

TESIS

**KEPERCAYAAN PUBLIK PADA PROGRAM BANTUAN MODAL BAGI
PELAKU USAHA EKONOMI PRODUKTIF DI DESA MANGGALUNG
KECAMATAN MANDALLE KABUPATEN PANGKEP**

Disusun dan diajukan oleh

IBRAHIM

E012191001



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**KEPERCAYAAN PUBLIK PADA PROGRAM BANTUAN MODAL BAGI
PELAKU USAHA EKONOMI PRODUKTIF DI DESA MANGGALUNG
KECAMATAN MANDALLE KABUPATEN PANGKEP**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Publik

Disusun dan Diajukan oleh:

IBRAHIM

E012191001

Kepada

**PROGRAM STUDI MMAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**KEPERCAYAAN PUBLIK PADA PROGRAM BANTUAN MODAL
BAGI PELAKU USAHA EKONOMI PRODUKTIF DI DESA
MANGGALUNG KECAMATAN MANDALLE KABUPATEN
PANGKEP**

Disusun dan diajukan oleh

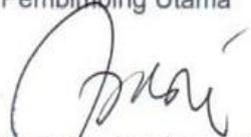
IBRAHIM

E012191001

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **24 JUNI 2021**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Sulaiman Asang, M.S.

Nip. 19610108 198702 1 001

Pembimbing Pendamping



Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.

Nip. 19680101 199702 2 001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.

Nip. 19601231 198601 1 005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

Nip. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ibrahim

Nim : E012191001

Program Studi : Administrasi Publik (S2)

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

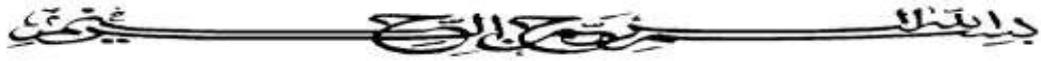
Makassar, 1 Juli 2021

Yang menyatakan,



Ibrahim .

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Ilmu pengetahuan laksana *puzzle* yang terserak pada miliaran benak manusia namun di hadapan Allah ia tak lebih dari butiran air yang dikepakkan oleh sayap-sayap burung dari hamparan samudera ilmu-Nya. Pantaslah jika kita sujud syukur dan tunduk di maha kebesaran itu. Atas kuasa-Nya pula penulis dapat menyelesaikan tesis ini, dengan segala keterbatasan dan kelemahan yang menyertainya.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah SWT. Sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “Kepercayaan Publik pada Program Bantuan Modal bagi Pelaku Usaha Ekonomi Produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep” yang merupakan salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar magister strata dua pada Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Limpahan rasa hormat, kasih sayang, cinta dan terima kasih kepada kedua orang tua saya ayahanda **H. Ngaru, S.Pd** dan ibunda **Hj. Darmawati**, Terima kasih atas setiap perjuangan dan do'a yang diberikan kepada penulis, Terima kasih yang sebesar-besarnya karena telah mendidik dari kecil sampai saat ini, hingga penulis bisa menapaki jenjang pendidikan strata dua. Tidak lupa juga

penulis haturkan banyak terima kasih kepada kakakku **Praka Haeril Ahyar** dan **Chairil Akbar, S.Pd** yang telah memotivasi penulis agar segera menyelesaikan studi dengan cepat, dan untuk kalianlah karya ini kupersembahkan.

Penyelesaian tesis ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan dan harapan yang begitu besar bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan tesis ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Armin, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si., selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik.
4. Prof. Dr. Sulaiman Asang, M.S., selaku pembimbing satu (1) yang telah meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
5. Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si., selaku pembimbing dua (2) yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik

perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.

6. Dr. Gita Susanti, M.Si, Dr. Nurdin Nara, M.Si, dan Dr. Muhammad Tang Abdullah, S.Sos., M.Ap., selaku tim penguji yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan tesis ini.
7. Seluruh dosen pengajar Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan khususnya pengampuh mata kuliah pada Semester I dan II.
8. Staf dan pengelola bagian akademik pasca dan jurusan (Ibu Ira, Pak Irman, Pak Mail) dan staf di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya selama ini.
9. Bupati Pangkajene dan Kepulauan H. Syamsuddin A.Hamid, S.E., dan Wakil Bupati Pangkajene dan Kepulauan H. Syahban Sammana, S.H.
10. Kepala Desa, Sekertaris, Kaur Umum, Kaur Perencanaan, Kaur Keuangan, Kasi Pemerintahan, Kasi Pelayanan, Kasi Kesejahteraan serta Staff dan Aparatur Desa Manggalung tanpa terkecuali. Terima kasih telah meluangkan waktu untuk memberi bantuan selama proses penelitian.
11. Syamsul Rijal, Hilal Anzari, Kak Jaya, dan Mita Arnika yang telah banyak membantu dan memotivasi penulis dalam penyelesaian studi.
12. Hasan Mawardi (Koordinator Kaderisasi HUMANIS FISIP UNHAS Periode 2020/2021) yang telah banyak membantu penulis dalam penyelesaian studi ini.
13. Keluarga besar “Unifier Generation of Administration” UNION 2014, kalian merupakan teman, sahabat bahkan saudara, terima kasih atas segala bantuan

dan indahnya kebersamaan serta kenangan-kenangan yang telah kita lalui selama ini.

