**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS**

**2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan kajian secara luas mengenai konsep dan kajian hasil penelitian sebelumnya yang digunakan dalam mendukung penelitian yang dilakukan dengan penambahaan variabel-variabel yang dibahas dalam penelitian ini. Beberapa hasil penelitian mengkaji dimensi, aspek, dan unsur dari fungsi administrasi secara luas dikemukakan dalam pembahsan dibawah ini.

**2.1.1. Hasil Penelitian Robiana**

Hasil penelitian Robiana (2009) permasalahan pokok penelitian ini adalah rendahnya kinerja auditor Badan Pengawa Daerah Provinsi Jawa Barat, rendahnya kinerja Auditor diduga dipengaruhi oleh kepemimpinan partisipatif.

Metode yang digunakan dalam peneliian ini adalah metode survey analisis deskriftif yang menggambarkan dan menjelaskan fenomena sosial yang sedang terjadi dengan meneliti hubungan antar variable Kepemimpinan partisipatif (X) menggunakan teknik analisis kuantitatif melalui jalur (Path Analysis) yang dimaksudkan untuk mengetahui besarnya pengaruh Kepemimpinan partisipatif (X) terhadap Kinerja auditor (Y) baik secara simultan maupun parsial.

Hasil penelitian ini menunjukan bahwa pengauh variable Kepemimpinan partisipatif (X) terhadap Kinerja auditor Badan Pengawas Daerah Provinsi Jawa Barat dengan besaran 18,31 %.

Kesimpulan peneliatian ini bahwa : 1. Kepemimpinan partisipatif (X) belum menyeluruh disosialisasikan oleh pimpianan sehingga pegawai kesulitan. 2. Kinerja auditor Badan Pengawas Daerah Provinsi Jawa Barat masih rendah dan perlu ditingkatkan. 3. Dimensi kepemimpianan partisipatif (X) berpengaruh signifikan secara simultan terhadap Kinerja auditor Badan Pengawas Daerah Provinsi Jawa Barat, agar senantiasa berupaya secara terus menerus melakukan peningkatan diri dan kemampuan akademisnya melalui program kepemimpinan partisipatif dalam rangka meningkatkan kinerja auditor.

Keterkaitan hasil penelitian Robiana dengan penelitian penulis cukup memberikan kontribusi di dalam mengembangkan konsep gaya kepemimpianan secara umum, khususnya kepemimpianan partisipatif dengan kinerja pegawai walaupun dalam konteks lokus yang berbeda, terlebih lagi penulis menyoroti dari factor-faktor lainnya yang tidak diteliti, tetapi juga mempengaruhi terhadap kinerja pegawai.

**2.1.2. Hasil Penelitian Gustiani**

Hasil penelitian Gustiani (2009) yang mengungkapkan bahwa gaya kepemimpinan Situasional pada pegawai PT.Sang Hyang Seri (Persero) kantor Pusat Jakarta telah memberikan pengaruh terhadap motivasi pegawai baik secara parsial maupun simultan (bersama). Secara parsial kinerja pegawai dipengaruhi oleh dimensi-dimensi gaya kepemimpianan Situasional Direktur PT.Sang Hyang Seri (Persero) kantor Pusat Jakarta. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa direktur PT.Sang Hyang Seri (Persero) secara empiric telah memberikan pengaruh besar terhadap motivasi kinerja pegawai melalui indicator-indikatornya. Sedangkan secara simultan (bersama), kinerja pegawai dipengaruhi oleh optimalisasi. Nilai pengaruh secara bersama-sama dari gaya kepemimpinan situasiaonal direktur PT.Sang Hyang Seri (69,9%). Motivasi kinerja pegawai ternyata tidak hanya dipengaruhi oleh variable gaya kepemimpinan situasional PT.Sang Hyang Seri semata, tetapi juga dipengaruhi oleh factor-faktor lainnya (30.1%). Diantaranya perilaku, pengawasan dan faktor disiplin.

**Tabel 2.1**

**Relevansi Penelitian Sebelumnya dengan Peneliti**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **NO** | **NAMA** | **JUDUL**  **TERDAHULU** | **TEORI PENELITI TERDAHULU** | **TEORI**  **PENELITI** | **RELEVANSI** |
| 1 | Robiana | Pengaruh Kepemimpinan Partisipatif Terhadap Kinerja Auditor Badan Pengawas Daerah Provinsi Jawa Barat | Penelitian sebelumnya menggunakan teori Vroom dan Yetton dalam Rivai (2003:15), | Harits (2009:345) tentang prosedur kepemimpinan partisipatif. | Sama-sama meneliti tentang kepemimpinan partisipatif dan kinerja, tetapi berbeda locus dan teori yang digunakan. Penelitian sebelumnya dilakukan di Badan Pengawasan Daerah Provinsi Jawa Barat, sedangkan rencana penelitian di Puskesmas Sinndangjaya |
| 2 | Gustiani | Pengaruh Gaya Kepemimpinan Situasional Terhadap Kinerja Pegawai PT. Sang Hyang Seri (Persero) kantor Pusat Jakarta | Penelitian terdahulu variabel bebas menggunakan teori kepemimpinan situasional, dan kinerja menggunakan teori dari Gomes (2004), | Teori kinerja yang digunakan adalah dari Mangkunegara (2009:75). | Relevansi penelitian sama-sama meneliti tentang kinerja, tetapi berbeda pada locus dan alat ukur teori yang digunakan. |

Sumber : diolah peneliti, 2013.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya fokus penelitian tentang kepemimpinan situasional dan kinerja pegawai. Sedangkan penelitian ini tentang kepemimpinan partisipatif dan kinerja pegawai. Di samping fokus penelitian yang berbeda, juga lokus penelitian pun berbeda dengan penelitian sebelumnya.

**2.1.3. Tinjauan Administrasi Publik**

Perkembangan ilmu administrasi (termasuk administrasi Negara) secara periodik menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam penekanan masalah sesuai dengan kemajuan masyarakat yang dibarengi paradigm berpikir. Alamsyah (2009:16) mengemukakan “secara garis besar administrasi publik *(public administration)* adalah kegiatan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan Negara *(government)* sesuai dengan aturan-aturan *(rules)* yang ditetapkan untuk kepentingan rakyat (*public)*. Selanjutnya Alamsyah (2005:46) menyatakan bahwa “Administrasi publik diterjemahkan sebagai instrumen untuk mengorganisir berbagai komponen yang ada dalam sebuah organisasi yang secara fungsional terstruktur dengan baik.” Berdasarkan uraian tersebut spesialisasi merupakan karakteristik yang pertama bagi seorang administrator publik, yang bekerja dalam sebuah unit organisasi yang mempunyai tanggung jawab khusus sesuai dengan aturan-aturan dalam meningkatkan kinerja seseorang.

