemen
Keseluruhan Organisasi	Orang ↕ Tugas	1. Membuat visi yang menarik untuk perubahan 2. Melaksanakan strategi kompetitif
Operasi	Orang ↕ Tugas	3. Membangkitkan jejaring terintegrasi 4. Memobilisasi dan mengelola sumber daya
Kelompok	Orang ↕ Tugas	5. Memaksimalkan efektivitas tim 6. Mendefinisikan dan menerapkan kapasitas inti
Individu	Orang ↕ Tugas	7. Meningkatkan hubungan 8. Meraih tujuan kritis

Gambar 2.4 Proses Manajemen dan Kepemimpinan Inti

(Schoonover : 2004)

2.2.1 Kepemimpinan Pemerintahan Daerah

Mengacu pada Undang-undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas Desentralisasi. Untuk konteks Kota Depok, Pemerintahan Daerah adalah Walikota Depok beserta perangkat Daerah serta DPRD Kota Depok. Baik walikota/wakil walikota maupun DPRD kota keduanya adalah

lembaga politik karena proses pengisiannya melalui cara dipilih secara demokratis dan terbuka bagi partai politik. Sedangkan perangkat daerah merupakan birokrasi daerah otonom yang proses pengisiannya atas dasar pengangkatan dan tertutup bagi partai politik (Muluk, 2007).

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perangkat Daerah Kota Depok terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Pemerintah daerah, sebagaimana pemerintah pada umumnya, menjalankan fungsi-negara negara. Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya, fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran (Labolo, 2006)

Berdasarkan sifatnya, sebagaimana dibahas di atas, kepemimpinan dalam birokrasi pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu pemimpin politik dan pemimpin profesional. Birokrasi bukan merupakan partisan politik, ia mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional. Dalam birokrasi pemerintahan, juga terdapat sebuah hirarki yang harus ditaati. Hirarki ini merupakan sebuah jenjang tanggung jawab dalam sebuah birokrasi yang tidak dapat dilangkahi atau ditinggalkan antara jenjang yang satu dengan jenjang yang lainnya.

Sinambela (2006) menyatakan bahwa apapun tingkatan pemimpin birokrasi yang dimiliki, pada dasarnya tidak mengurangi tanggung jawabnya sebagai pemimpin yang mempunyai peranan untuk memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat. Pelayanan publik yang baik selanjutnya tercipta dari efisiensi dan kinerja birokrasi yang tinggi. Selanjutnya, efisiensi dan kinerja birokrasi yang

tinggi dapat dicapai bila pemimpin berperan secara efektif dalam mengkoordinasikan semua bawahan di lingkungan birokrasi (Pasolong, 2008).

Peran pemimpin birokrasi yang mutlak diperlukan menurut Sinambela (2006) adalah (1) merencanakan, (2) mengorganisasikan, (3) mengawasi, serta (4) mengevaluasi. Perencanaan merupakan hal yang sangat urgen dari seluruh kegiatan. Karenanya, perencanaan merupakan sarana bagi pemimpin birokrasi menentukan ke arah mana birokrasi akan di bawa. Selanjutnya, pengorganisasian yang mencakup dua hal, yakni (a) mengatur struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan, dan (b) menempatkan pegawai/orang yang tepat dalam birokrasi. Peran mengawasi juga sangat menentukan hasil kegiatan agar sesuai dengan perencanaannya. Pada dasarnya ada tiga hal yang perlu diawasi, yakni uang, bahan, dan pegawai. Dalam pengawasan ini diperlukan standar, ukuran hasil atas dasar standar, dan melakukan perbaikan jika diperlukan. Sedangkan peranan yang terakhir, yakni pemimpin berperan mengevaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan para pegawai, apakah pelaksanaannya berjalan efisien dan efektif. Hasil evaluasi ini dijadikan dasar melakukan perbaikan jika ditemukan ada kendala-kendala dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat.

