

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Desa adalah cermin utama sukses dan tidaknya suatu bangsa. Desa jugalah ujung tombak terselenggaranya pemerintahan di suatu negara. Pemerintah pada tanggal 15 Januari 2014 menetapkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Pada konsideren undang-undang tersebut disampaikan bahwa desa memiliki hak asal usul dan tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita dan berperan mewujudkan kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada pasal 1 angka 3 undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dikatakan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa atau yang berwenang adalah pemerintah desa yakni kepala desa dibantu perangkat desa, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Untuk menyelenggarakan pemerintahan di desa, desa memerlukan kepala desa yang berjiwa kepemimpinan.

Kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting dalam memegang peran organisasi sehingga dapat tercapai seluruh tujuan organisasi. Seorang pemimpin merupakan panutan dalam suatu organisasi, pemimpinlah yang menggerakkan dan mengarahkan bawahannya. Menjadi seorang pemimpin bukan merupakan suatu hal yang mudah dan bisa dilakukan semua orang karena mengkoordinir setiap individu dengan watak dan kepribadian dan minat yang berbeda merupakan suatu hal yang tidak mudah.

Kepemimpinan dalam bahasa Inggris adalah “leadership” yang berasal dari kata “lead” yang berarti “pergi”. Jadi pemimpin secara umum memiliki gambaran kemana akan pergi artinya suatu arah dimana seseorang dipengaruhi untuk pergi. Menurut Howard H Hoyt, kepemimpinan adalah seni untuk mempengaruhi tingkah laku manusia dan kemampuan untuk membimbing orang. Sedang menurut Charles J Keating mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah cara mempengaruhi sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut John Piffiner juga mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan seni untuk mempengaruhi orang mencapai tujuan yang sama yang dikehendaki. Kepemimpinan dipahami sebagai kekuatan untuk menggerakkan dan mempengaruhi orang. Kepemimpinan sebagai alat, sarana atau proses untuk membujuk orang agar mau melakukan sesuatu secara sukarela. Karena ada beberapa faktor yang dapat menggerakkan orang yaitu ancaman, penghargaan, otoritas dan bujukan. Menurut Wibowo (2017:306) kepemimpinan merupakan kemampuan individu dengan menggunakan kekuasaanya dengan melakukan proses memengaruhi, memotivasi, dan mendukung usaha yang memungkinkan dapat memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan organisasi.

Kepala desa dipilih melalui pemilihan kepala desa (Pilkades) yang dilakukan berdasarkan asas demokrasi memiliki tugas-tugas serta tanggung jawab untuk memimpin di dalam suatu kesatuan masyarakat yang memiliki batas-batas wilayah yang tertulis. Kepala desa dibantu oleh perangkat desa dan lembaga kemasyarakatan desa memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan untuk kemajuan desa dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mewujudkan segala bentuk pembangunan yang ada di desa harus berdasarkan aspirasi atau keinginan masyarakat, dengan memanfaatkan kekayaan, potensi desa, kearifan lokal dan sumber daya yang ada di desa baik alam maupun manusia, pemerintah desa dan masyarakat desa bergotong royong melaksanakan pembangunan desa. Pelaksanaan program-program pembangunan desa juga dikawal oleh masyarakat sehingga masyarakat tidak tertinggal akan informasi pembangunan yang ada di desanya dengan cara pemantauan tentang rencana pembangunan dan pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaan program pembangunan desa sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan kepala desa yaitu bagaimana seorang pemimpin dalam hal ini kepala desa bisa memberikan arahan yang bisa diterima masyarakat desa sehingga dalam perencanaan, penggerakan pembangunan desa bisa berjalan dengan baik. Kedudukan seorang pemimpin juga sangat erat kaitannya dengan sifat, perilaku individu serta pengalamannya dalam memimpin suatu organisasi ataupun masyarakat. Hal itu juga merupakan suatu proses perjalanan yang sangat panjang sehingga dapat menjadikannya seorang pemimpin yang tidak harmonis dalam organisasi (Anoraga dalam Edy Sutrisno, 2017:274.). Dalam mewujudkan pelaksanaan program pembangunan di desa tidak hanya membutuhkan seorang pemimpin di desa yakni kepala desa tetapi juga dibutuhkan gaya kepemimpinan dari kepala desa itu sendiri sebagai tolok ukur partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan.

Agar dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan maka di butuhkan gaya kepemimpinan yang baik oleh seorang kepala desa. Gaya

kepemimpinan tidak lepas dari karakter dari diri sendiri dan juga banyak dipengaruhi oleh faktor faktor seperti lingkungan, adat istiadat, budaya, agama dan lain sebagainya. Sedangkan kepemimpinan merupakan faktor yang sangat mempengaruhi masyarakat, gaya kepemimpinan merupakan perilaku pemimpin yang digunakan seseorang ketika ingin mempengaruhi orang lain, dalam pelaksanaannya kepemimpinan seorang kepala desa diharapkan mampu membawahi masyarakat desa yang dipimpinnya menuju kesejahteraan masyarakat desa dengan berdasarkan pada otonomi desa.