Pendapat lain dikemukakan oleh Suryadi (2009:4) yang menyatakan bahwa: *Public administration* adalah “bagian aktivitas pemerintahan, dimana sasaran dan tujuan utama pemerintahan dapat direalisasikan sebagai wilayah kajian yang konsen terhadap implementasi nilai-nilai politik, dapat diidentifikasi sebagai cabang dari eksekutif pemerintah”.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa *public administration* sasaran utamanya adalah pemerintah sebagai wilayah yang konsen terhadap implentasi nilai-nilai politik dalam kaitannya dengan pembuatan keputusan dan perilaku para pejabat publik.

Roosenbloom dalam Suryadi (2009:3) mengemukakan bahwa:

“Administrasi Publik adalah bagian dari aktivitas pemerintah tujuan dan sasaran yang telah ditentukan pemerintah dapat terealisasikan.”

Pendapat tersebut dapat diasumsikan bahwa administrasi publik sebagai wilayah kajian yang konsen dengan nilai-nilai implementasi kebijakan politik.

Atmosudirdjo (1976:9) memberikan definisi “Administrasi publik sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan.” Pendapat tersebut mencerminkan, bahwa pendekatan administrasi publik berhubungan dengan peranan birokrasi pemerintahan, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengaruh aparatur dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya organisasi birokrasi yang pada gilirannya akan berpengaruh pada tingkat kinerja birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

Senada dengan pendapat di atas Harits (2002:41) mengemukakan bahwa :

Terminologi yang luas dari Administrasi Negara diartikan sebagai kegiantan Negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, sedangkan dalam pengertian sempit, administrasi Negara didefinisikan sebagai suatu kegiatan badan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintah.

Pendapat di atas, nampak bahwa Administrasi Negara dalam arti luas sebagai obyeknya ialah Negara, sedangkan dalam arti sempit yang menjadi obyeknya adalah badan eksekutif (pemerintah). Sedangkan Waldo dalam Nugroho (2004:32) mengemukakan bahwa “admnistrasi publik adalah proses tindakan untuk merealisasi kepentingan-kepentingan publik yang sebesar-besarnya.” Uraian di atas diasumsikan administrsi publik mencakup makna yang paling luas yang melibatkan kemitraan antara sektor negara dan sektor masyarakat.

Siagian (1997:8) mengemukakan bahwa “administrasi negara adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.” Pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa administrsi negara (Administrasi publik) menempatkan kebijakan sebagai bagian yang tidak bisa dipisahkan dari negara.

**2.1.4 Lingkup Kebijakan Publik**

Perkembangan ilmu administrasi (termasuk administrasi negara) secara periodik menunjukkan perbedaan yang signitifkan dalam penekanan masalah sesuai dengan kemajuan masyarakat yang dibarengi paradigma berpikir. Wahab (2002:2) mendefinisikan Kebijakan sangat sederhana sebagai pendoman untuk bertindak, kebijakan dalam maknanya seperti berupa deklarasi mengenai dasar pedoman bertindak, atau arah tindakan, atau suatu program aktivitas atau suatu rencana tertentu”. Aktivitas politis tersebut dijelakan sebagai proses pembantuan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang paling bergantung yang diatur menurut waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi dan penilaian kebijakan.

Kebijakan publik menurut Nugroho (2004:3) adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda”. Pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah yaitu kebijakan publik berkenan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenan dengan warga ataupun warga dengan pemerintah. Sedangkan Dunn dalam Nugroho (2004:4) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan, termasuk keputusan untuk tidak berbuat, yang dibuat oleh kantor-kantor atau badan-badan pemerintah.” Pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan dibuat oleh satu atau beberapa unit pemerintah yang merupakan konsep dasar atau pedoman bagi seseorang/instansi pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu, dalam rangka menjalankan tugas-tugas pemerintah.

Islamy (2003:18) mengemukakan mengenai kebijakan, yaitu sebagai berikut:

Kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seseorang atau kelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangkai mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan kebijakan pbulik (*public polity*) adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/Negara kepada seluruh anggota masyarakat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepenitngan public.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa kebijakan public merupakan serangkaian kegiatan yang dipilih oleh pemerintah. Pendapat lain dikemukakan oleh Wahab dalam Putra (2001:81) dirumuskan sebagai berikut “Implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan” (biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Perindah Eksekutif, atau Dekrit Presiden).

Pendapat di atas menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sebagai proses pelaksanaan kebijakan yang diterjemahkan dari perundang-undangan, peraturan peradilan, dan keputusan presiden. Disisi lain, implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetisi dan berwawasan pemberdayaan.

Suryadi (2009:36) mengemukakan beberapa aspek pokok dalam implementasi kebijakan antara lain :

1. Adanya kebijakan yang isinya harus benar-benar memuat, serta menjawab tentang kepentingan publik yang berkembang.
2. Adanya pelaksana *(implementor)* yang merupakan factor penentu berhasilnya serta lancarnya pelaksanaan tersebut.
3. Masyarakat yang merupakan objek sekaligus subjek yang menjadi sasaran dan tujuan utama dari kebijakan tersebut.

Rumusan kebijakan yang dibuat akan tidak mempunyai arti apa-apa manakala tidak benar-benar diimplementasikan secara serius dan terarah. Oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan dengan sungguh-sungguh secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetensi dan berwawasan luas.

**2.1.5 Lingkup Kepemimpinan**

Sekalipun dalam khasanah ilmu kepemimpinan telah banyak dikembangkan model-model atau teori yang membahas tentang kepemimpinan, namun pada bagian ini peneliti akan mencoba menguraikan berbagai model kepemimpinan sebagai penguatan atas perkembangan teori kepemimpinan yang menjadi fokus kajian. Sehubungan dengan hal tersebut, ada berbagai model kepemimpinan yang bisa dijadikan acuan untuk memahami lebih dalam tentang makna kepemimpinan. Sekian banyak model kepemimpinan yang dikemukakan oleh pakar, peneliti dapat mengemukakan model kepemimpinana pasrtisipasif.

