

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini mencoba menganalisa mengenai praktik kepemimpinan seorang Bupati dalam mendukung pencapaian tujuan pemekaran daerah. Untuk menganalisa praktik kepemimpinan Kepala Daerah Kabupaten XX tersebut, maka kerangka teori yang digunakan oleh peneliti mencakup beberapa teori.

Teori *The Leadership Challenge* dari Kouzes dan Posner (2004) digunakan oleh penulis untuk mempertajam analisis terhadap praktik kepemimpinan Bupati XX. Sedangkan untuk menganalisis pencapaian tujuan pemekaran daerah, penulis mengambil konsep mengenai otonomi daerah, konsep pelayanan publik, konsep pemberdayaan, konsep pengembangan potensi.

2.1. Konsep Kepemimpinan

Kepemimpinan dalam beberapa tahun terakhir ini, lebih - lebih dalam era reformasi dan globalisasi sekarang ini, menjadi pokok pembicaraan dalam berbagai macam kajian. Perhatian terhadap aspek kepemimpinan ini terutama berkembang setelah kenyataan empirik menunjukkan perubahan - perubahan yang sangat signifikan. Memasuki era globalisasi, yang diawali sejak akhir 1980-an konsep-konsep kepemimpinan mendapat tantangan baru agar sanggup mengisi kekosongan - kekosongan teoritis karena perubahan - perubahan yang cepat.

Oleh karena itu, sebagai suatu organisasi, terutama organisasi yang langsung bersentuhan dengan pelayanan kepada masyarakat, disini sangat dibutuhkan kepemimpinan sebagai faktor yang sangat menentukan arah organisasi, maka fungsi sentral kepemimpinan terletak pada kemampuan pemimpin dalam merespon perubahan - perubahan lingkungan eksternal yang berpengaruh terhadap organisasinya.

Kepemimpinan merupakan unsur yang penting di dalam sebuah organisasi. Banyak definisi kepemimpinan yang menggambarkan asumsi bahwa kepemimpinan dihubungkan dengan proses mempengaruhi orang baik individu maupun masyarakat.

2.1.1 Definisi Kepemimpinan

Menurut Siagian (1983), kepemimpinan adalah keterampilan dan kemampuan seseorang mempengaruhi perilaku orang lain, baik yang kedudukannya lebih tinggi, setingkat maupun yang lebih rendah daripadanya, dalam berfikir dan bertindak agar perilaku yang semula mungkin individualistik dan egosentris berubah menjadi perilaku organisasional.

Yulk (2005) mendefinisikan kepemimpinan sebagai suatu proses untuk mempengaruhi orang lain untuk memahami dan setuju dengan apa yang perlu dilakukan dan bagaimana tugas itu dilakukan secara efektif, serta proses untuk memfasilitasi upaya individu dan kolektif untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Sarros dan Butchatsky (1996), *“leadership is defined as the purposeful behaviour of influencing others to contribute to a commonly agreed goal for the benefit of individual as well as the organization or common good”*. (kepemimpinan adalah suatu perilaku dengan tujuan tertentu untuk mempengaruhi aktivitas para anggota kelompok untuk mencapai tujuan bersama yang dirancang untuk memberikan manfaat individu dan organisasi).

Sebagian besar definisi kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan berkaitan dengan proses yang disengaja dari seseorang untuk menekankan pengaruhnya yang kuat terhadap orang lain untuk membimbing, membuat struktur, memfasilitasi aktivitas dan hubungan di dalam kelompok atau organisasi.

Kepemimpinan dewasa ini, telah terjadi pergeseran dari kepemimpinan organisasi (*organizational leadership*) ke kepemimpinan publik (*public leadership*), pendapat tersebut dinyatakan oleh Luke, (1998: 24). yaitu :

- 1) Dari hirarkis menjadi non hirarkis
- 2) Dari kepengikutan menjadi kerjasama dan mernperhatikan tindakan
- 3) Dari memberi kuasa menjadi melengkapi kebutuhan katalisator atau tindakan mempermudah
- 4) Dari memberikan tanggung jawab untuk menggerakkan bawahan dalam pengaruh tertentu menjadi memberikan tanggung jawab untuk menggerakkan kepemilikan dan fasilitas untuk kesepakatan aktivitas bersama
- 5) Dari heroic, memberi jawaban yang benar menjadi fasilitative, menjawab pertanyaan yang benar

- 6) Dari menetapkan penyelesaian yang umum atau strategic menjadi menetapkan keputusan untuk disetujui outcomenya, tetapi meningkatkan cara yang tidak kaku untuk pengendalian mereka.

Terjadinya perubahan pengertian dan ruang lingkup kepemimpinan, yaitu pergeseran dari kepemimpinan organisasi (organizational leadership) ke kepemimpinan publik (public leadership), dalam hal ini menunjukkan bahwa dalam kegiatan public leader adalah sebagai katalis dalam usaha bersama untuk mencapai hasil yang diinginkan atau outcome.

Memperhatikan terjadinya keanekaragaman pengertian kepemimpinan dan adanya pergeseran dari kepemimpinan organisasi dan kepemimpinan publik, penulis akan mencoba merumuskan pengertian kepemimpinan dalam organisasi pemerintah, yaitu sebagai suatu proses untuk mempengaruhi orang lain secara struktural dalam suatu organisasi dengan menggunakan kemampuan dan keahliannya agar pikiran dan kegiatan mereka sesuai dengan arah dan tugas pokok yang ingin dicapai oleh organisasi tersebut.

2.1.2. Teori *The Leadership Challenge*

Teori *The Leadership Challenge* ini digunakan untuk memperkaya analisis terhadap pemimpin. Teori ini sendiri merupakan buah dari penelitian yang dilakukan oleh Kouzes dan Posner (2004) terhadap sikap maupun praktik-praktik kepemimpinan yang dicontohkan oleh banyak pemimpin terkemuka dunia, mulai dari kalangan pengusaha hingga negarawan yang dianggap cukup sukses dalam menjalankan tugas kepemimpinannya.