Agar dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam desa maka dibutuhkan aturan khusus terkait desa dalam hal kemandirian desa baik dalam bidang sosial, bidang politik serta bidang ekonomi. Undang-undang nomor 06 tahun 2014 tentang desa menerangkan bahwa desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri melalui pemerintah desa sebagai eksekutif di desa untuk mengelolah desa dalam bidang sosial, ekonomi dan politik. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial ekonomi dan politik. Bagi desa otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah otonomi yang berdasarkan pada hak asal-usul dan adat-istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah desa atau atas nama lainnya yang selanjutnya disebut desa.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan

berada di daerah kabupaten. Sasaran otonomi desa saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Otonomi desa menurut Tailisduhu Ndraha (1997:12) menjelaskan tentang otonomi desa yakni a). Otonomi desa di klasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercayai dan dilindungi oleh pemerintah sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati pemerintah” dapat berkurang. b). Posisi dan peran pemerintah desa dipulihkan, atau dikembalikan seperti sediakalah atau dikembangkan sehingga mampu mnegantisipasi masa depan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintah kabupaten atau kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada wewenang tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap negara kesatuan republik indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tak terpisahkan dari bangsa dan negara indonesia.

Pelaksanaan wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan negara kesatuan republik indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan

rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166). Untuk menunjang ketercapaian otonomi desa menuju kemandirian desa dan kesejahteraan masyarakat desa maka diperlukan partisipasi dari masyarakat desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap individu dalam situasi dan kondisi organisasinya sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta mengambil bagian dalam pertanggungjawaban bersama (Inu Kencana, 2002:132) Menurut Pasaribu dan Simanjuntak, partisipasi masyarakat berarti masyarakat ikut serta yaitu, mengikuti dan menyertai pemerintah karena pemerintahlah yang sampai dewasa ini merupakan perancang, penyelenggara dan pembayar utama dalam pembangunan. Masyarakat diharapkan dapat ikut serta karena diselenggarakan dan biayai oleh pemerintah itu dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat sendiri untuk rakyat banyak dalam (Siti Fatima, 2012:10).

Selanjutnya menurut Plumer (dalam Yulianti, 2012:10) beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi antara lain;

- a) Pengetahuan dan keahlian, dasar pengetahuan yang dimiliki akan mempengaruhi seluruh lingkungan dalam masyarakat tersebut hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak terhadap tahap-tahap dan bentuk dari partisipasi yang ada.

- b) Pekerjaan Masyarakat, biasanya orang dengan tingkat pekerjaan tertentu akan dapat meluangkan ataupun bahkan tidak meluangkan sedikitpun waktunya untuk berpartisipasi pada suatu proyek tertentu. Seringkali masalah partisipasi selalu pertentangan antara pekerjaan yang diinginkan dengan partisipasi.
- c) Tingkat pendidikan dan buta huruf, faktor ini sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi serta untuk memahami dan melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi yang ada.
- d) Jenis kelamin, sebagian masyarakat masih menganggap faktor inilah yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi beranggapan bahwa laki-laki dan perempuan akan mempunyai persepsi dan pandangan berbeda terhadap suatu pokok permasalahan.
- e) Kepercayaan terhadap budaya tertentu, masyarakat dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, terutama dari segi agama dan budaya akan menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang digunakan. Seringkali kepercayaan yang dianut dapat bertentangan dengan konsep-konsep yang ada.

Selanjutnya bertalian dari faktor penyebab partisipasi masyarakat yang dikemukakan sebelumnya diatas maka diperlukan gaya “style” kepemimpinan dari seorang kepala desa untuk dapat menyetarakan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi diatas agar dapat meningkatkan partisipasi masyarakat yang diinginkan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 5 tahun 2007 yang menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat

secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan.

Selanjutnya Permendes Nomor 05 Tahun 2016, tentang pembangunan kawasan perdesaan bahwa penyelegaraan pembangunan kawasan perdesaan meliputi; a.) pengusulan kawasan pedesaan, b). Penetapan dan perencanaan kawasan perdesaan, c). Pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan dan, d). Pelaporan dan evaluasi pembangunan kawasan perdesaan. Selanjutnya Pasal 9 Permendes No 05 tahun 2016 ayat 1 menyatakan bahwa penetapan kawasan perdesaan meliputi; a). Kegiatan pertanian, b). Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; c). Tempat pemukiman perdesaan; d). Tempat pelayanan jasa pemerintahan, sosial dan ekonomi perdesaan. e). Nilai strategis dan prioritas kawasan; f). Keserasian pembangunan antar kawasan dalam wilayah Kabupaten /Kota; g). Kearifan lokal dan eksistensi masyarakat; hukum adat dan ; h). Keterpaduan dan keberlanjutan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan merupakan perwujudan program dan kegiatan pembangunan tahunan pada kawasan perdesaan yang merupakan penguatan kapasitas masyarakat dan hubungan kemitraan yang dilakukan oleh pemerintah, swasta, dan atau masyarakat di kawasan perdesaan. Agar dapat mewujudkan pembangunan di desa menuju pembangunan desa dengan partisipasi masyarakat yang tinggi maka dibutuhkan gaya “style” atau ciri khas seorang dalam memimpin desa sebagai eksekutif di di desa sesuai amanat undang- undang, sehingga dibutuhkan kepemimpinan kepala desa yang efektif untuk mewujudkan pembangunan di desa menuju kesejahteraan masyarakat desa.