Kepemimpinan sesungguhnya merupakan salah satu inti dari manajemen, oleh karena itu secara empirik kepemimpinan memiliki strategi dalam menjalankan aktivitas suatu organisasi. Dalam konteks tersebut, pemahaman mengenai aspek kepemimpinan tampaknya menjadi keharusan agar pelaksanaan kegiatan dapat menjalankan sesuai dengan tujuan organisasi. Sehubungan dengan hal tersebut, Siagian (1992:12) menterjemahkan konsep kepemimpinan sebagai berikut :

Kepemimpinan adalah keterampilan dan kemampuan seseorang mempengaruhi perilaku orang lain, baik yang kedudukannya lebih tinggi, setingkat maupun yang lebih rendah daripadanya, dalam berpikir dan bertindak agar perilaku yang semula mungkin individualistik dan egosentrik berubah menjadi perilaku organisasional.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa kepemimpinan merupakan keterampilan mempengaruhi perilaku orang lain. Pandangan senada dikemukakan oleh Bernard dalam Ganon (1979:202) yang mengartikan konsep kepemimpinan sebagai berikut *“leadership is the ability of asuperior to influence he behavior of subordinates and persuade them to follow a particular course of action”* (kepemimpinan sebagai suatu kemampuan yang lebih dari seorang untuk mempengaruhi perilaku dari pada bawahannya serta pihak-pihak lain guna mencapai tujuan tertentu dari suatu kegiatan).

Berdasarkan dari kedua pandangan di atas, penulis dapat mengemukakan bahwa di dalam konsep kepemimpinan sesungguhnya tersirat adanya kemampuan seorang pemimpin untuk memberikan motivasi kepada para bawahan agar mereka lebih proaktif melalui segala bentuk pendekatan yang harus dilakukan. Pernyataan tersebut tampaknya sangat relevan dengan apa yang dikemukankan oleh Sastrodiningrat (1998:17) yang menyatakan bahwa pada hakikatnya kepemimpinan adalah :

1. Kemampuan memepengaruhi perilaku orang lain, apakah dia pegawai bawahan, rekan sekerja atau atasan.
2. Adanya pengikut yang dapat dipengaruhi, baik oleh ajakan, anjuran, bujukan, sugesti, perintah, saran, atau bentuk lainnya.
3. Adanya tujuan yang hendak dicapai.

Berdasarkan pemikiran diatas, dapat diketahui bahwa gaya kepemimpinan yang demokratis secara konsepsual sangat dipengaruhi oleh berbagai dimensi yang secara akademik menyebutkan sebagai karakteristik gaya kepemimpinan demokratis. Oleh karena itu, konsep yang diajukan tersebut peneliti pilih yang kemudian dikolaborasi secara komprehensif dengan maksud untuk menganalisis variabel yang mempengaruhi gaya kepemimpinan partisipatif sebagai karakteristik sebagaimana disinyalir oleh Rivai seyogyanya menjadi *focus of interest* dalam berbagai kajian, manakala ingin mencapai tujuan yang diharapkan oleh organisasi.

Karakteristik pemimpin dari sudut pandang keterampilan menurut Rivai (2003:28) memiliki cirri-ciri sebagai berikut :

Dapat beradaptasi dengan situasi, peka terhadap lingkungan social, ambisius serta berorientasi pada hasil, tugas, dapat bekerjasama, meyakinkan, mandiri, mampu mempengaruhi orang lain, energik, tekun, percaya diri, tahan stress dan memkul tanggung jawab.

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwa seorang pemimpin dapat beradaptasi dengan masyarakat dengan penuh tanggung jawab. Hal ini perlu dilakukan oleh seorang pemimpin yang mempunyai karakteristik demokrasi dapat bekerjasama.

Stogdill dalam Kartono (2004:36) mengemukakan beberapa keterampilan (kelebihan) kepemimpinan sebagai berikut :

1. Kapasitas : kecerdasan, kewaspadaan, kemampuan berbicara atau verbal facility, keaslian, dan kemampuan menilai.
2. *Prestasi/achievement:* gelar kesarjanaan, ilmu pengetahuan, perolehan dalam olah raga dan sebagainya.
3. Tanggung jawab : mandiri, berinisiatif tekun, ulet, percaya diri, agresif dan punya hasrat untuk unggul.
4. Partisipasi : aktif memiliki solidaritas tinggi, mampu bergaul, kooperatif, suka bekerja sama, mudah menyesuaikan diri, dan punya rasa humor.

Status : meliputi kedudukan social-ekonomi yang cukup tinggi, popular atau tenar.

Berdasarkan pendapat di atas, menurut peneliti bahwa seorang pemimpin selain mempunyai sifat pemikiran yang luas, juga seorang pemimpin mempunyai kecerdasan serta jiwa empatinya yang kuat. Rivai (2003:29) mengemukakan kriteria seorang pemimpin sebagai berikut:

Kekuatan fisik dan susunan syaraf, penghayatan terhadap arah dan tujuan organisasi, antusiasme, keramahtamahan, integrasi, keahlian tehnis, kemampuan mengambil keputusan, kecerdasan, keterampilan mengajar, kepercayaan, kepribadian, hubungan social, kesehatan, serta mempunyai keinginan yang kuat.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa seorang pemimpin selain mempunyai kepribadian yang kuat juga harus cakap dalam mengambil suatu keputusan.

Otoritas formal kepemimpinan diperlukan menjalankan tugas dalam lingkungan dimana ia berada. Ungkapan senada dikemukakan oleh Yukl (1994:164) yang menandaskan bahwa :

Dalam lingkup pemerintahan konsep kepemimpinan dapat dilihat dari dua pendekatan yaitu : pendekatan melalui kekuasaan formal *(legitimate power),* yaitu suatu kekuasaan/kewenagan yang diberikan berdasarkan undang-undang atau peraturan. Kemudian melalui personal power, yaitu suatu kemampuan yang bersumber dari diri seorang pemimpin untuk mengarahkan bawahan pada pencapaian tujuan organisasi yang diinginkan.

Pandangan tersebut, peneliti dapat mengemukakan bahwa kekuasaan/kewenangan sesungguhnya merupakan sumber yang bisa digunakan atau tidak digunakan.