Berdasarkan penelitian tersebut, Kouzes dan Posner (2004) menyimpulkan bahwa kepemimpinan itu adalah tentang praktik, sama sekali bukan tentang kepribadian seseorang. Lebih lanjut dikatakan dalam teori tersebut menawarkan model kepemimpinan yang dibentuk dari praktik-praktik kepemimpinan sebagai panduan yang patut dicontoh oleh para pemimpin ketika mereka berusaha untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan memandu orang lain menuju pencapaian puncak.

Penelitian yang dilakukan oleh Kouzes dan Posner (2004) ini menemukan lima praktik serupa dari pengalaman kepemimpinan pribadi terbaik, sehingga dapat disimpulkan bahwa setidaknya ada lima praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat (Kouzes & Posner, 2004, 14-20) yaitu:

1. *Model the way* (Mencontohkan caranya)
2. *Inspire a shared vision* (Menginspirasi visi bersama)
3. *Challenge the process* (Menantang proses)
4. *Enable others to act* (Memungkinkan orang lain bertindak)
5. *Encourage the heart* (Menyemangati jiwa)

Kesimpulan selanjutnya dari penelitian yang dilakukan Kouzes dan Posner (2004) adalah bahwa kelima praktik tersebut di atas, terangkai perilaku yang dapat berfungsi sebagai dasar untuk mempelajari kepemimpinan. Perilaku tersebut harus dipegang oleh seorang pemimpin sebagai bentuk pengejawantahan kelima praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat. Hal tersebut adalah 10 (sepuluh) komitmen kepemimpinan (Kouzes & Posner, 2004:23).

Adapun 10 (sepuluh) komitmen kepemimpinan dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat adalah sebagai berikut :

1. *Model the way* (Mencontohkan caranya)
 - a) Temukan suara hati Anda dengan memperjelas nilai-nilai pribadi Anda.
 - b) Beri contoh dengan menyelaraskan tindakan dengan nilai-nilai bersama.
2. *Inspire a shared vision* (Menginspirasi visi bersama)
 - a) Lihat masa depan dengan membayangkan peluang-peluang yang menggairahkan dan luhur.
 - b) Kumpulkan orang ke dalam visi bersama dengan memperhatikan aspirasi bersama.
3. *Challenge the process* (Menantang proses)
 - a) Cari peluang melalui pencarian cara-cara inovatif untuk berubah, tumbuh, dan menjadi lebih baik.
 - b) Lakukan eksperimen dan ambil risiko dengan terus-menerus menghasilkan kemenangan-kemenangan kecil dan belajar dari kesalahan.

4. *Enable others to act* (Memungkinkan orang lain bertindak)
 - a) Pupuk kolaborasi dengan mempromosikan tujuan bersama dan membangun kepercayaan.
 - b) Perkuat orang lain dengan membagi kekuasaan dan keleluasaan.
5. *Encourage the heart* (Menyemangati jiwa)
 - a) Akui kontribusi dengan menunjukkan penghargaan bagi pencapaian individu.
 - b) Rayakan nilai-nilai dan kemenangan dengan menciptakan semangat komunitas.

Di bawah ini adalah penjelasan mengenai 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat dan 10 (sepuluh) Komitmen Kepemimpinan menurut Kouzes dan Posner (2004) :

1. Model The Way (Mencontohkan Caranya)

Pada praktik pertama dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat, terdapat 2 (dua) komitmen kepemimpinan. Adapun komitmen kepemimpinan tersebut adalah :

a. Temukan suara hati Anda dengan memperjelas nilai-nilai pribadi Anda

Para pemimpin dalam sejarah yang dikagumi memiliki kesamaan kualitas yang menonjol dibandingkan dengan yang lainnya, yaitu mereka adalah orang-orang yang memiliki keyakinan tinggi akan masalah prinsip. Mereka semua memiliki komitmen yang tak tergoyahkan terhadap sekumpulan nilai yang jelas. Mereka bersemangat atas apa yang menjadi alasan mereka dapat melakukan sesuatu.

Manusia paling mengagumi orang-orang yang begitu percaya akan suatu hal, dan yang mau berjuang untuk mempertahankan kepercayaan mereka. Oleh karenanya, jika seseorang mau menjadi pemimpin yang bisa membuat orang lain menurutinya, maka satu prasyarat yang pasti adalah pemimpin itu haruslah seseorang yang memiliki prinsip.

Nilai-nilai adalah pedoman dan menjadi petunjuk moral yang dapat digunakan untuk mengarahkan tindakan dalam kehidupan sehari-hari. Kejelasan nilai itu penting artinya untuk mengetahui arah mana yang dinamakan utara, selatan, timur, dan barat. Nilai-nilai mempengaruhi setiap aspek kehidupan : penilaian moral, respon terhadap orang lain, komitmen kepada tujuan pribadi maupun organisasi.

Nilai-nilai pembentuk parameter dari ratusan keputusan yang dibuat tiap hari oleh manusia. Pilihan yang bertindak belakang dengan system moral akan jarang ditindaklanjuti dan walaupun itu tetap dilakukan hanya berdasarkan keputusan belaka dan bukan berlandaskan komitmen. Nilai-nilai membentuk “dasar” kepribadian kita. Nilai-nilai juga berfungsi sebagai pedoman dalam bertindak. Nilai-nilai mempengaruhi keputusan dalam hal apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan; kapan berkata ya, atau tidak, dan benar-benar memahami mengapa kita bersungguh-sungguh akan hal itu.

Nilai-nilai mendorong pemberdayaan diri. Kita akan jauh lebih terkendali dalam menjalani hidup bila kita merasa jelas dengan nilai-nilai pribadi. Ketika nilai-nilai yang dipegang menjadi jelas, kita tidak perlu bergantung pada arahan seseorang yang memiliki otoritas. Dengan mengetahui cara dan hasil seperti apa yang paling penting kita dapat bertindak independen. Kita juga dapat mengenali konflik antara nilai-nilai kita dengan nilai-nilai yang dianut oleh organisasi atau masyarakat, dan kita dapat menentukan pilihan bagaimana merespon konflik tersebut. Nilai-nilai juga memotivasi orang. Nilai-nilai membuat kita tetap focus terhadap alasan kita melakukan apa yang sedang kita lakukan dan terhadap hasil yang kita perjuangkan. Nilai-nilai adalah panji yang berkibar sebagaimana yang kita kehendaki, perjuangkan, dan upayakan dengan keras.