14. Terima kasih kepada saudara-saudara panutan dan seperjuangan saya “UNION LAKI” (Alm. Awal Ramadhan, Fandi, Dail, Ical, Bayu, Purma, Syamsir, Rais, Wawan, Amlu, Muchlis, Zul, Fikar, Taufik, Andri, Benyamin, Mesa, Musa, Irwandi, Aceng, Ibas, Ocan, Juli, dan Alif) yang telah banyak membantu memberi dukungan tiada henti dan selalu ada dalam kondisi apapun.
15. Rekan-rekan mahasiswa pejuang Program Magister Administrasi Publik (M.A.P) Universitas Hasanuddin khususnya angkatan 2019 (Mita, Watun, Erwin, Kak Dewi, Ulfi, Kak Yayat, Kak Juwi, Mutia, dan Kak Iful) serta semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini.
16. Seluruh pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat, dan semoga setelah ini bisa melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin allahummah aamiin.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 1 Juli 2021

IBRAHIM

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xv
ABSTRAK.....	xvi
ABSTRACT.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN	
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Rumusan Masalah	16
I.3. Tujuan Penelitian	17
I.4. Manfaat Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
II.1. Konsep Kepercayaan Publik	19
II.2. Dimensi Kepercayaan Publik.....	26
II.3. Perspektif Administrasi Publik dan Kepercayaan Publik	38
II.4. Kepercayaan Publik dalam Kebijakan Publik.....	45
II.5. Implementasi Kebijakan dalam Kepercayaan Publik	49
II.6. Konsep Pemerintahan Desa.....	51
II.6.1. Pengertian Desa	51
II.6.2. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat	54
II.7.3. Dasar Hukum Pemberdayaan Masyarakat Desa.....	56

II.6.4. Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat.....	58
II.6.5. Tahapan Pemberdayaan Masyarakat	60
II.6.6. Lingkup Pemberdayaan Masyarakat Desa.....	63
II.6.7. Program Bantuan Modal Usaha Ekonomi Produktif	64
II.6.8. Penelitian Terdahulu	66
II.7. Kerangka Konsep.....	67

BAB III METODE PENELITIAN

III.1. Pendekatan Penelitian	70
III.2. Jenis Penelitian	70
III.3. Lokasi Penelitian	71
III.4. Jenis Data	71
III.5. Teknik Pengumpulan Data	72
III.6. Populasi dan Sampel	73
III.7. Teknik Analisis Data.....	74
III.8. Perumusan Hipotesis	76
III.9. Defenisi Operasional	76

BAB IV GAMBARAN UMUM

IV.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	79
IV.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Pangkejene dan Kepulauan.....	79
IV.1.1.1. Letak Geografis dan Astronomis Kabupaten Pangkep	79
IV.1.1.2. Visi dan Misi Kabupaten Pangkep	80
IV.1.1.3. Arah Kebijakan Umum Kabupaten Pangkep	81
IV.1.2. Gambaran Umum Desa Manggalung	82
IV.1.2.1. Visi dan Misi Pemerintah Desa Manggalung	85
IV.1.2.2. Struktur Organisasi.....	86

IV.1.2.3. Data Kelembagaan Kantor Desa Manggalung.....	90
IV.1.2.4. Sarana dan Prasarana Desa Manggalung.....	91
IV.1.2.5. Keadaan Ekonomi dan Potensi Desa	92
IV.1.2.6. Program Pemberdayaan Masyarakat Desa Manggalung	94
IV.2. Program Bantuan Modal bagi Pelaku Usaha Ekonomi Produktif	96
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
V.1. Hasil Penelitian	99
V.1.1. Karakteristik Responden	101
V.1.2. Kepercayaan Publik	105
V.1.2.1. Rekapitulasi Nilai Komitmen yang Kredibel	107
V.1.2.2. Rekapitulasi Nilai Ketulusan	111
V.1.2.3. Rekapitulasi Nilai Kejujuran.....	115
V.1.2.4. Rekapitulasi Nilai Kompetensi.....	120
V.1.2.5. Rekapitulasi Nilai Keadilan	124
V.2. Pembahasan.....	128
V.2.1. Pembahasan Indikator Komitmen yang Kredibel.....	130
V.2.2. Pembahasan Indikator Ketulusan.....	131
V.2.3. Pembahasan Indikator Kejujuran	132
V.2.4. Pembahasan Indikator Kompetensi.....	133
V.2.5. Pembahasan Indikator Keadilan.....	134
BAB VI PENUTUP	
VI.1. Kesimpulan.....	136
VI.2. Saran	137
DAFTAR PUSTAKA.....	139
LAMPIRAN.....	145

DAFTAR TABEL

Tabel II.1:	Persepektif dalam Penelitian Kepercayaan Publik	39
Tabel III.1:	Skor Kepentingan Tiap Indikator Menurut <i>Likert</i>	60
Tabel III.2:	Kriteria Penilaian	62
Tabel IV.1:	Status Pendidikan Aparatur Pemerintah Desa Manggalung .	91
Tabel IV.2:	Tabel Sarana dan Prasarana Desa Manggalung	92
Tabel IV.3:	Anggaran Pendapatan Desa Manggalung Tahun 2019	97
Tabel IV.4:	Anggaran Belanja Desa Manggalung Tahun 2019	97
Tabel IV.5:	Anggaran Bantuan Usaha Ekonomi Produktif Tahun 2019	98
Tabel IV.6:	Daftar Nominatif Bantuan Usaha Mikro Masyarakat	99
Tabel V.1:	Jenis Kelamin Responden.....	101
Tabel V.2:	Pendidikan Responden	102
Tabel V.3:	Umur Responden	103
Tabel V.4:	Asal Dusun Responden	103
Tabel V.5:	Daftar Nominatif Bantuan	104
Tabel V.6:	Jenis dan Tipe Usaha	106
Tabel V.7:	Aparatur Desa Manggalung Peduli terhadap Kepentingan Masyarakat/Anggota Pelaku Usaha Ekonomi Produktif.....	108
Tabel V.8:	Aparatur Desa Manggalung Konsisten terhadap Pelaksanaan Program	108
Tabel V.9:	Pelaksanaan Program Selalu Didasarkan pada Keinginan Mewujudkan Kebaikan Bersama	109
Tabel V.10:	Aparatur Desa Manggalung Melindungi Kepentingan Anggota Pelaku Usaha Ekonomi Produktif	110
Tabel V.11:	Rekapitulasi Indikator Komitmen yang Kredibel	111