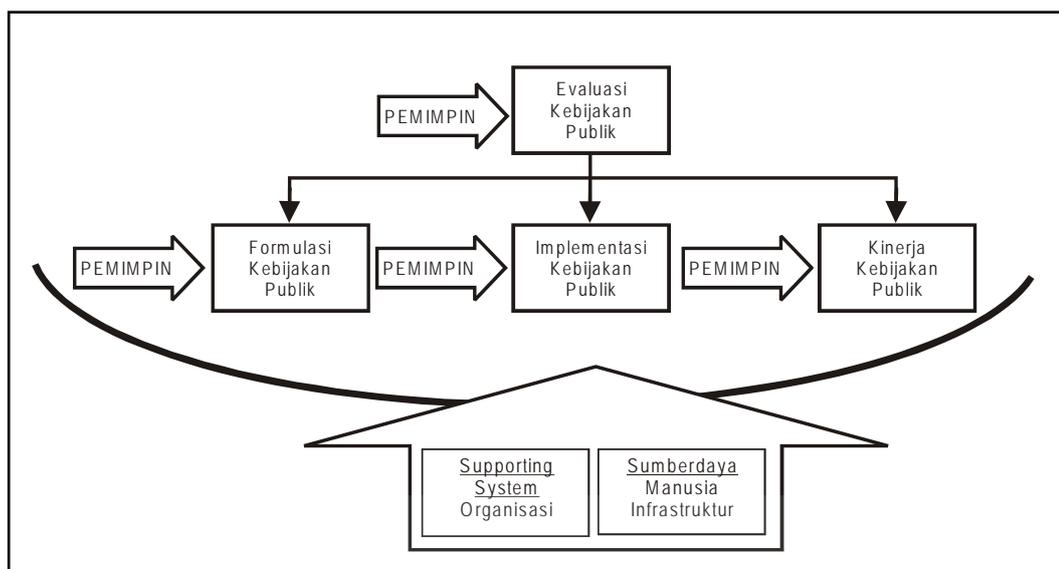
Pasolong (2008) kemudian memaparkan peran pemimpin birokrasi menjadi 5 (lima) hal, yakni (1) peran pengambilan keputusan, yakni pemimpin birokrasi sebagai *top manager* yang memiliki kewenangan mengambil keputusan; (2) peran memengaruhi, yakni pemimpin birokrasi harus dapat memengaruhi bawahannya; (3) peran memotivasi, yaitu peran yang berkaitan dengan pemberian dorongan kepada pegawai untuk bekerja lebih giat; (4) peran antar pribadi, yakni peran strategik pemimpin birokrasi sebagai figur atau tokoh yang dihargai; dan (5) peran informasional, yakni peran pemimpin birokrasi sebagai komunikator yang efektif, yang mengomunikasikan rencana kebijakan, harapan, peran serta instruksi, maupun tanggung jawab kepada para bawahannya. Selain kelima peran tersebut, yang tidak kalah pentingnya adalah wibawa pribadi pemimpin birokrasi agar dapat menjalankan tugas, fungsi serta peran kepemimpinannya dengan baik.

2.2.2 Kepemimpinan dalam Kebijakan Publik

Kepemimpinan yang baik sangat ditentukan oleh peran pemimpinnya. Dalam konteks kebijakan publik, peran pemimpin dalam setiap tahapan kebijakan publik menentukan kualitas kebijakan tersebut. Gambar 2.5 menggambarkan posisi pemimpin dalam kebijakan publik. Pemimpin hadir untuk memastikan bahwa kebijakan publik diformulasikan dengan baik. Diimplementasikan dengan baik, kemudian menghasilkan kinerja kebijakan publik yang diinginkan. Selain itu juga pemimpin hadir dalam evaluasi kebijakan.

Pemimpin adalah *the only figure that guarantee the success of system and organization* (Nugroho, 2008). Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa jika pemimpin tidak mampu menjamin bahwa kebijakan yang dibuat sesuai dengan kepentingan bersama; tidak mampu menjamin bahwa implementasi tidak keluar dari kebijakan yang telah disepakati; dan menjamin adanya evaluasi yang jujur terhadap kebijakan, pemimpin tersebut dapat dipersilahkan untuk mundur. Artinya, karakter seperti itu tidak layak bagi seorang pemimpin dalam konteks kebijakan publik.

Nugroho (2008) mengajukan pemikirannya, bahwa para pemimpin seperti presiden, menteri, gubernur, bupati ataupun walikota harus memiliki agenda untuk masa kini dan masa akan datang, yakni dengan memahami makna kebijakan publik dan bagaimana variasinya dalam formulasi, implementasi dan evaluasi. Selanjutnya, mereka diharapkan dapat mengambil pakar-pakar kebijakan sebagai mitra kerja fungsional/asistensial sebagai upaya meningkatkan kepastian keutamaan dalam kebijakan publik. Berikutnya, para pemimpin tersebut harus mengikuti perkembangan terbaru dalam konteks tantangan zaman dan tantangan kepemimpinan yang dihadapi.