Seseorang tidak akan dapat berkomitmen penuh kepada suatu organisasi atau aktivitas pergerakan yang tidak cocok dengan kepercayaan pribadi mereka. Pemimpin harus memberi perhatian yang sebanding kepada nilai-nilai pribadi seperti halnya mereka memperhatikan nilai-nilai organisasi jika mereka ingin memiliki pengikut yang berdedikasi. Kejelasan nilai akan memungkinkan anda untuk merasa lebih yakin pada suara hati anda. Karena kejelasan nilai amat penting dalam proses menemukan suara hati anda.

b. Beri contoh dengan menyelaraskan tindakan dengan nilai-nilai bersama.

Penyampaian pidato atau narasi oleh seorang pemimpin didepan pendukung atau anak buahnya yang bertujuan untuk menyemangati atau berbicara mengenai tujuan akhir yang hebat atau masa depan yang menjanjikan, memang sangat bagus, tetapi hal tersebut tidak cukup. Kata-kata yang menggugah mungkin penting untuk mengangkat semangat orang, tapi pemimpin sejati tahu bahwa para pengikutnya akan lebih tergerak dengan perbuatan. Para pengikut mengharapkan pemimpin untuk hadir, memberikan perhatian, dan berpartisipasi langsung dalam proses untuk mewujudkan hal-hal yang luar biasa. Pemimpin memanfaatkan setiap peluang untuk menunjukkan kepada orang lain contoh dari dirinya sendiri bahwa ia amat berkomitmen pada nilai-nilai dan aspirasinya.

Memimpin dengan memberikan teladan adalah mengenai bagaimana cara pemimpin membuat visi dan nilai menjadi nyata. Memimpin dengan memberikan teladan adalah mengenai bagaimana cara mereka memberikan bukti bahwa mereka benar-benar berkomitmen secara pribadi. Dan bukti tersebutlah yang dicari dan diakgumi orang dari seorang pemimpin - yaitu seseorang yang petunjuknya sudi mereka ikuti. Keharusan yang penting untuk Memberi Contoh adalah membangun dan member keyakinan terhadap nilai-nilai bersama, selaraskan tindakan dengan nilai

Ketika memimpin dengan memberi teladan dan mempraktikkan hal-hal yang pokok, pemimpin menjadi model bagi apa yang dipegang teguh seluruh tim (kelompok, organisasi, atau perusahaan), daripada hanya bersikukuh pada nilai-nilai yang bersifat pribadi dan eksklusif. Dalam proses memberikan contoh, pemimpin berusaha untuk memimpin pengikutnya dari “apa yang Saya percaya” menjadi “apa yang kita percaya”. Ini bukan berarti melakukan segalanya sendiri. Sebaliknya, seperti yang digambarkan banyak orang ketika menceritakan pengalaman kepemimpinan terbaik mereka; “ Pada akhirnya, apa yang dikerjakan bukan lagi mengenai saya pribadi, tapi mengenai apa yang kita semua lakukan dengan cara bekerja bersama.”

Pemimpin teladan selalu berjalan di muka. Mereka berjalan terlebih dulu dan memberikan contoh melalui tindakan sehari-hari yang menunjukkan besarnya komitmen mereka terhadap apa yang mereka yakini.

2. Inspire a shared vision (Menginspirasi visi bersama)

2 (dua) komitmen kepemimpinan yang terdapat pada praktik yang kedua dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat, adalah sebagai berikut :

a. Lihat masa depan dengan membayangkan peluang-peluang yang menggairahkan dan luhur.

Seorang pemimpin memiliki visi dan mimpi mengenai apa yang dapat terjadi. Mereka memiliki kepercayaan pribadi yang absolut dan total pada mimpi-mimpi tersebut dan mereka percaya diri akan kemampuan mereka untuk mewujudkan hal-hal yang luar biasa. Setiap organisasi, setiap gerakan sosial, dimulai dari sebuah mimpi. Mimpi atau visi adalah kekuatan yang dapat menciptakan masa depan.

Pemimpin memiliki karakteristik berorientasi masa depan, yang peduli tidak hanya pada permasalahan saat ini, tapi juga mengenai berbagai kemungkinan di masa depan. Mereka mampu melihat masa depan, melihat melampaui batasan waktu dan membayangkan datangnya peluang yang lebih besar. Mereka melihat sesuatu sebelum hal itu terjadi, walaupun mungkin tidak jelas karena muncul dari kejauhan, dan mereka juga membayangkan bahwa hal-hal yang luar biasa mungkin terjadi serta hal-hal yang biasa dapat ditransformasikan menjadi sesuatu yang luar biasa.

Pemimpin menjalani kehidupan mereka secara mundur. Mereka melihat gambaran dalam benak mereka mengenai hasil-hasil yang akan terwujud, bahkan sebelum mereka memulai proyek mereka. Imajinasi mereka yang jelas tentang masa depan mendorong mereka untuk maju.

Pemimpin mengumandangkan perspektif mengenai pentingnya memberikan arti ke dalam hidup yang dijalani saat ini dengan memfokuskan diri pada cara untuk membuat hidup lebih baik dalam jangka panjang, sebagai bumbu untuk melakukan hasil yang luar biasa. Semua perusahaan atau proyek, besar atau kecil, bermula dari suatu pemikiran; mereka mulai melangkah dengan disertai imajinasi dan keyakinan bahwa apa yang pada awalnya hanya sebuah gambaran suatu saat nanti akan dapat direalisasikan.

b. Kumpulkan orang ke dalam visi bersama dengan memperhatikan aspirasi bersama.

Tidaklah cukup bagi seorang pemimpin untuk hanya memiliki sebuah visi. Para anggota dari organisasi harus memahami, menerima, dan berkomitmen kepada visi tersebut. Jika mereka melakukannya, maka kemampuan organisasi untuk berubah dan meraih potensinya akan meningkat. Pemimpin mengajarkan sebuah visi – dan mengkonfirmasi bahwa visi itu sudah dimiliki bersama – adalah proses untuk melibatkan para pengikut ke dalam perbincangan mengenai hidup mereka, mengenai harapan dan mimpi mereka.