Tabel V.12:	Aparatur Desa Manggalung Memiliki Niat Baik dan Kepedulian yang Tulus dalam Melaksanakan Program.....	112
Tabel V.13:	Pelaksanaan Program Tidak pada Konflik Kepentingan	113
Tabel V.14:	Aparatur Tidak Mengambil Manfaat dari Ketidakberdayaan Masyarakat/Pelaku Usaha Ekonomi Produktif	113
Tabel V.15:	Aparatur Desa Manggalung Tidak Melakukan Tindakan yang Merugikan Kepentingan Pelaku Usaha	114
Tabel V.16:	Rekapitulasi Indikator Ketulusan	115
Tabel V.17:	Dalam Pelaksanaan Program, Aparatur Desa Bertindak Secara Jujur, Tidak Curang, dan Tidak Korupsi	116
Tabel V.18:	Program Pemberian Bantuan Modal Dilakukan Transparan Tanpa Ada yang Disembunyikan oleh Aparatur	117
Tabel V.19:	Tidak Ada Penyalahgunaan Kekuasaan pada Program	118
Tabel V.20:	Program Dilaksanakan Secara Sadar dan Tidak Didasarkan pada Kepentingan Pribadi	118
Tabel V.21:	Rekapitulasi Indikator Kejujuran	119
Tabel V.22:	Aparatur Desa Manggalung Begitu Mengetahui/Cakap dalam Melaksanakan Program.....	121
Tabel V.23:	Aparatur Desa Memiliki Pengetahuan dan Keterampilan yang Memadai	121
Tabel V.24:	Aparatur Desa Manggalung Dapat Memahami Masalah yang Dihadapi Anggota Penerima Bantuan	122
Tabel V.25:	Aparatur Desa Manggalung Dapat Bertindak Menyelesaikan Masalah yang Dihadapi Anggota Penerima Bantuan.....	123
Tabel V.26:	Rekapitulasi Indikator Kompetensi	124

Tabel IV.33:	Aparatur Desa Manggalung Melaksanakan Program Secara Adil Berdasarkan Prinsip yang Diterima Akal Sehat	125
Tabel IV.34:	Aparatur Desa Manggalung Tidak Diskriminatif terhadap Anggota Penerima Bantuan Modal Usaha	126
Tabel IV.35:	Aparatur Desa Manggalung Adil dan Transparan dalam Melaksanakan Program Bantuan Modal Usaha	127
Tabel IV.36:	Rekapitulasi Indikator Keadilan	128

DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1:	Kerangka Konseptual	69
Gambar IV.1:	Peta Kabupaten Pangkep	79
Gambar IV.2:	Struktur Organisasi Pemerintah Desa Manggalung	86

ABSTRAK

IBRAHIM. *Kepercayaan Publik pada Program Bantuan Modal bagi Pelaku Usaha Ekonomi Produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep* (dibimbing oleh Sulaiman Asang dan Hasniati).

Penelitian ini bertujuan mengetahui kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep dilihat dari indikator komitmen yang kredibel, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan. Metode penelitian yang digunakan adalah kuantitatif deskriptif. Sampel berjumlah 102 orang. Jenis data terdiri atas data primer yang diperoleh melalui kuesioner, sedangkan data sekunder bersumber dari data Kantor Desa Manggalung berupa dokumen-dokumen dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung sudah cukup dipercaya. Akan tetapi, masih ada indikator yang belum mendapatkan kepercayaan yaitu pada indikator kejujuran. Hal ini dikarenakan kurangnya sosialisasi dan transparansi dalam penetapan dan alokasi anggaran.

Kata kunci: Komitmen, Ketulusan, Kejujuran, Kompetensi, Keadilan.



ABSTRACT

IBRAHIM. *Public Trust of Capital Assistance Program for Productive Economic Business Actors in Manggalung Village, Mandalle District, Pangkep Regency* (supervised by **Sulaiman Asang** and **Hasniati**).

This study aims to determine the public trust of capital assistance program for productive economic entrepreneurs in Manggalung Village, Mandalle District, Pangkep Regency, viewed from credible commitment, benevolence, honesty, competence, and fairness indicators.

The research used descriptive quantitative method. The sample consisted of 102 people. The data consisted of primary data obtained through questionnaires, and secondary data were the data obtained from the office of Manggalung Village, documents and regulations related to the problems under study.

The results indicate that the public trust of capital assistance program for productive economy entrepreneurs in Manggalung Village is quite trusted, but there are still indicators that have not yet gained confidence, i.e. honesty indicator. This is due to the lack of socialization and transparency in budget stipulation and allocation.

Keywords: commitment, benevolence, honesty, competence, justice.



BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pada dekade terakhir ini kepercayaan terhadap pemerintah menjadi perdebatan yang penting di beberapa negara terkait dengan berbagai krisis domestik yang terjadi di masing-masing negara. Beberapa data menunjukkan adanya tren penurunan kepercayaan terhadap pemerintah di berbagai negara, baik negara maju ataupun negara berkembang, termasuk Indonesia (WEF, 2005; Blind, 2006; Khan, 2008; Dwiyanto, 2007). Adanya fenomena yang menunjukkan menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah bahkan kemudian cenderung menjadi fenomena global. Karena itu, krisis kepercayaan publik sangat penting untuk dikaji secara lebih mendalam agar kita dapat memahami kompleksitas dari fenomena itu dan juga upaya untuk memperbaikinya.

Di Indonesia, kajian tentang kepercayaan publik belum banyak dilakukan dan belum memperoleh perhatian yang wajar dari para peneliti dan praktisi administrasi publik. Penelitian administrasi publik selama ini lebih memusatkan perhatiannya pada isu-isu yang terkait dengan efisiensi, produktivitas, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, legitimasi, partisipasi, serta isu-isu lainnya yang terkait dengan kualitas tata pemerintahan. Meskipun beberapa hasil survey selama satu dekade terakhir seperti yang dilakukan oleh Edelman (*Trust Barometer Survey*) menunjukkan adanya peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah di sejumlah negara maju (Amerika Serikat, Jerman, dan Prancis), tingkat kepercayaan pada negara maju termasuk ketiga negara tersebut pada umumnya masih berada pada level yang rendah. Jumlah pemangku kepentingan yang mengaku percaya terhadap pemerintah di negara-negara itu masih di bawah 50%

di antara pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam survey (The Edelman, 2010).