**2.1.6 Kepemimpinan Partisipasif**

Sebagaimana diketahui bahwa kepemimpinan merupakan masalah yang bersifat unik dan kompleks. Hal ini sangat dipahami mengingat masalah yang terkait tidak menyentuh kehidupan manusia sebagai individu, tetapi juga menyentuh aspek manusia sebagai makhluk sosial. Karena kompleksnya kehidupan manusia, maka hadirnya seorang pemimpin dalam sebuah komunitas sosial tidak pelak lagi menuntut berbagai kelebihan dari individu lainnya. Dengan perkataan lain, keberhasilan seseorang dalam memimpin suatu komunitas senantiasa membutuhkan kriteria yang sesuai dengan kebutuhan yang ada. Dari sekian banyak pandangan tentang kriteria kepemimpinan, pada umumnya para pakar sepakat melihat kriteria kepemimpinan dari sudut pandang sifat kepribadian, keterampilan, bakat dan kewenangan dari kewenangan yang dimiliki pemimpin, yang oleh Tead dan Terry dalam Kartono (2004:43) disebut sebagai ***“The traitis theory of leadership***”. Jika demikian halnya, maka setiap orang yang disebut sebagai pemimpin harus selalu berusaha untuk memiliki sebanyak mungkin sifat-sifat kepemimpinan. Sehubungan dengan pandangan tersebut, Rivai (2003:27-28) mengemukakan bahwa pemimpin yang memiliki sifat kepribadian didapat dilihat dari ciri-ciri sebagai berikut :

Kualitas dan stamina fisik yang kuat, kecerdasan dan kearifan dalam bertindak, kemauan menerima tanggung jawab, kompeten dalam menjalankan tugas, memahami kebutuhan pengikutnya, memiliki keterampilan dalam berhubungan dengan orang lain, kebutuhan untuk berprestasi, mampu memotivasi dan memberikan semangat, mampu memecahkan masalah, meyakinkan, memiliki kapasitas untuk menang, memiliki kapasitas untuk mengelola, memutuskan, menentukan skala prioritas, mampu memegang kepercayaan, memiliki pengaruh dan mampu beradaptasi atau memiliki fleksibilitas.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa kulitas dan kekuatan fisik seorang pemimpin menjadi syarat penting bagi persyaratan umum kepemimpinan, juga kecerdasan dan kearifan dalam bertindak terhadap bawahannya menjadi bagian penting untuk mengurangi resistensi dalam kepemimpinannya. Pandangan berbeda dikemukakan oleh Tead dan Terry dalam Kartono (2004:44) yang mengemukakan karakteristik kepribadian seorang pemimpin sebagai berikut :

1. Energi jasmaniah dan mental *(phsical and nervous energy).*
2. Kesadaran akan tujuan dan arah *(a sense of purpose and direction)*
3. Semangat, kegairahan, kegembiraan yang besar *(antusiasme)*
4. Keramahan dan kecintaan *(frienliness and affection).*
5. Integritas, keutuhan, kejujuran, ketulusan hati *(integrity)*
6. Penguasaan teknis *(technical mastery)*
7. Ketegasan dalam mengambil keputusan *(devisiveness)*
8. Kecerdasan *(intellegence)*
9. Keterampilan mengajar *(teaching skill)*
10. Kepercayaan *(faith)*

Karakteristik di atas, menjadi pedoman bagi setiap organisasi untuk memberikan pertimbangan terhadap seseorang yang akan memimpin organisasi, supaya tujuan dan sasaran yang menjadi target dari kepemimpinannya bisa dicapai dengan sempurna. Pandangan yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Handayaningrat (1995:70-71) yang menyebutkan sifat-sifat kepemimpan sebagai berikut :

1. Jujur
2. Berpengetahuan
3. Berani (baik secara fisik maupun moral)
4. Mampu mengambil keputusan
5. Dapat dipercaya
6. Berinisiatif
7. Bijaksana
8. Tegas
9. Adil
10. Menjadi tauladan
11. Tahan uji (ulet)
12. Loyalitas
13. Tidak mementingkan diri sendiri
14. Antusias
15. Simpatik, dan
16. Rendah hati

Keenam belas sifat-sifat kepemimpinan di atas, merupakan panduan atau ukuran bagi setiap pemimpin dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinan dalam organisasi, karena organisasilah yang dapat mengembangkan potensi dan kemampuan setiap orang yang dipimpinnya.

Sedangkan karakteristik pemimpin dari sudut pandang keterampilan menurut Rivai (2003:28) memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

Dapat beradaptasi dengan situasi, peka terhadap lingkungan sosial, ambisius serta berorientasi pada hasil, tegas, dapat bekerjasama, meyakinkan, mandiri, mampu mempengaruhi orang lain, energik, tekun, percaya diri, tahan stress dan memikul tanggungjawab**.**

Seorang pemimpin senantiasa mampu menyesusaikan diri dalam berbagai situasi, peka terhadap masalah, selalu berusaha mencapaian hasil secepatnya, tegas dan mampu mempengaruhi orang lain dalam mengambil keputusan. Sementara itu Stogdill dalam Kartono (2004:36) mengemukakan beberapa kelebihan kepemimpinan sebagai berikut :

1. *Kapasitas* : kecerdasan kewaspadaan, kemampuan berbicara atau verbal facility, keaslian dan kemampuan menilai.
2. *Prestasi* achievment : gelar kesarjanaan, ilmu pengetahuan, perolehan dalam olahraga dan sebagainya.
3. *Tanggungjawab* : mandiri, berinisiatif, tekun, ulet, percaya diri, agresif dan punya hasrat untuk unggul.
4. *Partisipasi*, suka bekerja sama, mudah menyesuaikan diri dan punya rasa humor.
5. *Statius* : meliputi kedudukan sosial ekonomi yang cukup tinggi, populer atau tenar.

Beberapa kelebihan di atas merupakan standar setiap orang bila ingin menjadi pemimpin di lingkungan organisasinya yang disertai dengan kelebihan pengetahuan, ulet dan tekun serta mampu bekerja sama dengan orang lain.

Rivai (2003:29) mengemukakan kriteria seorang pemimpin sebagai berikut :

Kekuatan fisik dan susunan syaraf, penghayatan terhadap arah dan tujuan organisasi, antusiasme, keramahtamahan, integritas, keahlian teknis, kemampuan mengambil keputusan, kecerdasan, keterampilan mengajar, kepercayaan, kepribadian, hubungan sosial, kesehatan serta mempunyai keinginan yang kuat.

Kesehatan fisik juga merupakan syarat dari pemimpin, karena akan bekerja setiap saat dalam berbagai situasi dan waktu yang tidak terbatas. Hal senada dikemukakan oleh Tead dan Terry dalam Kartono (2004:52) yang menyebutkan sepuluh sifat kepemimpinan sebagai berikut :

1. Kekuatan
2. Stabilitas emosi
3. Pengetahuan tentang relasi insani
4. Kejujuran
5. Obyektif
6. Dorongan pribadi
7. Keterampilan berkomunikasi
8. Kemampuan mengajar
9. Keterampilan sosial
10. Kecakapan teknis atau kecapakan manajerial.