Untuk membuat seseorang menerima sebuah visi, pemimpin harus mengenali para pengikutnya dan berbicara dalam bahasa mereka. Orang harus percaya bahwa pemimpin mengerti kebutuhan dan keinginan mereka. Kepemimpinan adalah sebuah dialog, bukan monolog. Kepemimpinan bukanlah pemaksaan impian tunggal seorang pemimpin; namun mengenai pengembangan suatu arah tujuan bersama. Pemimpin membentuk kesatuan tujuan dengan menunjukkan kepada pengikutnya betapa visi tersebut adalah untuk kebaikan bersama.

Para pemimpin menyalakan api semangat dalam diri orang dengan mengekspresikan antusiasme pada visi kelompok yang menakjubkan. Pemimpin mengkomunikasikan kegairahan mereka melalui bahasa yang jelas dan gaya yang ekspresif. Antusiasme mereka sendiri menular, menyebar dari pemimpin kepada pengikutnya. Kepercayaan dan antusiasme mereka terhadap visi yang ada adalah percikan yang dapat menyalakan api inspirasi.

Kouzes dan Posner (2004) menemukan bahwa jika para pemimpin dapat mengartikulasikan visi mereka bagi organisasi secara jelas, maka para pengikut akan mencatatkan tingkat reaksi positif yang jauh lebih tinggi dalam berbagai hal, berikut ini di antaranya:

- Kepuasan kerja
- Semangat kelompok
- Motivasi
- Kejelasan mengenai nilai-nilai organisasi
- Komitmen
- Kebanggaan terhadap organisasi
- Loyalitas
- Produktifitas organisasi

Kepemimpinan adalah mengenai melibatkan orang lain sehingga mereka dapat melihat bagaimana ketertarikan dan aspirasi mereka sendiri sejalan dengan visi dan karenanya mereka dapat digerakkan untuk memberikan energi individual mereka dalam usaha merealisasikan visi tersebut. Visi bersifat inklusif dalam hal aspirasi para pengikut; visi merupakan sebuah gambaran ideal dan unik dari masa depan untuk kebaikan bersama.

3. Challenge the process (Menantang proses)

Adapun komitmen kepemimpinan yang terdapat pada praktik yang ketiga, yaitu Challenge the process (Menantang proses) dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat, adalah sebagai berikut :

a. Cari peluang melalui pencarian cara-cara inovatif untuk berubah, tumbuh, dan menjadi lebih baik.

Kouzes dan Posner (2004) menemukan bahwa situasi yang dipilih oleh pribadi-pribadi pemimpin terbaik adalah mengenai perubahan besar yang mempunyai pengaruh signifikan bagi organisasi mereka. Apapun fungsi, bidang, sector ekonomi, tingkat organisasi, atau batas negaranya. Para pemimpin pada penelitian Kouzes dan Posner (2004) berbicara mengenai saat di mana mereka mengubah kegiatan operasional yang merugi, memulai pabrik baru, mengembangkan produk atau layanan baru, menggunakan prosedur yang belum diuji, memperbarui perusahaan yang terancam ditutup, atau melepaskan semangat kreatif yang terperangkap di dalam sistem birokrasi yang kaku.

Kasus kepemimpinan terbaik adalah mengenai perubahan radikal di masa lalu, mengenai melakukan hal-hal yang belum pernah dilakukan sebelumnya, mengenai pergi ke tempat-tempat yang belum pernah ditemukan. Dalam banyak kasus, besaran hasil yang diperoleh adalah ratusan persen. Kesulitan yang dihadapi dalam masalah pribadi dan bisnis memiliki cara tersendiri yang dapat membuat seseorang berhadapan dengan dirinya yang sesungguhnya dan kemampuannya untuk menjadi apa yang ia inginkan.

Penelitian kepemimpinan Kouzes dan Posner (2004) adalah penelitian mengenai bagaimana pria dan wanita dapat membimbing kita untuk melalui

kesulitan, ketidakpastian, kekerasan, gangguan, transformasi, transisi, penyembuhan, awal yang baru, dan tantangan signifikan lainnya. Penelitian tersebut juga tentang bagaimana pria dan wanita pemimpin, pada masa konstan dan keangkuhan, secara aktif mencari-cari cara untuk merubah situasi yang sedang berlangsung serta mencari berbagai kemungkinan baru. Mereka mencari berbagai peluang untuk berubah, tumbuh, berinovasi, dan memperbaiki diri.

Dalam rangka mencari berbagai peluang untuk melakukan hal-hal yang luar biasa, para pemimpin menggunakan empat elemen penting:

- Ambil inisiatif
- Buat tantangan menjadi berarti
- Berinovasi dan mencipta
- Lihat keluar untuk mendapatkan ide-ide segar.

Setiap kasus kepemimpinan terbaik yang dikumpulkan oleh Kouzes dan Posner (2004) melibatkan banyak tantangan yang melibatkan perubahan dari status quo. Tidak seorang pun yang mengklaim telah mencapai hasil terbaik dengan membiarkan keadaan tetap sama seperti apa adanya. Pemimpin bukanlah satu-satunya pencipta atau penyusun produk, layanan atau proses baru. Kontribusi utama pemimpin adalah mengenali ide-ide bagus dan mendukung ide-ide tersebut dan kesediaannya untuk menantang sistem kerja yang ada dalam merealisasikan produk baru, proses baru, jasa baru dan penggunaan sistem baru.

b. Lakukan eksperimen dan ambil risiko dengan terus-menerus menghasilkan kemenangan-kemenangan kecil dan belajar dari kesalahan.

Pemimpin tahu benar bahwa semua inovasi dan perubahan melibatkan eksperimen, resiko dan kegagalan. Namun, mereka tetap melanjutkannya. Salah satu cara untuk menghadapi kemungkinan resiko dan kegagalan eksperimen adalah memulai perubahan melalui langkah-langkah bertahap dan kemenangan-kemenangan kecil. Para pemimpin memulai langkah-demi langkah dan keberhasilan-keberhasilan kecil, belajar dari kesalahan dan menguatkan daya tahan psikologisnya. Proses perubahan yang paling efektif adalah dilakukan

selangkah demi selangkah ; mereka memecah masalah-masalah besar menjadi bagian-bagian kecil, langkah-langkah yang mampu dilakukan dan membuat seseorang mengatakan ya berkali-kali, tidak hanya sekali.