Gambar 2.5 Posisi Pemimpin dalam Kebijakan Publik

(Sumber : Nugroho, 2008)

Mengenai syarat pemimpin, Nugroho selanjutnya menyatakan bahwa syarat cukup bagi seorang pemimpin mencakup kriteria legal, profesional dan prosedural. Hal tersebut sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Selanjutnya yang perlu dikedepankan adalah prasyarat kemanusiaan. Yakni sejauh mana para pemimpin dapat memberikan harapan kepada organisasi yang dipimpinnya. Pemimpin merupakan pelita yang berjalan di depan, berkorban untuk menjadi yang di depan. Karena pada akhirnya kepemimpinan bukan masalah karisma, kekuasaan, atau kekayaan. Kepemimpinan adalah peran yang harus dijalankan.

2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat (Winarno, 2007). Sedangkan, Riant Nugroho (2008) merumuskan definisi kebijakan publik sebagai keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada awal masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Lebih lanjut ia mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan fakta strategis daripada fakta politis ataupun teknis. Dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.

Suatu kebijakan tidak ada artinya jika diimplementasikan. Karenanya implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling krusial dalam proses kebijakan publik di samping formulasi, kinerja dan evaluasi kebijakan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar memberikan dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2007). Apalagi di era otonomi daerah sekarang ini. Karenanya, implementasi kebijakan yang efektif juga diharap dapat memberikan kemanfaatan yang besar pula bagi masyarakat di daerah.

Mengenai fungsi dari implementasi kebijakan publik, Wahab (2008) menyatakan bahwa untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai “*outcome*” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Karena itu fungsi implementasi mencakup penciptaan *policy delivery system* (sistem penyampaian/penelusuran kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus, serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Mengenai implementasi kebijakan, Van Meter dan Van Horn (1975) memberikan batasan mengenai implementasi kebijakan, yakni sebagai tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut George C. Edwards III (1980), implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis yang melibatkan interaksi banyak faktor (variabel), yakni komunikasi sumber daya, sikap (*dispositions* atau *attitudes*) serta struktur birokrasi.

Sedangkan Mazmanian dan Sabatier (1983) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan/legislasi kebijakan publik, baik

itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Menurut Grindle, proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut. Menurut Grindle, ini merupakan syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik apapun. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut (Grindle, 1980).

Berdasarkan kajian di atas, penulis akan menengahkan model implementasi kebijakan dari Grindle (1980) yang diharapkan dapat memandu peneliti menjawab pertanyaan penelitian, terkait dengan kajian kepemimpinan terkait dengan implementasi kebijakan, serta upaya menjelaskan kasus resistensi warga masyarakat terhadap implementasi pembangunan (dalam hal ini kasus pembangunan UPS di Kota Depok). Grindle dalam modelnya menyatakan bahwa implementasi tidak hanya persoalan administratif namun juga terkait dengan masalah politik.

2.3.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle

Grinde dalam modelnya menyatakan bahwa kegiatan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (lihat Gambar 2.6). Isi kebijakan, menurut Grindle mencakup hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan
- 5) Pelaksana program
- 6) Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