Kim (2005) menilai bahwa akar ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya yaitu: publik merasa terpolitisasi dan aparatur negara sering menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, masyarakat merasa tidak terhubung dengan pemerintah, pelayanan publik dirasa tidak layak, sistem pemerintahan yang tidak berfungsi semestinya, menurunnya ekonomi global atau nasional yang disebabkan oleh globalisasi, perkembangan teknologi, skandal politik atau krisis, serta aparatur negara yang tidak kompeten dan sebab lainnya. Meski demikian, beberapa istilah yang berbeda sering digunakan untuk menjelaskan fenomena yang terkait dengan kepercayaan, seperti *confidence*, *reliability*, dan *truthworthiness* (Coudhory, 2008).

Walaupun dinamika kepercayaan publik sering dipahami secara berbeda-beda, kepercayaan pada tingkat tertentu sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal manfaat setidaknya ada empat yang menjadi alasan mengapa kepercayaan publik begitu penting dalam menjalankan roda pemerintahan, (Boukaret dan Van De Walle, 2003). *Pertama*, kepercayaan publik dapat mengurangi biaya transaksi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah, proses pembuatan kebijakan publik menjadi relatif lebih sederhana dan cepat. *Kedua*, adanya kepercayaan terhadap pemerintah dapat mendorong warga untuk lebih menghormati otoritas yang dimiliki para pejabat publik sehingga dalam proses kebijakan dan kegiatan pemerintahan tidak lagi terus menerus menjelaskan dan menjustifikasi keputusan-keputusan yang diambilnya.

Ketiga, kepercayaan publik dapat meningkatkan kehangatan hubungan antara pemerintah dan warganya, ketika hubungan antara pemerintah dan warga menjadi hangat, tidak dibuat-buat, dan saling menghargai, kecurigaan yang dapat membuat proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi rumit dan rigid dapat dihindari. *Keempat*, kepercayaan publik juga seringkali sangat diperlukan untuk mendorong kerja sama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan pelayanan dan pemerintahan. Selain itu, tentu masih banyak manfaat yang dapat dipetik dari adanya kepercayaan publik terhadap pemerintah, bukan hanya bagi pemerintah tetapi juga bagi warga dan pemangku kepentingan di daerah.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan, kepercayaan publik juga tak kalah pentingnya dalam mewujudkan *good governance*. Kepercayaan menghasilkan legitimasi publik yang dapat menciptakan modal sosial bagi pemerintah yang digunakan sebagai instrumen untuk mendapatkan dukungan politik maupun sosial dalam aktivitas pemerintah, (Dwiyanto, 2011). Turunnya fenomena kepercayaan publik dalam satu dekade ini ternyata tidak hanya menjadi permasalahan nasional namun telah menjadi fenomena global, (Kim, 2005). Fenomena kepercayaan publik pada pemerintah dialami oleh berbagai negara di dunia, baik negara maju maupun negara berkembang (Chema 2010).

Jika dibandingkan beberapa temuan *Edelman Trust Barometer* selama kurun waktu beberapa terakhir, sebenarnya muncul sebuah indikasi bahwa kepercayaan publik masih belum menunjukkan peningkatan yang signifikan, terbukti di beberapa laporan yang diluncurkannya, dimana pada tahun 2012 laporan pertamanya menggambarkan potensi keruntuhan rezim-rezim dunia. Laporan berikutnya berjudul *Crisis of Leadership* (2013), *Debate for Change*

(2014), *Trust in Essential* (2015), *Growing in Equality of Trust* (2016). Pada tahun 2017, Edelman menyimpulkan bahwa kepercayaan masyarakat sedang mengalami krisis, krisis tersebut utamanya terjadi pada empat institusi utama yakni NGO (*Non Government Organizational*), Bisnis, Media dan Pemerintah. Dari keempat institusi tersebut yang mengalami penurunan secara signifikan terjadi pada media dan pemerintah.

Krisis kepercayaan publik hampir terjadi pada semua institusi yang masuk dalam lokus pengambilan data responden, media dan pemerintah merupakan institusi yang paling banyak mengalami ketidakpercayaan. Kedua institusi tersebut (Media dan Pemerintah) berada di bawah zona *distrusted* dengan tingkat persentase kurang dari < 50% (normal). Edelman berkesimpulan bahwa jatuhnya kepercayaan publik disebabkan oleh mayoritas responden yang kurang yakin dengan institusi yang bekerja di negaranya. Asumsi tersebut juga dikuatkan dengan temuan sebelumnya, berdasarkan hasil riset yang diperoleh dari *Edelman Trust Barometer* dengan rentan waktu 5 tahun antara 2012-2016, tren kepercayaan publik yang terendah juga ditemui di institusi pemerintah dari tiga lembaga lainnya (NGOs, Media, dan Bisnis).

Persentase kepercayaan publik terhadap empat institusi tersebut dalam kurun waktu lima tahun terakhir, rata-rata kepercayaan publik terhadap pemerintah hanya sebesar 40,6%/dibawah normal. Di tahun 2017, terdapat 21 negara dari 28 negara yang tingkat kepercayaan publiknya tergolong rendah (*distrusters < 50 poin*). Dari keempat institusi tersebut, NGOs (*Non-Government Organization*) menjadi institusi yang mendapatkan kepercayaan tertinggi dari masyarakat (*Edelman Trust Barometer, 2017*).

Di Indonesia, kepercayaan publik terhadap pemerintah terbilang cukup baik dan mengalami peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya, berdasarkan data yang dilansir oleh OECD dalam *Government Glance 2017* tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap pemerintah mencapai 80% pada tahun 2016, meningkat 28% dibandingkan tahun 2007 yang hanya 52% (CNN Indonesia, 2017). Tingginya tingkat kepercayaan publik merepresentasikan dukungan masyarakat terhadap kebijakan serta program-program pemerintah. Namun di beberapa kasus, ketidakpercayaan publik menunjukkan tingkatan yang berbeda-beda dan cenderung menunjukkan variasi. Insiden kasus korupsi di lembaga pemerintah, kualitas tata pemerintahan, serta jarak institusi terhadap warga juga tak kalah pentingnya dalam penentuan tingkat kepercayaan publik, (*Governance Assessment Survey, GAS 2006*).