Pemimpin yang sukses membantu orang lain melihat bagaimana kemajuan dapat dicapai dengan memecah perjalanan menjadi jarak dan tujuan yang dapat diukur. Proses keberhasilan kecil memungkinkan pemimpin membangun komitmen para pengikut terhadap serangkaian tindakan. Para pemimpin memulainya dengan tindakan yang berada dalam kendali mereka, yang nyata, yang dapat dilakukan, sehingga seluruh kegiatan dapat berjalan lancar. Para pemimpin memahami betapa sulitnya membuat orang bersemangat hanya pada sebuah visi saja; para pemimpin menyadari mereka harus melakukan tindakan nyata.

Pemimpin memberi perhatian kepada kapasitas pengikutnya dalam mengendalikan situasi yang penuh tantangan dan memiliki komitmen penuh pada perubahan. Pemimpin tidak dapat memaksa pengikutnya untuk mengambil resiko jika pengikutnya tersebut merasa tidak aman. Pemimpin juga adalah seorang pelajar. Mereka belajar dari kegagalan mereka seperti halnya mereka belajar dari kesuksesan mereka.

4. Enable others to act (Memungkinkan orang lain bertindak)

Sedangkan pada praktik yang ke empat dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat, terdapat 2 (dua) komitmen kepemimpinan. Adapun komitmen kepemimpinan tersebut adalah :

a. Pupuk kolaborasi dengan mempromosikan tujuan bersama dan membangun kepercayaan.

Kepemimpinan adalah usaha yang dilakukan secara bersama-sama dalam tim, karena suatu visi tidak akan menjadi realita yang signifikan bila hanya melalui tindakan satu orang saja. Pemimpin telah memungkinkan orang lain untuk bertindak. Mereka harus memupuk kolaborasi dan membangun kepercayaan. Tidak pernah ada sebuah pencapaian luar biasa yang terjadi tanpa keterlibatan aktif dan dukungan dari banyak orang. Tidak pernah ada dimana satu orang

berbakat – pemimpin atau contributor pribadi – bertanggung jawab atas hampir seluruh, bahkan 100% kesuksesan. Mereka tidak dapat melakukannya sendirian karena kepemimpinan bukanlah tindakan tunggal, melainkan upaya tim.

Kerja tim melibatkan semua pihak yang memiliki kewajiban untuk membuat sebuah proyek berhasil. Dewasa ini, kerjasama tidak dibatasi hanya kepada kelompok kecil orang-orang yang loyal, tetapi harus melibatkan lingkup pergaulan, manajer, pelanggan dan klien, pemasok warga negara dan semua yang memiliki kepentingan atas apa yang menjadi visi bersama.

Penelitian Kouzes dan Posner (2004) juga menemukan tidak terdapat laporan bahwa menciptakan kompetisi di antara para anggota kelompok termasuk cara untuk mencapai kinerja tinggi. Bahkan sebaliknya, orang berbicara dengan penuh semangat mengenai kerja tim dan kerja sama sebagai rute interpersonal menuju sukses, khususnya ketika kondisi yang ada amat menantang dan kritis. Kerja sama adalah kompetensi penting untuk mencapai dan mempertahankan kinerja tinggi.

Pemimpin memungkinkan orang lain untuk mengerjakan pekerjaan dengan baik. Mereka menyadari bahwa siapa pun yang diharapkan untuk dapat memproduksi hasil yang baik harus memiliki rasa kepemilikan dan kekuatan dalam hatinya.

b. Perkuat orang lain dengan membagi kekuasaan dan keleluasaan.

Pemimpin teladan dapat membuat orang lain merasa kuat. Mereka memungkinkan orang lain merasa memiliki tanggung jawab terhadap kesuksesan kelompok dengan meningkatkan kompetensi dan kepercayaan diri akan kemampuan yang mereka miliki, dengan mendengarkan ide-ide mereka dan menindaklanjutinya, dengan melibatkan mereka dalam keputusan-keputusan penting, serta dengan mengakui dan member penghargaan atas kontribusi mereka.

Pemimpin harus bekerja untuk membuat orang merasa kuat, mampu dan memiliki komitmen. Pemimpin memungkinkan orang lain untuk bertindak. Jauh sebelum pemberdayaan dianggap sebagai kosa kata yang populer, para pemimpin teladan telah memahami bagaimana pentingnya bagi para pengikut untuk merasa kuat, mampu dan berpengaruh. Para pengikut yang merasa lemah, tidak

kompeten, dan merasa tidak penting akan terus-menerus berkinerja rendah; mereka ingin keluar dari organisasi, dan mereka akan membuahakan ketidakpercayaan bahkan revolusi.

Orang yang merasa tidak berdaya, apakah itu manajer atau contributor perorangan, cenderung menyembunyikan sekecil apapun kekuatan yang mereka miliki. Manajer yang tidak berdaya, misalnya, cenderung mengadopsi gaya kepemimpinan yang remeh dan dictatorial. Ketidakberdayaan menciptakan sistem organisasi yang mengutamakan keahlian politik dan “menutupi diri anda” serta “lempar batu sembunyi tangan” merupakan gaya-gaya yang lebih dipilih untuk menghadapi perbedaan dalam departemen. Para pakar kepemimpinan telah menunjukkan bagaimana “kinerja yang melampaui ekspektasi” dihasilkan ketika pemimpin mampu menstimulasi orang baik secara personal maupun emosional, dan bagaimana cara para pemimpin super memimpin orang lain untuk bisa memimpin diri mereka sendiri. Para pemimpin bersifat transformasional dalam arti mereka memungkinkan orang untuk melebur ke dalam ketertarikan diri mereka sendiri demi kebaikan kelompok atau organisasi.