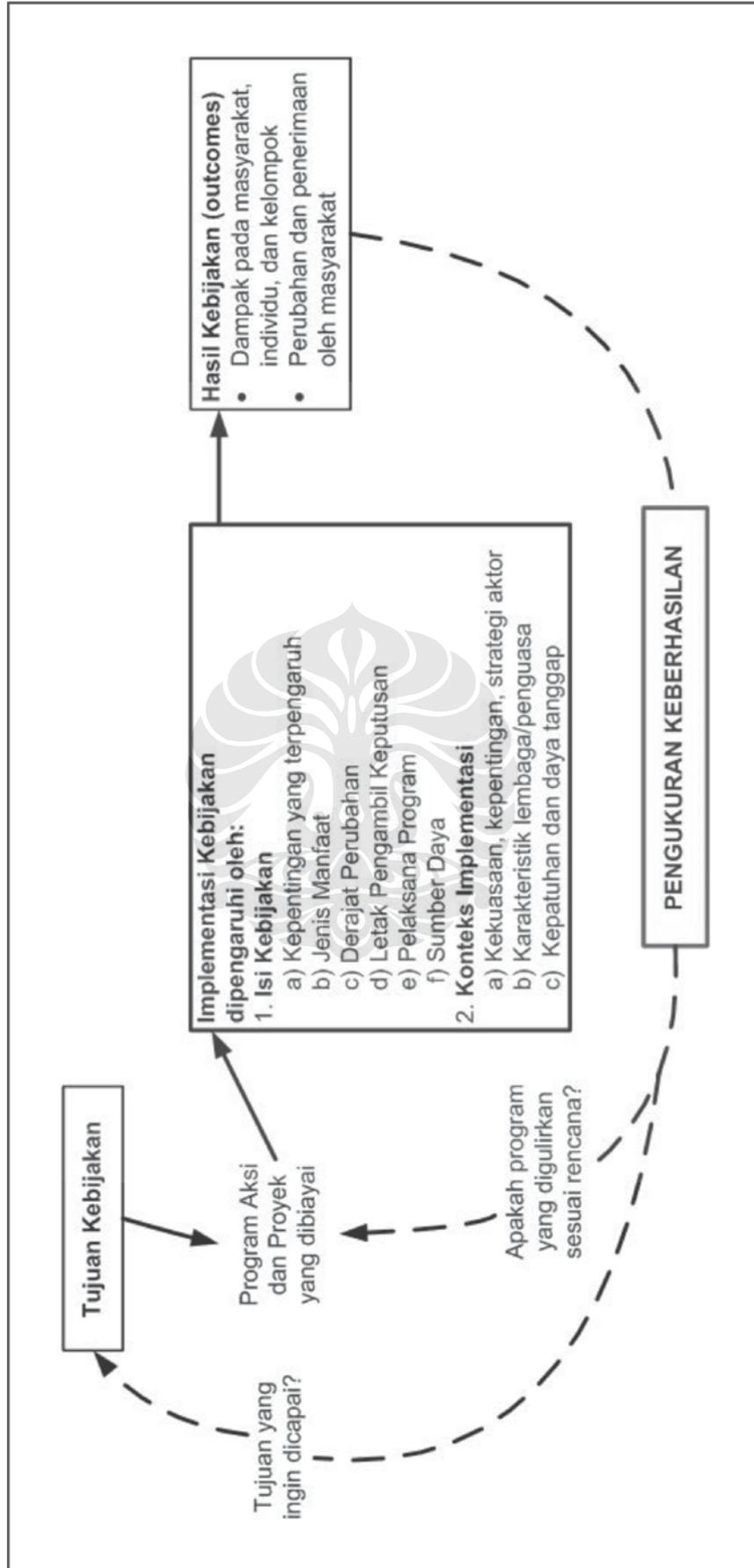
- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap

Masalah kepentingan sebagaimana diungkapkan oleh Theodore Lowi (1964) yang menyatakan bahwa tipe kebijakan yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap tipe kegiatan politik yang dirangsang oleh proses pembuatan kebijakan tersebut. Kebenaran pernyataan ini bisa diuji pada proses implementasi yang dimaksudkan untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik maupun ekonomi, maka pada umumnya akan merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh tindakan-tindakan tersebut (Grindle, 1980).

Perbedaan jenis manfaat yang akan dihasilkan dari implementasi kebijakan juga memengaruhi tingkat implementasinya. Program-program yang memberikan manfaat secara kolektif akan berbeda dengan program yang memberikan kemanfaatan bagi sebagian orang. Wahab (2008) mempertegas hal ini dengan memberikan gambaran program yang memberikan kemanfaatan kolektif seperti penerangan jalan, air bersih di daerah kumuh kemungkinan lebih siap untuk diimplementasikan karena tingkat kepatuhan dari kelompok atau penduduknya besar dan tingkat konflik atau penolakannya rendah. Lain halnya dengan program yang bersifat partikularistik/khusus seperti perumahan mungkin akan mempertajam konflik dan persingan di antara mereka yang berusaha memperoleh manfaat dari program tersebut, sehingga proses implementasinya juga lebih sulit.

Perbedaan mengenai derajat perubahan perilaku yang dikehendaki pada pihak yang menerima manfaat dari program tertentu juga terkait dengan isi kebijakan yang digulirkan. Pengenalan teknologi baru dalam implementasi program tertentu misalnya, akan membutuhkan adaptasi perilaku maupun partisipasi pihak penerima program atau kelompok sasaran (Grindle, 1980).

Selanjutnya menurut Grindle, isi kebijakan dari berbagai kebijakan seringkali menentukan letak/posisi implementasinya. Dalam konteks otonomi daerah sekarang ini, banyak kebijakan yang dihasilkan untuk diimplementasikan di tingkat lokal yang jelas kepentingannya lebih bernuansa kebutuhan daerah.