Asumsi tersebut menjadi semakin kuat dengan adanya salah satu temuan dari GAS pada tahun 2006 yang memberikan dukungan empiris terhadap asumsi tersebut. Warga dan pemangku kepentingan umumnya lebih percaya terhadap institusi pemerintah yang berada pada tingkatan yang lebih rendah. Tingkat kepercayaan tertinggi diperoleh pemerintah kelurahan/desa dengan tingkat persentase 46,37%, baru kemudian berturut-turut pemerintah kecamatan 38,72%, kabupaten 34,98%, provinsi 30,64, dan pusat dengan tingkat kepercayaan terendah dari kesemuanya yakni 29,45%. Namun temuan tersebut tentunya tidak bisa menjadi acuan utama apalagi setelah diberlakukannya sejumlah regulasi baru seperti UU otonomi daerah. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah menggeser kekuasaan pengambilan keputusan mengenai berbagai hal menyangkut kepentingan warga pada satuan pemerintah di tingkat yang lebih rendah (kabupaten/kota).

Korelasi antara jarak dan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah, yang lebih penting untuk diperhatikan sebenarnya bukan jarak secara fisik. Jarak antara warga dan pemerintahnya tidak hanya merujuk pada lokasi, yaitu kedekatan lokasi antara institusi pemerintah dan warganya (Dwiyanto, 2011). Jarak fisik memang penting dan terbukti mendapatkan dukungan empiris, seperti halnya yang ditemukan dari studi GAS 2006. Namun, sebenarnya yang lebih penting adalah jarak kejiwaan. Apabila jarak fisik diukur dari kedekatan lokasi, jarak kejiwaan ini diukur dari intensitas hubungan antar warga dan institusi pemerintah, terutama dari dimensi kognisi dan afeksi. Semakin dekat jarak intelektual dan emosional antara pemerintah dan warganya semakin tinggi tingkat kepercayaan warga terhadap pemerintah.

Membahas tentang tingkat kepercayaan publik tentunya tidak hanya bisa dilihat dari satu sisi saja, kepercayaan publik terbangun dari semua dimensi yang ada. Apalagi dalam merespon setiap peraturan dan regulasi yang ada, kapasitas dan responsivitas setiap daerah memiliki tingkatan yang berbeda-beda, beberapa daerah bisa saja/memiliki tingkat respon yang tinggi dari daerah-daerah lainnya, semua tergantung dari daerah masing-masing. Regulasi muncul sebagai resep untuk mengobati berbagai permasalahan yang ada pada setiap lingkungan administrasi pemerintahan dan lingkungan masyarakat untuk kemudian ditindaklanjuti oleh aparatur yang berperan. Pada tingkat pemerintah daerah, institusi kelurahan/desa adalah daerah yang paling otonom dan sangat dekat dengan warga, kedudukannya semakin mendapatkan legitimasi yang kuat sejak dikeluarkan beberapa regulasi tentang pemerintah desa.

Lebih lanjut setelah adanya deregulasi dari Undang-Undang No 23 tahun 2014 ke Undang-Undang no 6 tahun 2014, kompleksitas aturan tentang kawasan

pedesaan menjadi lebih universal. Selain daripada pelayanan desa kepada masyarakat, pemberdayaan juga merupakan salah satu aspek penting dalam meningkatkan legitimasi dimata warga. Pemberdayaan masyarakat desa sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 ayat 12 Undang-Undang no 6 tahun 2014 menyebutkan bahwa pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Pemberdayaan masyarakat diimplikasikan dalam rangka perbaikan ekonomi pedesaan, adanya dana desa yang dikucurkan oleh pemerintah pusat menjadi promotor utama bagi setiap desa untuk memaksimalkan perbaikan ekonomi tersebut. Terhitung sejak pemerintahan presiden Jokowi, institusi pemerintah desa seolah mendapatkan angin segar dan semangat baru dalam membangkitkan perekonomian daerah dan meningkatkan taraf hidup masyarakat terpinggirkan. Terlebih setelah ditetapkannya Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa pemerintahan daerah diberi kewenangan yang demikian luas oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberdayaan masyarakat melalui pemberdayaan ekonomi.

Dari semua daerah yang terikat dalam regulasi tentang desa tersebut, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan (Pangkep) provinsi Sul-sel adalah salah satu daerah yang berada di bawah payung hukum tersebut. Pangkep melalui pemerintah daerah juga menginstruksikan kepada setiap pemerintah desa yang

berada di bawah wilayah geografis dan legal administratif Kabupaten Pangkep untuk turut serta mendukung penuh kebijakan pemerintah pusat, khususnya memaksimalkan pemanfaatan dana desa melalui pemberdayaan ekonomi berbasis pembedayaan masyarakat pedesaan. Hal ini diperjelas oleh oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BPBD) Kabupaten Pangkep, Abdul Gaffar. Menurut Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BPBD) tersebut, untuk mendukung hal ini Pemerintah Kab. Pangkep melalui Peraturan Bupati Pangkajene dan Kepulauan Nomor 44 Tahun 2018 tentang Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, telah menginstruksikan agar seluruh desa menyisihkan sebagian dananya untuk kegiatan pemberdayaan ekonomi sebesar Rp300 juta perdesa, (<https://makassar.sindonews.com/berita/20394/4/dana-desa-di-pangkep>).

Lebih lanjut Gaffar menjelaskan "dalam perbup tersebut diperintahkan agar para kepala desa memberikan modal usaha serta bantuan sosial lain yang bisa membantu masyarakat keluar dari kemiskinan. Khusus untuk kegiatan bantuan modal usaha, pemerintah desa menganggarkan Rp100 juta, sementara untuk bantuan sosial dan kegiatan pemberdayaan ekonomi lain juga masing-masing Rp100 juta" yang Rp300 juta itu di luar kegiatan bumdes. Harapan pemkab memang agar anggaran yang turun ke desa benar-benar digunakan untuk rakyat," ujarnya. Selain melalui dana desa, Pemkab Pangkep juga memaksimalkan anggaran kegiatan di seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD), untuk melanjutkan kegiatan sosial yang telah berjalan sejak beberapa tahun terakhir. Namun yang beda tahun ini, kegiatan sosial akan dilakukan lebih cepat. Kegiatan bantuan sosial akan dilakukan di beberapa OPD seperti Dinas Pertanian, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Sosial dan Dinas Pemberdayaan Masyarakat

Desa. Masing-masing OPD menyiapkan dana khusus agar pencapaian visi pemerintahan dalam pengentasan kemiskinan bisa segera tercapai. (<https://makassar.sindonews.com/berita/20394/4/dana-desa-di-pangkep-dimaksimalkan-untuk-pengentasan-kemiskinan>).