Gaya pada dasarnya berasal dari bahasa inggris “style” yang berarti model



seseorang yang selalu nampak dan menjadi ciri khas orang tersebut. Setiap pemimpin mempunyai gaya atau cara tersendiri dalam memimpin sebuah organisasi tersebut. Istilah gaya secara kasar adalah sama dengan cara yang di gunakan pemimpin dalam mempengaruhi pengikutnya. Agar dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pembangunan di desa maka gaya “style” atau ciri khas seorang dala memimpin menjadi salah satu faktor penting untuk dapat menyatupadukan segala bentuk karakter masyarakat dengan latar belakang yang berbeda untuk dapat terlibat aktif dalam pembangunan di desa.

Dalam mewujudkan pembangunan desa membutuhkan peran penting seorang pemimpin dalam mengkoordinir masyarakat sehingga pelaksanaan pembangunan untuk kemajuan desa lebih efektif karena dalam pembangunan desa tidak terlepas dari partisipasi masyarakat dalam hal; tenaga, pendanaan, lahan dan material. Kebijakan seorang pemimpin dalam hal ini kepala desa yang dibuat maupun melalui program- program yang akan dilakukan merupakan sesuatu yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Program-program di desa dapat berjalan dengan baik sesuai tujuan undang-undang maka dibutuhkan kerjasama oleh pemerintah desa dan masyarakat melalui tingkat dan bentuk partisipasi masyarakat desa. Kerja sama antara masyarakat dan pemerintah desa khususnya kepala desa tentunya akan sangat mempengaruhi pembangunan desa.

Desa Lewopao adalah desa yang terletak di Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur yang terdiri dari 5 Dusun. Desa Lewopao ini merupakan desa dengan mayoritas penduduk bermata pencaharian petani. Dalam pelaksanaan pembangunan berdasarkan program kerja pemerintah desa Lewopao tahun

anggaran 2018 sampai 2019, masih mengalami masalah kurangnya keterlibatan masyarakat desa dalam kegiatan pembangunan fisik di desa seperti Pembangunan fisik desa seperti; rabat jalan Desa dan pembuatan talut jalan di desa. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di desa dan pemberdayaan masyarakat desa di Desa Lewopao maka dibutuhkan gaya kepemimpinan kepala desa yang efektif agar dalam pelaksanaan program dan kegiatan di desa baik kegiatan pelaksanaan pembangunan fisik maupun pemberdayaan untuk masyarakat desa sebagai kelompok sasaran dari pelaksanaan pembangunan yang ada di desa dapat berpartisipasi secara menyeluruh sehingga semua unsur di desa dapat bersatu mewujudkan kesejahteraan dalam desa serta semua potensi-potensi yang ada di desa dapat di manfaatkan secara maksimal untuk menunjang kesejahteraan masyarakat desa Lewopao. Agar dapat mewujudkan atau meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pelaksanaan pembangunan di desa maka dibutuhkan gaya kepemimpinan yang baik oleh seorang kepala desa.

Gaya kepemimpinan kepala desa selain menentukan bagaimana pengoptimalan pemberdayaan potensi-potensi yang ada di desa tetapi juga menjadi hal yang sangat substansi untuk bisa meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam mewujudkan kesejahteraan di desa melalui pelaksanaan program dan kegiatan yang ada di desa. Hal inilah yang membuat peneliti tertarik memilih desa Lewopao sebagai lokasi penelitian.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merasa tertarik melakukan penelitian dengan judul *“ANALISIS GAYA KEPEMIMPINAN KEPALA DESA DALAM*

*MENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI DESA LEWOPAO KECAMATAN ILE BOLENG”.*

**1.2. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang dipandang perlu diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gaya kepemimpinan kepala desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Lewopao Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Lewopao Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur?
3. Faktor-Faktor apa yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Lewopao.

**1.3. Tujuan**

Adapaun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui gaya kepemimpinan kepala desa dalam menggerakan partisipasi masyarakat daam perencanaan pembangunan di Desa Lewopao Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di desa Lewopao Kecamatan Ile Boleng Kabupaten Flores Timur.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi partsispasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi kepala Desa, dapat dijadikan masukan didalam merumuskan upaya dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
2. Bagi penulis, untuk membangun kemampuan ilmiah penulis yang memfokuskan kajiannya pada masalah gaya kepemimpinan kepala desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
3. Bagi peneliti lain, dapat dijadikan acuan bahan pembandingan dalam mengkaji masalah yang relevan.