Gambar 2.6 Model Implementasi Kebijakan dari Grindle (1980)

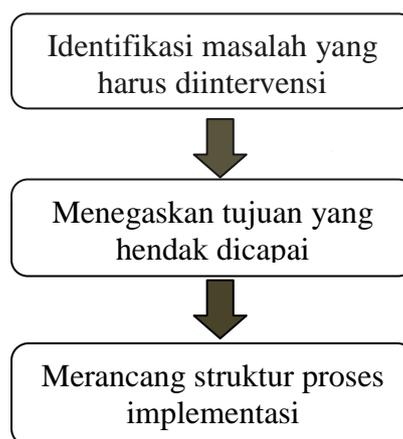
Karena, secara teori semakin tersebar posisi implementasi, baik secara geografis maupun organisatoris - administratif, maka semakin sulit pula mengimplementasikannya.

Mengenai pelaksana kebijakan, menurut model Grindle, terlihat pada saat perumusan kebijakan dibuat yang pada gilirannya nanti dapat mempengaruhi implementasinya. Mereka yang mendapat tugas implementasi tentunya akan mendapat peluang yang lebih besar mendapatkan sumber daya yang diperlukan.

Isi (muatan) kebijakan sebagaimana dijelaskan di atas akan berpengaruh terhadap hasil implementasinya. Namun sebagaimana dimodelkan oleh Grindle, bahwa hasil implementasinya tersebut terkait dengan konteks/lingkungannya. Konteks dalam hal ini meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Selain itu juga konteks mencakup perihal karakteristik kelembagaan dan penguasa, serta konsistensi/kepatuhan dan daya tanggap para pelaksana kebijakan. Konteks inilah yang juga menyebabkan keberhasilan implementasi kebijakan.

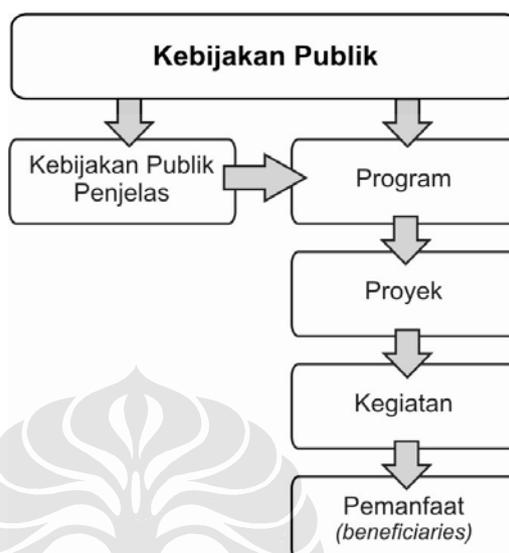
2.3.2 Praktik Implementasi Kebijakan

Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Karena itu implementasi kebijakan pada hakekatnya adalah melakukan tindakan (*action*) intervensi itu sendiri (Nugroho, 2008). Adapun model berfikir sederhananya adalah sebagai berikut (Gambar 2.7).



Gambar 2.7 Praktik Implementasi (Nugroho, 2008)

Selanjutnya untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurut Nugroho (2008) ada dua pilihan langkah yang bisa ditempuh, yang pertama, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program, yang kedua melalui formulasi kebijakan derivat (turunan) dari kebijakan publik tersebut. Gambar 2.8 berikut menjelaskan hal tersebut.



Gambar 2.8 Sekuensi Implementasi Kebijakan (Nugroho, 2008)

Pada praktiknya implementasi kebijakan erat kaitannya dengan manajemen. Tabel 2.2 menggambarkan hal tersebut.

Tabel 2.2 Manajemen Implementasi (Nugroho, 2008)

No	Tahap	Isu Penting
1	Implementasi Strategi (Pra implementasi)	Menyesuaikan struktur dengan strategi
		Melembagakan strategi
		Mengoperasionalkan strategi
		Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi
2	Pengorganisasian (<i>organizing</i>)	Desain organisasi dan struktur organisasi
		Pembagian pekerjaan dan desain

		pekerjaan
		Integrasi dan koordinasi
		Perekrutan dan penempatan sumberdaya manusia (<i>recruiting & staffing</i>)
		Hak, wewenang, dan kewajiban
		Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi)
		Pengembangan kapasitas organisasi dan kapasitas sumber daya manusia
		Budaya organisasi
3	Penggerakkan dan kepemimpinan	Efektivitas kepemimpinan
		Motivasi
		Etika
		Mutu
		Kerja sama tim
		Komunikasi organisasi
		Negoisasi
4	Pengendalian	Desain pengendalian
		Sistem informasi manajemen
		Pengendalian anggaran/keuangan
		audit

(Sumber : Adaptasi pemikiran James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, dan Daniel R. Gilbert, Jr. (1996) dalam Nugroho, 2008)

Di masa kini, proses kebijakan publik tidak terlepas dari atmosfer reformasi yang berlangsung. Otonomi daerah yang dilaksanakan juga menuntut keterlibatan publik lebih luas terhadap proses kebijakan. Untuk itulah kini

penerapan prinsip-prinsip *good governance* makin menguat dalam proses kebijakan publik di Indonesia.