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan terdiri dari 13 kecamatan, 38 kelurahan, dan 65 desa. Dari ke 65 desa yang ada, Desa Manggalung adalah salah satu desa yang terletak paling utara Kabupaten Pangkep di bawah pemerintah Kecamatan Mandalle. Desa Manggalung juga tentunya mempunyai posisi yang sama dengan pemerintah desa lainnya, menyelenggarakan pelayanan publik dan memberdayakan masyarakatnya melalui beberapa kegiatan yang efektif dan tepat sasaran. Namun seiring berjalannya waktu, berbagai keluhan mulai didapatkan dari warga yang merasa kurang puas dan abai terhadap pemenuhan kebutuhan warga. Banyaknya anggaran dana desa yang diterima oleh Desa Manggalung sejak beberapa tahun terakhir dinilai tidak seimbang dengan kurangnya program-program pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat.

Secara geografis, Desa Manggalung merupakan salah satu kawasan yang cukup potensial untuk dikembangkan dengan banyaknya areal pertanian seperti sawah, perkebunan, dan tambak. Secara administratif jumlah kepala keluarga yang bermukim di Desa Manggalung sebanyak 745 KK dengan jumlah keseluruhan penduduk sebanyak 2457 jiwa yang terdiri dari 1204 penduduk laki-laki dan perempuan sebanyak 1253 jiwa. Luasnya areal pertanian, perkebunan dan tambak menjadikan mayoritas masyarakat Desa Manggalung bekerja sebagai petani, pekebun, peternak, petambak dan selebihnya memilih untuk berdagang. Melihat banyaknya masyarakat yang bekerja di sektor pertanian menjadikan

warga membutuhkan dukungan pemerintah secara berkesinambungan guna menunjang produktivitas pertanian seperti sarana irigasi yang memadai, pembuatan jalan tani, bantuan pompa air, bibit unggul, pestisida, serta penguatan kelembagaan kelompok usaha ekonomi produktif (Bumdes, Gapoktan, Koperasi).

Bukan hanya itu, banyaknya jumlah warga perempuan yang bermukim di desa ini juga seharusnya mendapat perhatian lebih dari pemerintah desa untuk diberdayakan agar mempunyai keahlian lebih selain mengurus rumah tangga. Kaum perempuan sering meminta aparat desa untuk diadakan alat jahit bagi mereka, khususnya yang hanya tinggal di rumah dan mengurus rumah tangga, bukan hanya mesin jahit namun tenaga pendamping yang membantu mereka dalam pelatihan menjahit juga dibutuhkan. Kecemburuan sosial juga seringkali didapati di kalangan warga, terlebih ketika mendapati warga dari desa lain yang mendapat sejumlah bantuan-bantuan dari pemerintah desa mereka. Warga Desa Manggalung merasa terdiskriminasi ketika desa lain mendapatkan apa yang mereka tidak dapatkan dari pemerintah desanya.

Seiring berjalannya waktu persepsi warga akan terbentuk mengikuti kinerja pemerintah, apabila mereka merasa aman, nyaman dan kebutuhannya terpenuhi dengan adanya jajaran pemerintah desa di tengah-tengah mereka maka persepsi mereka juga akan berimplikasi positif. Banyak warga Desa Manggalung yang bertanya bahwa apabila desa sebelah atau desa lainnya bisa melayani warganya dengan baik kenapa pemerintah kita tidak bisa melakukan hal demikian.? Bukankah pemerintah pusat sudah menginstruksikan kepada pemerintah desa untuk tanggap terhadap kepentingan warga dan memaksimalkan anggaran yang dikucurkan pemerintah pusat kepada daerah.? Hal ini diperburuk ketika masyarakat merasa terdiskriminasi oleh perlakuan pemerintah desa mereka. Saat

ini banyak warga Desa Manggalung yang mengagung-agungkan pemerintah desa sebelah, yakni Desa Coppo Tompong. Sejak dipimpin oleh kepala desa yang sekarang, kehidupan masyarakat di desa tersebut mengalami peningkatan yang cukup signifikan, apalagi banyaknya program-program desa yang dicanangkan di desa tersebut yang justru tidak dilakukan oleh pemerintah desa manggalung seperti, pemberian bantuan pestisida, pompa air tiap kepala kelompok tani, mesin jahit, pelayanan sim gratis bagi warga domisili serta pengadaan sarana pertanian lainnya.

Sejak beberapa tahun terakhir, keluhan warga semakin berdatangan dengan diabaikannya sejumlah keinginan mereka. Apatisme perangkat desa dan jajarannya dinilai warga belum mampu untuk menjawab sejumlah persoalan dan kebutuhan warga Desa Manggalung. Lambat laun kondisi seperti ini juga akan mempengaruhi legitimasi pemerintah desa di mata warga, krisis kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan perangkatnya tidak dapat dibiarkan secara berlarut-larut karena akan berimplikasi terhadap banyak aspek penyelenggaraan pemerintahan, pertumbuhan ekonomi, kebangkitan UMKM, produktivitas warga dan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan informasi publikasi desa yang telah diperoleh saat pra-observasi, beberapa program pemberdayaan masyarakat di Desa Manggalung telah dilaksanakan, diantaranya program peningkatan produksi tanaman pangan (alat produksi dan pengolahan pertanian penggilingan padi, jagung, dan komoditi lainnya), program peningkatan kapasitas aparatur desa, program peningkatan kapasitas BPD, program peningkatan kapasitas pelaksana teknis kegiatan pengadaan barang dan jasa, program pengelolaan bumdes, serta program

pembinaan kelompok usaha ekonomi produktif melalui bantuan modal bagi pelaku usaha.