Akhirnya pemimpin dapat mendelegasikan kekuasaannya sehingga memungkinkan orang lain dapat bertindak. Pemimpin teladan memperkuat kapasitas setiap orang untuk menepati janji yang mereka buat. Ketika orang telah dipercaya dan memiliki lebih banyak kekuasaan, otoritas yang lebih besar dan informasi yang lebih banyak, maka lebih besar kemungkinannya bagi mereka untuk menciptakan hasil-hasil yang luar biasa. Elemen-elemen yang penting dari usaha semua pihak adalah kerja tim, kepercayaan dan pemberdayaan.

Kemampuan seorang pemimpin untuk memungkinkan orang lain untuk bertindak sangatlah penting. Para pengikut tidak akan memberikan kinerja terbaik mereka ataupun tetap setia dalam jangka waktu lama jika pemimpin mereka membuat mereka merasa lemah, memiliki ketergantungan atau terasingkan. Namun ketika seorang pemimpin membuat orang merasa kuat dan mampu, mereka akan memberikan yang terbaik bahkan melebihi ekspektasi mereka sendiri. Ketika kepemimpinan menjadi sebuah hubungan yang dibangun berlandaskan rasa saling percaya dan kepercayaan diri, orang akan berani ambil resiko, membuat perubahan, terus menjaga organisasi dan pergerakan tetap hidup.

5. **Encourage the heart (Menyemangati jiwa)**

Adapun 2 (dua) komitmen kepemimpinan yang terakhir yang termasuk kedalam praktik kelima dari 5 (lima) praktik yang menjadi ciri khas dari pemimpin yang hebat adalah :

a. Akui kontribusi dengan menunjukkan penghargaan bagi pencapaian individu.

Salah satu tugas pemimpin untuk menunjukkan rasa penghargaannya atas kontribusi orang lain. Penghargaan tersebut dapat dimunculkan dalam berbagai bentuk, misalkan bentuk penghargaan mulai dari tulisan tangan yang berisikan ucapan terima kasih hingga marching band dan upacara perayaan. Tetapi, pengakuan dan perayaan ini bukan melulu merupakan acara bersenang-senang atau hura-hura belaka. Bukan pula merupakan acara pura-pura yang dirancang untuk menciptakan semangat perjuangan yang palsu.

Para pemimpin dapat menemukan keseimbangan antara mendapatkan hasil dengan bagaimana cara mendapatkannya. Banyak orang membuat kesalahan dengan berpikir bahwa mendapatkan hasil adalah segalanya bagi suatu pekerjaan. Padahal, pekerjaan yang sebenarnya adalah mendapatkan hasil dan untuk melakukannya dengan cara yang dapat membuat organisasi menjadi sebuah tempat yang hebat untuk bekerja - sebuah tempat di mana orang merasa senang untuk datang bekerja, bukan hanya sekedar menerima perintah dan mencapai angka target bulanan.

Penelitian Kouzes dan Posner (2004) terhadap para pemimpin hebat juga melaporkan bahwa orang-orang bekerja dengan amat keras dan dalam waktu yang amat panjang (lembur) – namun tetap menikmatinya. Namun untuk terus berada dalam keadaan itu selama berbulan-bulan, orang memerlukan penyemangat. Dengan kata lain, mereka membutuhkan hati untuk dapat terus melakukan perjalanan. Satu cara penting bagi pemimpin dalam memberikan hati kepada orang lain adalah dengan memberikan pengakuan terhadap kontribusi individual. Pujian juga penting – sebagian besar orang member peringkat yang jauh lebih tinggi pada “memiliki bos yang perhatian” dibandingkan dengan penghargaan mereka terhadap uang atau fasilitas perusahaan. Bahkan, berapa lama para

pegawai bertahan di sebuah perusahaan, serta seberapa produktifnya mereka di sana, ditentukan oleh hubungan yang mereka miliki dengan pengawas langsung mereka.

Para pemimpin teladan memahami kebutuhan untuk mengakui kontribusi, serta secara konstan terlibat dalam tugas esensial berikut:

- Memfokuskan pada standar-standar yang jelas
- Mengharapkan yang terbaik
- Memberikan perhatian
- Memberikan pengakuan yang bersifat pribadi

Dengan menempatkan keempat esensi ini ke dalam praktik dan mengakui kontribusi, para pemimpin menstimulasi dan memotivasi penggerak internal di dalam diri setiap individu. Para pemimpin mengupayakan orang menjadi pemenang dan orang yang menang senang untuk meningkatkan standar serta mengeksplorasi teritori yang belum pernah dijelajahi oleh mereka. Para pemimpin mengakui dan menghargai apa yang dilakukan para individu untuk berkontribusi pada visi dan nilai-nilai, dan para pemimpin mengekspresikan apresiasi mereka jauh melampaui batas-batas sistem apresiasi kinerja formal perusahaan.

b. Rayakan nilai-nilai dan kemenangan dengan menciptakan semangat komunitas.

Tugas lainnya dari seorang pemimpin selain menunjukkan rasa penghargaannya atas kontribusi orang lain, adalah menciptakan sebuah budaya perayaan dengan menciptakan dan memberikan semangat komunitas. Pemberian semangat adalah persoalan tentang bagaimana cara para pemimpin secara nyata dan bersungguh-sungguh menghubungkan antara penghargaan dan kinerja. Ketika berjuang untuk meningkatkan kualitas, perbaikan setelah mengalami bencana, mengawali penyediaan layanan baru atau membuat perubahan dramatis dalam bentuk apapun, para pemimpin memastikan orang untuk mau melihat keuntungan dari perilaku yang selaras dengan nilai-nilai yang dihargai. Pemimpin juga tahu bahwa perayaan dan ritual yang dilakukan dengan benar dan sepenuh hati, akan membangun kolektif dan semangat komunitas yang kuat.

Perayaan merupakan salah satu cara yang paling signifikan untuk memproklamkan rasa hormat dan terima kasih, memperbarui rasa komunitas, serta mengingatkan diri kita mengenai nilai-nilai dan sejarah yang mengikat kebersamaan. Perayaan memiliki tujuan yang penting dalam kesehatan jangka panjang organisasi, sama halnya dengan kinerja tugas harian. Kinerja meningkat ketika para pemimpin membawa orang berkumpul bersama untuk merayakan pencapaian mereka dan memperkuat prinsip-prinsip mereka bersama.