Good governance (kepemerintahan yang baik) didefinisikan oleh Administrasi Publik Indonesia sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Riant Nugroho (2008) berpendapat *good governance* dapat dianggap sebagai ‘demokrasi yang diperluas’, yakni demokrasi perwakilan yang ada saat ini - yang diperoleh dari proses pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (legislatif) – diiringi lagi dengan ruang bagi partisipasi publik.

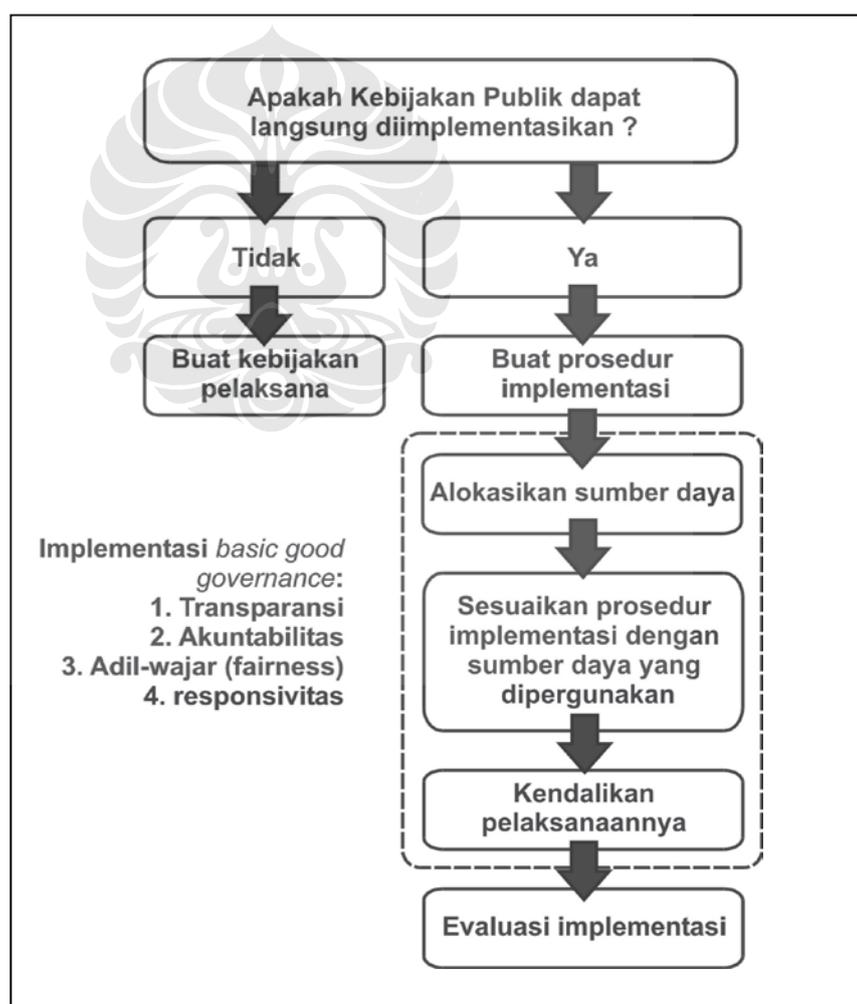
Dalam konteks otonomi daerah, *good governance* ini menjadi layak dicermati. Pemerintah bukan satu-satunya aktor dalam proses kebijakan publik. Pihak lain, yakni swasta dan masyarakat yang terkait dan mendapat dampak dari kebijakan dilibatkan dalam proses kebijakan tersebut.

Sembilan karakteristik *good governance* menurut UNDP sebagaimana disebutkan Riant Nugroho (2008) adalah sebagai berikut:

- a. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- e. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur
- f. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.
- i. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Secara sederhana tahapan implementasi digambarkan menurut Nugroho (2008) sebagaimana Gambar 2.9 berikut ini.