Selain dari program pemberdayaan masyarakat pada bidang pertanian yang menuai banyak kritikan dari masyarakat, program pembinaan kelompok usaha ekonomi produktif melalui bantuan modal bagi pelaku usaha juga mengalami hal serupa. Berdasarkan Perdes Nomor 3 Tahun 2019 tentang Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang mengatur tentang pemberdayaan masyarakat, pemerintah Desa Manggalung telah menganggarkan dan merealisasikan sebanyak Rp. 293.721.100 untuk bidang program pemberdayaan masyarakat.

Adanya dana hibah berupa bantuan modal bagi para pelaku usaha sejatinya mampu untuk membangkitkan ekonomi masyarakat secara berkesinambungan, namun pada kenyataannya dana berupa bantuan hibah tersebut tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan. Keputusan Kepala Desa Manggalung Nomor 18 Tahun 2019 tentang Daftar Nominatif Penerima Bantuan Hibah Modal UMKM di Desa Manggalung menyebutkan bahwa sebanyak Rp. 100.000.000 telah direalisasikan untuk 102 orang penerima bantuan modal bagi pelaku usaha.

Pada dasarnya Usaha Ekonomi Produktif (UEP) merupakan kegiatan dalam bidang ekonomi yang dilakukan oleh Kelompok rumah tangga, Kelompok usaha ekonomi, Kelompok tani, Gabungan kelompok tani dan kelompok produktif lainnya yang diberikan bantuan berupa modal ataupun alat produksi guna meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan kerja baru bagi masyarakat setempat. Berdasarkan basis data Desa Manggalung tahun 2018, jumlah masyarakat yang memiliki usaha mandiri diluar dari yang tergabung dalam

kelompok usaha ekonomi produktif adalah 75 orang, angka tersebut berbanding terbalik jika dibandingkan dengan jumlah potensi ekonomi yang bisa dikembangkan di Desa Manggalung. Sampai saat ini jenis usaha yang dijalankan oleh pelaku usaha ekonomi produktif terdiri dari Pedagang grosir “Pa,gadde-gadde”, Penjual bensin eceran, Penjual sayur/kue keliling, dan Penjual minuman racikan seperti *pop ice*, *boba*, dan sebagainya.

Untuk mengkaji lebih dalam mengenai bantuan usaha ekonomi produktif, setidaknya ada 3 hal yang bisa dijadikan sebagai landasan utama yaitu: Maksud dan tujuan, Sasaran penerima manfaat, serta Indikator keberhasilan. Namun untuk indikator keberhasilan sampai saat ini belum dapat dilaporkan oleh pemerintah Desa Manggalung karena program tersebut baru berjalan selama satu tahun. Adapun maksud dari pemberian bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung adalah untuk mendorong giat usaha dan kreativitas usaha pada kelompok masyarakat yang tergolong dalam kategori miskin dan berpendapatan rendah, pemberian bantuan modal usaha diharapkan mampu untuk menjadi stimulus bagi pengembangan usaha masyarakat yang telah ada sebelumnya.

Adapun tujuan dari pemberian bantuan modal usaha yaitu untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat serta meningkatkan jiwa kewirausahaan dalam pembukaan lapangan kerja baru bagi masyarakat lain yang belum memiliki pekerjaan tetap. Sejak dialokasikannya anggaran tersebut, sampai saat ini belum ada peningkatan yang signifikan dari pelaku usaha yang menerima bantuan, beberapa pengakuan warga menyebutkan bahwa bantuan modal tersebut dinilai kurang efektif karena kurangnya sosialisasi dan pendampingan lanjutan sehingga beberapa dari mereka justru menggunakan

bantuan tersebut untuk keperluan kebutuhan keluarga karena menganggap bahwa bantuan tersebut adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk masyarakat miskin.

Namun tanggapan dari beberapa aparaturnya desa justru berbanding terbalik dengan pendapat warga, aparaturnya desa menyebutkan bahwa untuk tenaga pendamping usaha ekonomi produktif memang tidak ada karena hal tersebut diadakan langsung oleh Dinas Sosial, dan sampai sekarang belum ada yang turun kelapangan. Akan tetapi, untuk pengarahan dan bimbingan awal mengenai peruntukan dana bantuan tersebut tetap diupayakan oleh pihak pemerintah Desa Manggalung melalui seksi kesejahteraan sosial.

Selanjutnya dari segi sasaran, penerima manfaat bantuan modal usaha ekonomi produktif diprioritaskan kepada masyarakat yang mempunyai usaha mandiri dan belum tergabung kedalam kelompok usaha ekonomi lainnya. Dari data yang diperoleh penulis dari seksi kesejahteraan sosial Desa Manggalung, terdaftar 102 pelaku usaha produktif yang akan menerima bantuan modal dalam periode tahun 2018/2019, sebagian pelaku usaha menyebutkan bahwa ada beberapa masyarakat yang dimasukkan dalam daftar penerima bantuan padahal tidak memiliki usaha apapun dan bahkan tidak berprofesi sebagai pedagang. Hal ini selaras dengan data awal yang ditemukan penulis yang sebelumnya memang hanya 75 orang.

Selain itu, banyak di antara masyarakat penerima yang tidak puas dengan jumlah yang diterima, anggapan muncul ketika aparaturnya desa yang bertugas untuk melakukan survey lapangan menetapkan jumlah besaran masing-masing penerima bantuan modal usaha. Warga yang merasa mempunyai usaha tergolong kelas menengah justru menerima bantuan yang sama dengan jumlah yang

diterima oleh pemilik usaha kecil. Kasus lain, dikarenakan yang bertugas adalah aparatur desa sendiri maka banyak warga yang merasa bahwa para surveyor tersebut tidak adil dalam melakukan pendataan dan cenderung bersifat nepotisme (hubungan kekerabatan).