Sifat-sitat di atas, merupakan sepuluh sifat dari pemimpin bila ingin berhasil dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinan di dalam organisasi, baik publik maupun privat. Sementara itu dari sudut pandang kewenangan, Rivai (2003:29) melihat bahwa kriteria seorang pemimpin dapat dideteksi dari hal-hal sebagai berikut :

Legitimasi power (otoritas formal), yang memiliki ciri kontrol terhadap sumber daya dan penghargaan, kontrol terhadap hukuman, kontrol terhadap informasi dan kontrol terhadap lingkunan. Kemudian, kekuasaan personal *(personal power)* memiliki ciri sebagai berikut : kepakaran, loyalias, kesetiakawanan dan kharisma. Sedangkan dari sudut kekuasaan politik *(political power)* memiliki ciri : kontrol terhadap proses pengambilan keputusan, koalisi, kerjasama dan pelembagaan.

Kriteria pemimpin di atas, merupakan pedoman penting seseorang memimpin organisasi yang senantiasa menjalankan fungsi-fungsi kontrol dan mampu menampung informasi secepat mungkin bagi kemajuan organisasi dan bawahannya. Ungkapan senada dikemukakan oleh Yukl (1994:164) yang menandaskan bahwa :

Dalam lingkup pemerintahan konsep kepemimpinan dapat dilihat dari dua pendekatan, yaitu : pendekatan melalui kekuasaan formal *(legitimate power),* yaitu suatu kekuasaan/kewenangan yang diberikan berdasarkan undang-undang atau peraturan. Kemudian melalui personal power, yaitu suatu kemampuan yang bersumber dari diri seorang pemimpin untuk mengarahkan bawahan pada pencapaian tujuan organisasi yang diinginkan.

Berpijak dari pandangan tersebut, peneliti dapat mengemukakan bahwa kekuasaan/kewenangan sesungguhnya merupakan sumber yang bisa digunakan atau tidak digunakan seorang pemimpin. Kekuasaan atau kewenganan juga merupakan kemampuan untuk membuat orang lain atau para bawahan melakukan apa yang diinginkan oleh pimpinan. Dengan perkaatan lain, kepemimpinan seseorang harus diakui atau diterima *(acceptable)* oleh para bawahannya, sehingga wewenangnya untuk memimpin, dimanifestasikan oleh kerelaan dan kemampuan bawahan untuk melaksanaanya sesuai dengan keinginan pimpinan. Oleh karena itu, secara konseptual wewenang/kekuasaan memiliki sifat :

1. Terdapat pada posisi seseorang. Seseorang individu mempunya wewenang karena secara fungsional memiliki posisi yang dipegang.
2. Diterima oleh bawahan. Seorang individu dalam posisi wewenang yang sah, menerapkan wewenang dan melaksanakannya karena mempunyai hak yang sah.
3. Kewenangan/kekuasaan digunakan secara vertikal dan mengalir dari atas ke bawah sesuai dengan struktur organisasi.

Secara sederhana kepemimpinan juga memiliki “fungsi”, yaitu merupakan kegunaan dari sesuatu hal atau kerja suatu bagian tubuh. Dengan demikian fungsi kepemimpinan merupakan kegunaan dari konsep kepemimpinan dalam membantu seseorang yang dianggap/menjadi seorang pimpinan.

Sedangkan Katz dalam Handayaningrat (1995:64-65) membuat sintesa tentang fungsi kepemimpinan sebagai berikut :

*Pertama*, fungsi konseptual *(conceptual skill)* yaitu kemampuan mengetahui kebijakan organisasi secara keseluruhan. *Kedua*, kecakapan kemanusiaan *(human skill),* yaitu kemampuan untuk bekerja di dalam kelompok atau dengan kelompok. Hal yang dimaksudkan untuk membangun suatu usaha koordinasi didalam satu team yang dipimpinnya. *Ketiga,* fungsi teknis yaitu kecakapan terhadap kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis seperti menggunakan metode, proses, prosedur, dan penggunaan alat-alat.

Fungsi-fungsi tersebut sebagai konsep penting seseorang menjalankan tugas kepemimpinann di dalam organisasi agar seluruh pegawainya menjalankan fungsi secara optimal. Menurut Rivai (2003:118-119) fungsi kepemimpinan secara operasional dibedakan menjadi dua fungsi yaitu : pertama fungsi yang berhubungan dengan tugas atau pemecahan masalah, dan kedua adalah fungsi pemeliharaan kelompok atau social. Sehubungan dengan hal tersebut, diuraikan secara komprehensif sebagai berikut :

1. Fungsi memberitahukan kebijakan pimpinan organsisai kepada staff pembantu dan merumuskannya menjadi pekerjaan staff termasuk implikasinya.
2. Fungsi memimpin dan mengkoordinasikan pelaksanaan pekerjaan staff serta membantu anggota staff yang mendapat kesukaran dalam masalah dihadapi.
3. Fungsi mengadakan pengecekan terhadap kegiatan yang telah dan sedang dilaksakan oleh staff yang mempunyai kewajiban utama dalam penyelesaian serta staff lain yang harus turut serta dalam kegiatan bantuan.
4. Fungsi mengadakan integrasi dari pekerjaan staff dalam arti menyatukan hasil-hasil pekerjaan staff menjadi suatu kebulatan yang siap diajukan sebagai saran kepada pimpinan untuk mendapatkan keputsan berdasarkan system dan tata cara kerja yang belaku dalam organisasi.
5. Jika perlu memberikan keterangan dan penjelasan kepada pimpinan tentang perkemangan tugas staff serta keadaan staff sepanjang menyangkut factor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas.
6. Menerima petunjuk dan kepusan dari pimpinan untuk selanjutnya diolah sebagai tugas staff.
7. Mengambil langkah-langkah yang perlu agar keputusan pimpinan dapat terlaksana dengan efektif.
8. Mengumpulkan laporan-laporan tentang pelaksanaan dari unit-unit lini dan staff.
9. Secara teratur dan terus menerus menggerakkan staff untuk mempelasi keadaan dan kemungkinan untuk perencanaan yang inovatif.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas, dapat dikemukakan bahwa fungsi kepemimpinan memberikan gambaran tentang tugas atau kemampuan yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin dalam menjalankan konsep kepemimpinannya.

Seorang pemimpin akan mempengaruhi orang lain untuk pencapain tujuan organisasi atau perusahaan yang penyampaiannya dilakukan melalui konferensi, rapat, wawancara atau percakapan melalui telepon. Dengan demikian komunikasi memiliki posisi yang strategis dalam ilmu manajemen masa kini. Tanpa komunikasi, unsur-unsur manajemen tidak akan diimplementasikan secara optimal.

Hubungan antara kepemimpinan, manajemen dan administrasi berkaitan erat dan sulit untuk dipisahkan. Hubungan ini dikarenakan bahwa kepemimpinan, manajemen maupun administrasi merupakan suatu proses dalam organisasi dengan melibatkan usaha kerjasama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam setiap kegiatan organisasi, dalam tingkat dan jenis apapun, peranan dari ketiga hal tersebut akan saling terkait didalamnya. Oleh karena itu, kaitan ini ada kalanya membuat orang sulit untuk membedakan antara administrasi, manajemen dan kepemimpinan.