Gambar 2.9 Tahapan Implementasi (Nugroho, 2008)

2.4 Resistensi Warga Masyarakat

'Resistensi' adalah oposisi terhadap seseorang atau sesuatu, penolakan untuk menerima atau mentaati sesuatu, kemampuan untuk menghindar dari sesuatu yang tidak diinginkan (*Microsoft Encarta Dictionary* 2009, 1993-2008). Alvin Zander (1950) mendefinisikan 'resistensi terhadap perubahan' sebagai perilaku yang bertujuan untuk melindungi seseorang dari dampak perubahan, baik yang nyata maupun tidak (Dent & Goldberg, 1999). Sedangkan, Zaltman dan Duncan (1977) mendefinisikan 'resistensi' sebagai segala perbuatan yang menyebabkan keberlangsungan *status quo* dalam kondisi tekanan menuju perubahan. Folger & Skarlicki mendefinisikan 'resistensi' sebagai perilaku pegawai yang berusaha menentang, merusak atau memutar balikkan asumsi, diskursus dan relasi kekuasaan yang dominan (Bolognese, 2002).

'Resistensi terhadap perubahan' adalah tindakan yang diambil oleh individu dan kelompok ketika mereka bahwa perubahan yang terjadi sebagai ancaman kepada mereka. Ancaman tidak perlu nyata atau besar untuk terjadi perlawanan. Resistensi dalam berbagai referensi merujuk kepada perubahan dalam organisasi, meskipun juga ditemui di tempat lain dalam bentuk lainnya. Resistensi dapat dijumpai dalam berbagai bentuk, baik aktif atau pasif, terang-terangan maupun tersembunyi (ChangingMinds.org, 2009)

J.W Brehm (1966) dalam Rothwell & Sullivan (2005), menyebutkan bahwa resistensi diketahui sebagai '*psychological reactance*', artinya bahwa orang-orang merasa bahwa kebebasan mereka diambil, dan mereka bereaksi dengan upaya-upaya untuk mengambil kembali kebebasan tersebut (Rahayu, 2008). Pada kenyataan, dalam organisasi setelah diadakan perubahan, mengalami resistensi. Baik itu pada level individual, level kelompok, maupun level sistem.

Terkait dengan resistensi terhadap perubahan, Stephen P. Robbins (2005) menyebutkan tiga jenis resistensi dalam konteks organisasi. *Pertama*, resistensi yang terang-terangan dan segera. *Kedua*, berupa keluhan yang diperlihatkan dari tindakan/pekerjaannya. Dan *ketiga*, resistensi yang tersamar – merupakan penundaan, yang diindikasikan dengan hilangnya motivasi dan loyalitas anggota, peningkatan kesalahan atau kesalahan, maupun peningkatan ketidakhadiran.

Adapun, warga masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sekelompok orang yang merasa terkena dampak kebijakan secara langsung, mereka berdiam di sekitar lokasi pembangunan unit pengolahan sampah (UPS), dan berkepentingan terhadap permasalahan UPS. Di antara warga masyarakat tersebut adalah Ketua RW (Rukun Warga), Ketua LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), maupun warga yang tinggal di dekat lokasi pembangunan UPS. Warga masyarakat dapat dikatakan sebagai sebuah organisasi.

Jadi, resistensi dalam masyarakat adalah adanya 'perlawanan' (baik diam-diam atau terang-terangan) terhadap suatu kebijakan yang diterbitkan satu pihak yang dinilai berdampak negatif pada pihak lain. Dalam resistensi warga masyarakat ini, warga masyarakat dilihat sebagai suatu organisasi, yang di dalamnya terdapat sekumpulan orang yang memiliki tujuan yang sama. Maka, penelitian ini mengetengahkan fenomena resistensi terhadap implementasi kebijakan pembangunan UPS merupakan resistensi pada tingkat kelompok karena mencakup sebagian warga yang terorganisasi dalam lingkup terbatas di lingkungan Rukun Warga ataupun kompleks perumahan. Resistensi warga masyarakat ditunjukkan dapat berupa unjuk rasa, perusakan fisik, maupun perlawanan hukum dari warga masyarakat.

Dalam konteks perubahan, menurut Kotter dan Schlesinger (1979), terdapat empat alasan orang yang menolak perubahan, yakni:

- a. Mementingkan diri sendiri (*Parochial self-interest*). Beberapa orang hanya memikirkan kepentingannya sendiri bukan kepentingan yang lebih besar.
- b. Kesalahpahaman (*Misunderstanding*). Termasuk kategori ini adalah masalah komunikasi dan minimnya informasi.
- c. Toleransi untuk berubah rendah (*Low tolerance to change*) - beberapa orang sangat tertarik untuk keamanan dan stabilitas di dalam pekerjaan mereka.
- d. Penilaian yang berbeda dari situasi (*Different assessments of the situation*). Beberapa orang tidak setuju alasan perubahan, termasuk mengenai kelebihan dan kekurangan dari proses perubahan.