Jika para pemimpin ingin merayakan nilai-nilai dan kemenangan secara efektif, mereka harus menguasai ketiga hal penting berikut ini:

- Menciptakan semangat komunitas
- Bercerita
- Memberi contoh

Dengan membawa orang untuk berkumpul bersama, berbagi pelajaran mengenai kesuksesan dan melibatkan diri secara personal, para pemimpin memperkuat keberanian dalam diri orang lain yang dibutuhkan untuk mencapai keberhasilan dalam melakukan hal-hal yang luar biasa dalam organisasi. Merayakan nilai-nilai dan kemenangan bersama memperkuat fakta bahwa kinerja yang luar biasa merupakan hasil upaya banyak orang. Dengan merayakan pencapaian secara nyata dalam pertemuan kelompok, para pemimpin menciptakan dan mempertahankan semangat tim, dengan melandaskan perayaan pada pencapaian nilai-nilai utama serta perubahan penting, mereka mempertahankan fokus semua orang.

2.2. Konsep Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah “ *the legal self sufficiency of social body and its actual independence* ”. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi yakni “ *legal self sufficiency* ” dan “ *actual independence* ”. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti “ *self government* ” atau “ *the condition of living under one's own laws* ”. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitikberatkan aspirasi daripada kondisi.

Koesoemahatmadja (1979) dalam Sarundajang (2000:33) berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan, juga mengandung arti pemerintahan. Selanjutnya pada halaman berikutnya, Koesoemahatmadja (1979) dalam Sarundajang (2000:34) menyebutkan bahwa sejalan dengan pemahaman otonomi daerah tersebut di atas, maka hakekat dari otonomi daerah adalah :

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah : penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri, pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan Pemerintah (pusat).
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan

mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its laws and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Penyerahan wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah untuk dapat melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri, telah memberikan keleluasaan bagi daerah dalam mengembangkan struktur organisasinya dalam upaya mewujudkan pelayanan yang merata terhadap masyarakat yang ada diseluruh Indonesia

Adanya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sudah tentu memberikan suatu fenomena baru bagi daerah untuk dapat mengembangkan potensi daerahnya sendiri tanpa harus menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat. Oleh karena itu perlu adanya suatu dukungan yang penuh dari Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah agar dapat mengembangkan potensi yang ada di wilayahnya masing-masing.

Dalam konteks pembahasan diatas, tentu saja pemekaran daerah ini merupakan nilai dasar dari desentralisasi, seperti yang dikemukakan oleh Maddick (dalam Hossein, 2000:10) bahwa " Desentralisasi sebenarnya mengandung dua elemen, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum. Untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun yang dirumuskan secara umum".

Rondinelli dan Cheema (1983:18) memberikan pengertian *decentralization* dalam arti luas, dengan mendefinisikan sebagai berikut:

“ decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central goverment to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizations, local goverment, or non govermental organizations”.

(desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintahan pusat kepada organisasi-organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah / Lembaga Swadaya Masyarakat).

Pendapat desentralisasi menurut Rondinelli tersebut memiliki pengertian yang lebih luas mencakup dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan kepada lembaga semi otonom (delegasi), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu kepada lembaga non pemerintah (privatisasi).

Ada suatu pengertian yang tersirat bahwa sesungguhnya desentralisasi pada dasarnya adalah merupakan penyerahan urusan dan wewenang dari Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah, untuk dapat mengurus rumah tangga daerahnya sendiri yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Selain itu otonomi daerah merupakan suatu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat.

2.3. Konsep Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan merujuk pada tiga hal yakni sudut pandang (*point of view*); rangkaian tindakan (*series of actions*) dan peraturan (*regulations*). Ketiga hal tersebut menjadi pedoman bagi para pengambil keputusan untuk menjalankan sebuah kebijakan. Kebijakan publik merupakan keputusan dari pemerintah, baik itu pusat maupun daerah, untuk mengatur berbagai bidang kehidupan dalam negara ataupun wilayahnya. Kebijakan publik hadir dengan tujuan untuk pencapaian misi dan visi bersama yang telah disepakati.

Ada beberapa ahli yang memberikan definisi mengenai kebijakan publik, salah satunya adalah Dye dalam Abidin (2004) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Masih dalam Abidin (2004), Huglo mendefinisikan kebijakan sebagai “ *a course of action intended to accomplish some end* ” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Rose dalam Dunn (1999) menyatakan bahwa kebijakan publik (*public policies*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi dan kesehatan sampai ke pendidikan, kesejahteraan, dan kejahatan.

Amir Santoso (1993) mengemukakan pandangannya mengenai Kebijakan Publik yakni, pertama adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung untuk menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijaksanaan publik. Kedua adalah kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintahan di dalam yurisdiksi nasional, regional, unisipal, dan local.

Secara lebih khusus, Mustopadidjaja (1992) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan. Sedangkan menurut Sugiyanto (2003), kata kebijakan yang dirangkum dari berbagai pengertian yang bersumber dari para ahli, kebijakan mempunyai pengertian sebagai seperangkat keputusan untuk menghadapi situasi tertentu, yang dijiwai oleh nilai-nilai sikap atau anutan tertentu, dengan kelengkapan ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya.

Dari beberapa uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang di keluarkan oleh Pemerintah dengan tujuannya adalah untuk mengatur sesuatu agar tercapainya tujuan yang telah ditetapkan.

Salah satu bentuk kebijakan publik di Indonesia adalah undang-undang dan peraturan pemerintah. Apabila dilihat dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia, maka derajat peraturan pemerintah berada di bawah dari undang – undang. Peraturan pemerintah ini merupakan kebijakan dari pemerintah pusat untuk mengatur sesuatu hal.