Manajemen pada hakekatnya adalah ilmu untuk pengambilan keputusan, ada pula yang berpendapat, bahwa manajemen merupakan sarana utama administrasi sebab manajemen merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh para manajer untuk mengarahkan, menggerakkan dan mengerahkan segala sumber daya untuk mencapai tujuan efisien dan efektif. Itulah sebabnya orang banyak mengatakan bahwa manajemen adalah kunci administrasi.

Kepemimpinan merupakan cabang dari ilmu administrasi, khususnya ilmu administrasi Negara yang merupakan cabang dari ilmu social Kepemimpinan memiliki peranan penting dalam kerangka manajemen untuk dipraktekkan setiap saat sebab aktivitas seroang pemimpin pada dasarnya merupakan penjabaran dari serangkain fungsi kepemimpinan. Kartono (2004:81) mengungkapkan :

Fungsi kepemimpinan adalah memandu, menuntut, membimbing, membangun, memberi atau membangunkan motivasi-motivasi kerja, mengemudikan organisasi, menjalin jaringan-jaringan komunikasi yang baik, memberikan supervisi atau pengawasan yang efisien yang membawa para pengikutnya kepada sasaran yang ingin dituju, sesuai dengan ketentuan dan perencanaan.

Pendapat tersebut mengingatkan pada setiap pempimpin bahwa pemimpin itu merupakan pemandu kearah menuju jalan yang dicapai bersama sekaligus pembimbing bagi para bawahannya agar dalam melaksanakan tugasnya tidak salah jalan. Atmosudirjo (1982:12) mengungkapkan fungsi kepemimpinan sebagai berikut :

Fungsi kepemimpinan merupakan aktivitas manajer dalam mengajak atau menghimbau semua bawahan atau pengikut agar dengan penuh kemauan memberikan pengabdian dalam mencapai tujuan organisasi, sesuai dengan kemampuan bawahan secara maksimal.

Fungsi kepemimpinan tersebut menjelaskan tentang aktivitas manajer dalam mengarahkan dan menasihati kepada bawahannya untuk bekerja dengan penuh kesungguhan. Dalam kaitannya dengan kepemimpinan di atas, Kartono (2004:39) memerikan definisi bahwa **“**kepemimpinan adalah kemampuan mempengaruhi suatu hubungan kearah pencapain tujuan”. Sedangkan Henhill dan Coons dalam Yukl (2004:2) mengungkapkan bahwa “kepemimpinan adalah perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok ke suatu tujuan yang ingin dicapai bersama *(shared goal)*”.

Pandangan di atas, menjelaskan tentang kemampuan dan perilaku dari seorang pemimpin dalam melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan tidak bisa dilakukan sendiri, melainkan harus dilakukan secara bersama-sama. Gaya kepemimpinan partisipatif merupakan model teori yang dikembangkan oleh Vroom dan Yetton dalam Rivai (2003:15). Model teori ini memberikan pemahaman bahwa pemimpin harus lebih luwes untuk mengubah gaya kepemimpinan agar sesuai dengan situasi. Substansi teori ini memberikan gambaran bahwa seperangkat aturan untuk menentukan ragam dan banyaknya pengambilan keputusan partisipatif dilakukan dalam situasi yang berlainan. Dalam konteks tersebut, Vroom dan Yetton dalam Rivai (2003:15) berasumsi bahwa :

1. Model tersebut harus bermanfaat bagi pemimpin atau manajer dalam menentukan gaya kepemimpinan yang harus mereka gunakan dalam berbagai situasi.
2. Tidak ada gaya kepemimpinan tunggal yang dapat diterapkan dalam berbagai situasi.
3. Perhatian utama terletak pada masalah yang harus dipecahkan dan situasi tempat terjadi permasalahan.
4. Gaya kepemimpinan yang digunakan dalam suatu situasi tidak boleh bertentangan dengan gaya yang digunakan dalam situasi yang lain.
5. Terdapat sejumlah prosessosial yang mempengaruhi keikutsertaan bahwahan dalam pemecahan masalah.

Pendapat di atas, menjelaskan tentang model dan gaya kepemimpinan manfaat bagi organisasi dan anggota organisasi, karena setiap gaya kepemimpinan dalam pelaksanaannya akan menunjukkan perbedaan dengan gaya lain yang digunakan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Rivai (2003:16) mengatakan bahwa “model teori pemimpin partissipatif tampaknya lebih menekankan 5 gaya kepemimpinan yang menggambarkan kontinum dari pendekatan otoriter ke konsultatif sampai pendekatan yang sepenuhnya partisipatif”. Lebih lanjut Rivai (2003:15) mendeskripsikan bahwa kelima gaya kepemimpinan yang dimaksud sebagai berikut :

1. Pimpinan menyelesaikan masalah atau membuat keputusan menggunakan informasi tersedia pada saat itu.
2. Pimpinan memperolah informasi yang diperlukan bawahan dan kemudian memutuskan sendiri penyelesaian atas masalah sebenarnya ketika mereka meminta informasi. Peran yang dimainkan bawahan dalam membuat keputusan jelas menyediakan informasi yang perlu kepada pimpinan bukannya membuat atau mengevaluasi penyelesaian alternarif.
3. Pimpinan berbagai masalah dengan bawahan yang relevan secara individual, mendapatkan ide dan saran mereka tanpa mengumpulkan mereka sebagai kelompok. Kemudian pimpinan membuat keputsan yang bisa mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan.
4. Pimpinan berbagai masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok, secara kolektif memperoleh ide dan saran mereka, kemudian mereka akan membuat keputusan yang bias mencerminkan atau tidak pengaruh bawahan.
5. Pimpinan berbagi masalah dengan bawahan sebagai suatu kelompok. Pimipinan dan bawahan bersama-sama membuat dan mengevaluasi alternative serta berusaha mencapa pesetujuan (consensus) penyelesaian. Pimpinan tidak mencoba mempengaruhi kelompok untuk mengadopsi penyelesaian yang mereka sukai dan mereka menerima serta meimplementasikan penyelesaian yang mendapat dukungan seluruh kelompok.

Setiap pemimpin perlu mengembangkan gaya kepemimpinannya dalam memimpin bawahannya, keberhasilan pemimpin ditentukan oleh gaya memimpinnya agar bawahannya mampu mengikuti semua perintahnya. Pada dasarnya, konsepsi gaya kepemimpinan partisipatif menekankan kepada perilaku pimpinan dengan bawahan *(follower)* saja, yang dihubungkan dengan tingkat kematangan dan kesiapan bawahannya. Kematangan *(maturity)* dalam hal ini diartikan sebagai kemauan dan kemampuan dari bawahan *(follower)* untuk bertanggungjawab dalam mengarahkan perilaku sendiri.