Kotter dan Schlesinger (1979), selanjutnya menetapkan enam (6) pendekatan dalam meminimalkan resistensi terhadap perubahan. Keenam pendekatan ini dijalankan sesuai tingkat resistensinya.

- a. Pendidikan dan komunikasi.
- b. Partisipasi dan Keterlibatan.
- c. Dukungan dan fasilitasi
- d. Negosiasi dan Perjanjian.
- e. Manipulasi dan kooptasi/taktik politik
- f. Pemaksaan implisit dan eksplisit

Menurut Ubaydillah (2008), walaupun telah dilakukan antisipasi maupun penanganan, resistensi tetap akan ada. Dan pada praktiknya, resistensi itu bisa kita kelompokkan menjadi tiga, yakni:

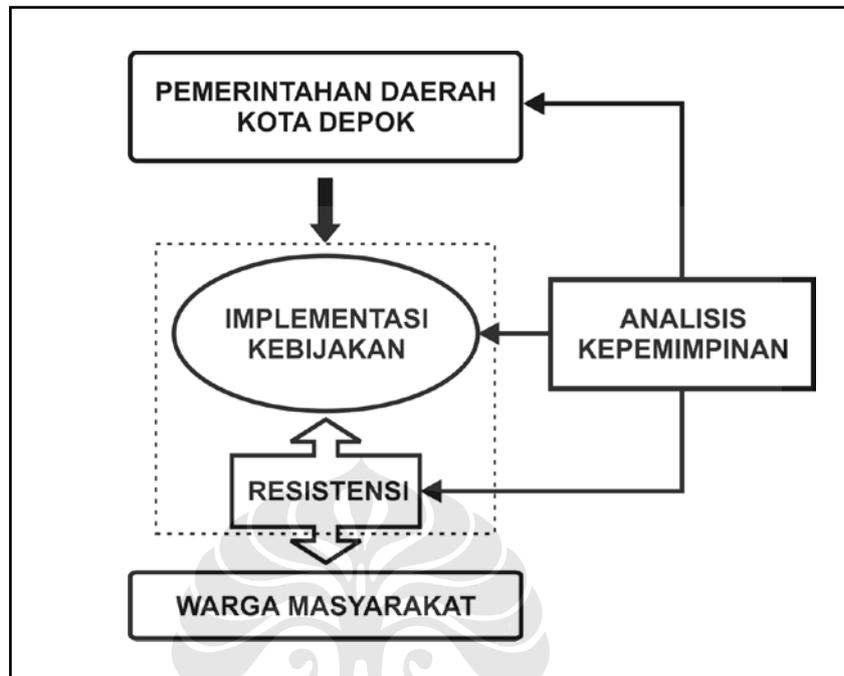
- a. Resistensi obyektif, cukup beralasan, masuk akal dan itu dinyatakan.
- b. Resistensi subyektif-pasif, tidak jelas alasannya secara organisasi, pribadi dan diam-diam.
- c. Resistensi subyektif-aktif, tidak jelas alasannya secara organisasi, pribadi, melawan terang-terangan.

2.5 Konsep Penelitian

Di era otonomi daerah sekarang ini, pengelolaan daerah lebih banyak diserahkan kepada daerah. Para pemimpin daerah (kepala daerah maupun DPRD) tidak hanya harus mampu mengelola sumber daya daerah namun juga memerhatikan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam pengambilan keputusan/kebijakan pun, kepemimpinan daerah dituntut memerhatikan aspirasi *stakeholders* pembangunan sesuai prinsip-prinsip *good governance* tersebut.

Konsep-konsep yang disajikan pada bagian terdahulu akan melandasi penelitian mengenai kepemimpinan pemerintahan daerah dalam implementasi kebijakan pembangunan serta resistensi warga terhadap implementasi kebijakan tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan, peneliti mengajukan skema penelitian yang dibangun dari konsep-konsep sebagaimana dipaparkan

sebelumnya dalam Gambar 2.10. Dalam skema tersebut, fokus penelitian ada pada proses implementasi kebijakan yang mendapatkan resistensi dari warga masyarakat.



Gambar 2.10 – Skema Konsep Penelitian