Demikian pula Peraturan Pemerintah No 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, dimaksudkan untuk mengatur pemekaran daerah, yang merupakan penjabaran atau petunjuk teknis dari Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 2 Peraturan Pemerintah No 129 tahun 2000, menyebutkan adanya tujuan dari pemekaran wilayah, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui : Peningkatan pelayanan kepada

masyarakat, Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, Percepatan pengelolaan potensi daerah, Peningkatan keamanan dan ketertiban, serta Peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

2.4. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan kepada masyarakat dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pelayanan publik oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut K.J. Davey (1979:21-24) terdapat fungsi-fungsi yang dibebankan kepada pemerintah daerah yang dapat digolongkan menjadi lima kelompok :

1. Fungsi penyediaan pelayanan-pelayanan yang berorientasi pada lingkungan dan kemasyarakatan. Pelayanan lingkungan yakni: jalan-jalan daerah, penerangan jalan, pembuangan sampah, saluran limbah, pencegahan banjir, taman-taman dan sebagainya.
2. Fungsi pengaturan yaitu penyediaan jasa oleh pemerintah daerah yang berupa perumusan dan menegakan peraturan-peraturan.
3. Fungsi-fungsi pembangunan, dimana pemerintah daerah terlibat langsung dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi, seperti mengoperasikan pabrik-pabrik, perkebunan, kehutanan, atau usaha perdagangan.
4. Fungsi perwakilan pemerintah daerah yaitu untuk menyatakan pendapatan daerah atas hal-hal di luar bidang tanggung jawab eksekutif - umumnya dihubungkan dengan Pemerintah Negara dan Pemerintah Daerah.
5. Fungsi pengkoordinasian dan perencanaan investasi dan tata guna tanah daerah.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, menurut Rasyid (1997:116) secara hakiki fungsi pemerintahan adalah : Fungsi pemerintahan terdiri dari pelayanan (service), pemberdayaan (empowerment) dan pembangunan (development). Fungsi pelayanan (service) bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin agar warga masyarakat, disamping itu untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat. Fungsi pemberdayaan (empowerment) bertujuan menciptakan masyarakat yang mandiri dan fungsi pembangunan (development) bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara bertahap

2.5. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu upaya pembangunan masyarakat melalui upaya untuk membangun dan mengembangkan potensi masyarakat, khususnya bagi masyarakat di daerah yang tertinggal dalam hal pembangunan. Konsep pemberdayaan masyarakat mulai banyak digunakan dalam berbagai wacana semenjak tahun 1970-an dan semakin berkembang di era 1990-

an. Kata pemberdayaan mempunyai berbagai definisi yang secara umum dapat diartikan sebagai suatu cara dimana orang-orang atau organisasi mampu mengendalikan atau menguasai kehidupan mereka.

Menurut Rappaport (1987), pemberdayaan mempunyai definisi sebagai sebuah proses/mechanisme di mana sekelompok orang, organisasi atau masyarakat memiliki penguasaan atas masalah yang dialami. Sedangkan menurut Perkins & Zimmerman, (1997) pemberdayaan masyarakat mengandung pengertian sebagai suatu proses yang sedang dan terus berlangsung secara sengaja dan berpusat pada masyarakat lokal yang berpikiran kritis, memiliki prinsip saling menghormati, kepedulian terhadap sesama dan partisipasi kelompok sehingga melalui proses ini mereka yang tidak memiliki akses akan keadilan alokasi sumber daya akhirnya dapat memiliki akses dan kendali akan sumber daya tersebut.

Sumber lain P3SM (2000) mengatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan upaya bersama dan terencana untuk menumbuhkembangkan kesadaran kritis-integratif dan kemampuan masyarakat sehingga memiliki akses sumberdaya hidup mandiri serta mampu berperanserta dalam proses pembuatan keputusan menyangkut penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Konsep pemberdayaan masyarakat muncul dari suatu keadaan di mana terjadi kesenjangan yang diakibatkan adanya sebagian masyarakat yang tidak mampu mengikuti proses transformasi yang terjadi dalam segala bidang sosial, ekonomi, demografi, teknologi dan lain-lain sehingga perlu diberdayakan agar tidak tertinggal. Di samping itu munculnya konsep pemberdayaan masyarakat didorong oleh adanya proses migrasi desa-kota yang menghasilkan penduduk migran yang teraliansi dari sumber daya yang biasa dimilikinya di daerah asal, sehingga perlu diberdayakan agar mampu mengelola sumberdaya baru yang dimilikinya serta dibukakan akses ke sumberdaya kunci yang dibutuhkan untuk mendapatkan hidup yang layak. Hal terakhir yang mendorong munculnya konsep pemberdayaan masyarakat adalah adanya pergeseran paradigma pembangunan dari pembangunan ekonomi-sosial menuju pembangunan manusia.

Menurut Baharsyah (1999:61), pemberdayaan merupakan suatu sistem yang berinteraksi dengan lingkungan sosial secara fisik yang mengarah pada perubahan sosial melalui proses pendewasaan masyarakat untuk tumbuh dan

berkembang yang siap menghadapi tantangan hidup. Sedangkan Kartasasmita (1995: 144) menyebutkan bahwa pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya dengan mendorong, memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Konsep pemberdayaan (empowerment) dikemukakan pula oleh Payne (dalam Adi, 2001:32) yang menyatakan bahwa :

“ To help clients gain power of decision and action over their own lives by reducing the effect of social or personal blocks to exercising existing power, by increasing capacity and self confidence to use power and by transferring power from the environment to clients”

(Membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya)

Berdasarkan definisi tersebut di atas, terdapat pemahaman bahwa pemberdayaan merupakan proses pertolongan kepada klien agar mempunyai kemampuan untuk pengambilan keputusan dan menentukan tindakan yang terkait dengan diri mereka dan pengurangan efek hambatan pribadi dan sosialnya melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang mereka miliki.

Dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang mandiri melalui pemberdayaan masyarakat maka beberapa upaya yang dapat dilakukan adalah meningkatkan kelembagaan/institusional dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif baik internal maupun eksternal sehingga tercipta akses dan peluang, mengupayakan pembangunan organisasi untuk menggalang potensi kelompok dan memberikan wadah kerjasama, dan meningkatkan pembangunan manusia, individu, keluarga dan komunitas agar tercipta suatu produktifitas masyarakat secara ekonomi dan efektif secara sosial.