Menurut Yukl dalam Udaya (1994:45) bahwa ada empat jenis tingkat kematangan bawahan *(follower)* yaitu :

1. Orang yang tidak mampu dan tidak mau.
2. Orang yang tidak mampu tetapi mau.
3. Orang yang tidak mampu tetapi tidak mau.
4. Orang yang mampu dan mau.

Tingkat kematangan *(maturity*) orang yang mampu dan tidak mau, gaya kepemimpinan yang sesuai adalah gaya instruksi, karena pada tingkat kematangan seperti ini sangat mengharapkan adanya pengarahan yang jelas disertai pengawasan yang ketat. Pada gaya ini terdapat komunikasi satu arah *(one way communication).*

Bawahan yang berbeda pada tingkat kematangan tidak mampu akan tetapi mau, maka gaya kepemimpinan yang lebih sesuai adalah gaya konsultasi, karena bawahan yang tergolong seperti ini pengarahan dan juga memberikan perilaku mendukung untuk memperkuat kemampuan dan antusias.

Gaya kepemimpinan partisipasi adalah gaya yang sesuai untuk tingkat kematangan mampu akan tetapi tidak memiliki kemauan untuk melakukan tanggungjawab atau tugas, karena ketidakmauan atau ketidakyakinan mereka untuk melakukan tugas dan tangungjawab seringkali disebabkan karena kurang keyakinan. Dalam kasus seperti ini pemimpin perlu membuka komunikasi dua arah dan secara aktif mendengarkan usaha-usaha yang dilakukan para bawahan atau pengikut.

Gaya kepemimpinan partisipatif menurut Thoha (2001:162) memberikan ciri-ciri partisipatif sebagai berikut :

1. Pimpinan memberikan dukungan tinggi dan pengarahan rendah. Posisi control atas pemecahan masalah dan pengambilan keputusan dipegang secara bergantian antara pimpinan dan bawahan.
2. Komunikasi dua arah ditingkatkan. Pimpinan mendengarkan bawahan secara aktif.

Pendapat diatas, menjelaskan tentang cirri-ciri kepemimpinan partisipatif yang berdeda dengan ciri kepempimpinan lainnya, salah satu ciri partisipatif memberikan dukungan atasan terhadap bawahan, juga komunikasi dilakukan dua arah dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Kepemimpinan partisipatif juga dikenal dengan istilah kepemimpinan terbuka, bebas atau non directive. Tjiptono dalam Rivai (2003:162) menyebutkan bahwa :

Pemimpin yang menganut pendekatan terbuka hanya sedikit memegang kendali dan proses pengambilan keputusan. Ia hanya sedikit menyajikan informasi mengenai suatu permasalahan dan memberikan kesempatan kepada anggota tim untuk mengembangkan strategi dan pemecahannya, ia hanya mengerahkan tim kearah tercapainya consensus.

Pandangan di atas, menjelaskan bahwa pemimpin yang partisipatif cenderung memberikan kepercayaan kepada bawahan secara penuh, termasuk pengambilan keputusan selama menjadi bagian dari partisipasi kelompoknya.

**2.1.7 Lingkup Kinerja**

Standar kerja perlu dijadikan sebagai tolak ukur dalam mengadakan perbandingan antara apa yang dilakukan dengan apa yang diharapkan, terkait dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan pada seseorang. Standar tersebut dapat pula dijadikan sebagai ukuran dalam mengadakan pertangung-jawaban terhadap apa yang telah dilakukan. Kinerja mempunyai hubungan erat dengan masalah produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi.

Mangkunegara (2009:9) mengemukakan bahwa yang disebut “Kinerja (Prestasi Kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Kemampuan atau kinerja yang terdapat pada suatu organisasi dalam menguraikan kerangka kerjanya merupakan salah satu faktor yang penting untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Kemampuan kerja disini diartikan sebagai dasar pengetahuan dan pengalaman serta keterampilan yang diperlukan guna melakukan tugas dan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.

Penetapkan kriteria kinerja yang digunakan untuk penilaian kinerja harus dihindari penggunaan kriteria tunggal dan dipahami bahwa tidak ada kriteria universal yang dapat digunakan untuk semua jenis pekerjaan. Penetapan kriteria haruslah didasarkan pada informasi yang diperoleh melalui analisis pekerjaan, sehingga kriteria yang digunakan sesuai dengan karakteristik pekerjaan yang akan dinilai.

Peningkatan kinerja pegawai merupakan suatu hasil yang harus dicapai sehingga menghasilkan sesuatu yang maksimal. Kinerja atau *performance* biasanya berkaitan dengan kualitas hasil output. LAN (1992:2) mengemukakan defenisi Kinerja sebagai berikut :

Kinerja adalah *performance* yaitu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum sesuai dengan moral maupun etika.

Pendapat para ahli dapat ditafsirkan bahwa kinerja pegawai erat kaitannya dengan hasil pekerjaan seseorang didalam suatu organisasi, baik dilihat dari kualitas bahkan kuantitas pekerjaannya. Andrew E. Sikula dalam Mangkunegara (2009:10) mengemukakan bahwa “penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa objek orang maupun sesuatu (barang)”. Pendapat tersebut menerangkan bahwa penilaian pegawai merupakan hal penting dalam kinerja. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja dikemukakan oleh Keith Davis dalam Mangkunegara (2009:13) adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*) yang dirumuskan sebagai berikut:

*Human Performance = Ability x Motivation*

*Motivation = Attitude x Situation*

*Ability = Knowledge x Skill*

Pencapaian indikator-indikator kinerja tersebut tidak lepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah input menjadi output, atau penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Kinerja merupakan tanggung jawab setiap individu terhadap pekerjaanya. Kinerja tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan prasarana dan sarana material yang memadai dalam organisasi, akan tetapi efektifnya kinerja pegawai dalam organisasi sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas dan handal.

Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) bukan saja memerlukan kebijakan yang baik (*good policy*), tetapi juga sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik (*good policy implementation system and process*); dan kedua hal terakhir itu memerlukan sistem administrasi pemerintahan negara yang baik (*good public administration system*) yang mensyaratkan adanya sumber daya manusia yang baik dan diindahkannya prinsip “*the right men and women on the right places*”. Kebijakan yang baik tidak akan menghasilkan kinerja yang baik, apabila sistem dan proses pelaksanaannya tidak baik dan kesemuanya itu juga tergantung pada kompetensi sumber daya manusianya yang berperan dalam sistem dan proses kebijakan.

**2.2. Kerangka Berpikir**

Kepemimpinan merupakan salah satu inti dari manajemen, secara empirik kepemimpinan memiliki posisi sangat strategis dalam menjalankan aktivitas suatu organisasi. Dalam konteks tersebut, pemahaman mengenai aspek kepemimpinan tampaknya menjadi keharusan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan sesuai dengan tujuan organisasi. Sepandai apa pun seorang pemimpin itu, ia tidak dapat menjalankan peran kepemimpinannya tanpa peran serta pribadi lain yang dibawahinya. Dengan demikian, aspek partisipatif kepemimpinan dalam suatu lembaga sudah seharusnya menjadi masalah yang senantiasa diperhatikan serius dan dikelola dengan baik.

Kepemimpinan partisipatif menurut Harits (2009:345) menyatakan bahwa:

“Kepemimpinan partisipatif menyangkut usaha-usaha oleh seorang manajer untuk mendorong dan memudahkan partisipasi orang lain dalan pengambilan keputusan sering kali adalah satu bagin yang perlu dari proses politisasi untuk memperoleh keputusan dan implementasi dalam organisasi”.

Pendapat tersebut menyatakan bahwa kepemimpinan merupakan usaha pimpinan untuk mendorong partisipasi bawahannya. Konsep kepemimpinan partisipatif juga dikenal dengan istilah kepemimpinan terbukan pemimpin yang menganut pendekatan terbukan hanya sedikit memegang kendali dari dalam proses pengambilan keputusan. Ia hanya sedikit menyajikan informasi mengenai suatu permasalahan dan memberikan kesempatan ke anggota tim mengembangkan strategi dan pemecahanya, ia hanya mengarahkan tim kearah tercapainya konsensus.

Selanjutnya Harist (2009:345) mengemukakan 4 buah prosedur dalam gaya kepemimpinan partisipatif adalah:

* + 1. Keputusan yang otokratik. Manajer membuat keputusan sendiri tanpa menanyakan opini atau saran dari orang lain; orang-orang tersebut tidak mempunyai pengaruh langsung terhadap keputusan tersebut dan tidak ada partispasi.
    2. Konsultasi; Manajer menanyakan opini dan gagasan, kemudian mengambil keputusannya sendiri setelah mempertimbangkan secara serius saran-saran dan perhatian mereka.
    3. Keputusan bersama: Manajer bertemu dengan orang lain untuk mendiskusikn masalah keputusan bersama; manajer tidak mempunyai pengaruh terhadap keputusan terakhir seperti juga peserta lainnya.
    4. Pendelegasian: Manajer memberi kepada seorang individu atau kelompok, kekuasan serta tanggung jawab untuk membuat keputusan; manajer tersebut biasanya memberi spesifikasi mengenai batas-batas di mana harus ada pilihan terakhir; menentukan kemungkinan ada persekutuan atau tidak ada persetujuan.

Mencermati pandangan Harist di atas, tercermin bahwa kepemimpinan partisaptif membuka peluang bagi kreativitas bawahan mengembangkan potensi dan pemikirannya, sehingga sangat dimungkinkan mendorong peningkatan kinerja para pegawai. Hal ini sejalan dengan pandangan Rivai (2003:16) yang menjelaskan bahwa gaya kepemimpinan praktiknya dapat memberikan rangsangan ke para pegawai mengambangkan dirinya. Terkait dengan konsepsi kinerja, Poerwadarminta (1996:503) menterjemahkan kinerja sebagai berikut : “Kinerja dalah sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan oleh seseorang atau institusi”.

Pandangan yang berbeda dikemukan oleh Mangkunegara (2000:67) yang menerjemahkan kinerja aparatur sebagai : “Hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikannya”. Lebih lanjut Mangkunegara (2009:75) mengemukakan bahwa mengukur kinerja seorang pegawai dapat dilihat dari 4 faktor, antara lain :

Mangkunegara (2009:75) mengemukakan 4 (empat) faktor kinerja sebagai standar penilaian kinerja yaitu:

1. Kualitas kerja yang meliputi ketepatan, ketelitian, serta keterampilan.
2. Kuantitas kerja yang meliputi output rutin serta output non rutin (pekerjaan yang berorientasi kepada tujuan) atau tugas khusus (ekstra).
3. Keandalan atau dapat tidaknya diandalkan, yakni dapat tidaknya mengikuti instruksi, serta kemampuan inisiatif.
4. Sikap yang meliputi sikap terhadap organisasi (perusahaan), pekerjaan, pegawai lain, serta kerjasama.

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa kinerja memiliki faktor kinerja yang harus dilaksanakan oleh pegawai. Keterkaitan antara kepemimpinan partisipatif dengan kinerja pegawai seperti dijelaskan Triantoro ( 2004 :200 ) mengatakan:

“ Hasil terakhir yang diperoleh organisasi adalah kinerja pegawai. Kinerja ini tercapai karena harapan yang terpenuhi melalui peluang-peluang luas yang diberikan organisasi kepada pegawai. Pemimpin harus memastikan bahwa kinerja bawahan dihargai dengan sepantasnya, dan bukan sebaliknya mengacuhkan dan tidak memberikan ganjaran positif atas kinerja bawahan”

Berdasarkan konsep-konsep di atas, maka peneliti dapat mengarahkan kerangka pemikiran secara komprehensip pada Balai Diklat Fungsional Kementerian Pekerjaan Umum sebagaimana terlihat dalam gambar berikut ini :

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Gaya Kepemimpinan Partisipatif** |  |  | **Kinerja Pegawai (Mangkunegara, 2009:75)** |
| **(Harist 2009 :345 )** |  |  |
| 1. Keputusa yang otokratis |  | | 1.      Kualitas kerja |
| 2.      Konsultasi | 2.      Kuantitas kerja |
| 3.      Keputusan bersama | 3.      Keandalan |
| 4.      Pendelegasian |  |  | 4. Sikap |

**Gambar : 2.1**

**Pengaruh kausalitas antara Kepemimpinan Partisipatif**

**terhadap Kinerja Pegawai.**

**2.3. Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut :

1. Kepemimpinan Partisipatif besar pengaruhnya terhadap Kinerja Pegawai pada Balai Diklat Fungsional Kementerian Pekerjaan Umum.
2. Kepemimpinan Partisipatif melalui prosedur keputusan yang otokratis, konsultasi, keputusan bersama, pendelegasian besar pengaruhnya terhadap Kinerja Pegawai pada Balai Diklat Fungsional Kementerian Pekerjaan Umum.