Terkait dana yang direalisasikan, ternyata aparatur desa juga tidak melakukan sosialisasi sebelumnya sehingga warga penerima bantuan usaha selalu mempertanyakan tentang seberapa banyak sebenarnya anggaran yang direalisasikan dan bagaimana penentuan jumlah besaran anggaran yang diterima oleh masing-masing pelaku usaha untuk program ini. Selanjutnya, temuan lapangan juga menunjukkan banyaknya warga penerima bantuan yang merasa tidak lagi diperhatikan ketika bantuan telah diberikan. Harapannya, warga merasa perlu mendapatkan pendampingan lanjutan terkait penggunaan dana yang diterima tersebut agar suatu saat usahanya menjadi besar dan berkembang dari yang sekarang.

Beberapa temuan tersebut justru bertolak belakang dengan hasil audit Inspektortat Kab. Pangkep pada tanggal 01 September 2019 yang menyatakan bahwa bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung bersih dari tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Hal ini menambah ketidakpuasan warga terhadap pemerintah desa karena program dan kebijakan yang telah dikeluarkan justru berbanding terbalik dengan beberapa hasil pemeriksaan dari Inspektorat, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan pihak Kejaksaan.

Merujuk pada kenyataan tersebut, dapat dirumuskan masalah bahwa pelayanan dan efektifitas kegiatan pemerintah yang diberikan oleh aparat desa belum "efektif". Titik berat otonomi daerah saat ini adalah desa atau kecamatan,

dimana institusi secara jarak dan kejiwaan yang paling dekat dengan masyarakat dan secara langsung. Bertolak dari kondisi objektif tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada salah satu desa yang telah dijelaskan sebelumnya yakni Desa Manggalung dengan berfokus pada sisi kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah desa. Untuk itu dalam mengukur tingkat kepercayaan masyarakat pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh (Kim, 2005) yang menggunakan 5 variabel yaitu komitmen yang kredibel, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan dengan judul penelitian ***“Kepercayaan Publik pada Program Bantuan Modal bagi Pelaku Usaha Ekonomi Produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep”***.

I.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana komitmen aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.?
2. Bagaimana ketulusan aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.?

3. Bagaimana kejujuran aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.?
4. Bagaimana kompetensi aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.?
5. Bagaimana keadilan aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.?

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dituliskan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui komitmen aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.
2. Untuk mengetahui ketulusan aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.
3. Untuk mengetahui kejujuran aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku

usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.

4. Untuk mengetahui kompetensi aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.
5. Untuk mengetahui keadilan aparatur Desa Manggalung dalam membangun kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.

I.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat akademis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kontribusi bagi akademisi/pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi terkait kepercayaan publik pada program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep.

2. Manfaat praktis

Dalam penelitian ini, diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengambil kebijakan-kebijakan dan dapat menjaga kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah desa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Konsep Kepercayaan Publik

Pada dekade terakhir ini kepercayaan terhadap pemerintah menjadi perdebatan yang penting di beberapa negara terkait dengan berbagai krisis domestik yang terjadi di masing-masing negara. Data menunjukkan adanya tren penurunan kepercayaan terhadap pemerintah di berbagai negara, baik negara maju ataupun berkembang, termasuk Indonesia (WEF, 2005; Blind, 2006; Khan, 2008). Fenomena menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah bahkan kemudian cenderung menjadi fenomena global. Karena itu, krisis kepercayaan publik sangat penting untuk dikaji secara lebih mendalam agar kita dapat memahami kompleksitas dari fenomena itu dan juga upaya untuk memperbaikinya.

Di Indonesia, kajian tentang kepercayaan publik belum banyak dilakukan dan belum memperoleh perhatian yang wajar dari para peneliti dan praktisi administrasi publik. Penelitian administrasi publik selama ini lebih memusatkan perhatiannya pada isu-isu yang terkait dengan efisiensi, produktivitas, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, legitimasi, partisipasi, serta isu-isu lainnya yang terkait dengan kualitas tata pemerintahan. Isu tentang kepercayaan publik belum banyak dilirik oleh para peneliti karena kepercayaan publik cenderung diperlakukan sebagai *extraneous variable* dalam penelitian administrasi publik. Para peneliti kurang memahami bahwa kepercayaan publik bukan hanya produk dari kualitas administrasi publik, tetapi juga memiliki peran yang penting dalam proses penyelenggaraan administrasi publik itu sendiri.

Kepercayaan publik telah menjadi isu dalam administrasi publik sejak berdirinya sistem perpolitikan Amerika (Herring 1936, Thompson 1993) kepercayaan publik adalah bentuk kepercayaan yang diberikan oleh kelompok atau individu dalam institusi sosial atau sistem (Straten, et al., 2002). Beberapa istilah yang berbeda sering digunakan untuk menjelaskan fenomena yang serupa dengan kepercayaan, seperti *confidence*, *reliability*, dan *trustworthiness* (Coudhory, 2008). Kecenderungan untuk menggunakan konsep kepercayaan atau ketidakpercayaan secara berbeda-beda biasanya tergantung pada konteksnya adalah hal yang wajar dan terjadi pada banyak negara. Hal itu terjadi karena konsep kepercayaan publik bersifat multidimensional dan menjadi subjek dari disiplin yang berbeda, seperti psikologi, sosiologi, politik, ekonomi, dan administrasi publik.

Konsep kepercayaan secara umum dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu *political trust* (kepercayaan politik) dan *sosial trust* (kepercayaan sosial). Dalam perspektif politik, kepercayaan terjadi ketika warga menilai lembaga pemerintah dan para pemimpinnya dapat memenuhi janji, efisien, adil, dan jujur (Blind, 2007). Jika institusi pemerintah, pejabat publik, dan kebijakan yang dibuatnya dinilai baik oleh warga maka warga akan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah. Mereka percaya bahwa pemerintah tidak akan berbuat buruk dan mencelakakan dirinya, melainkan akan selalu berbuat baik dan melindungi kepentingan warga walaupun tidak ada yang mengawasi.

Kepercayaan sering diartikan sebagai suatu kondisi di mana warga dapat menyerahkan nasibnya kepada pemerintah dan para pejabat publik karena dianggap akan selalu mengurus kepentingan warga secara baik. Kepercayaan publik kepada pemerintah menunjukkan perasaan positif warga terhadap lembaga

pemerintah dan para pejabatnya. Tingkat kepercayaan publik dapat menjadi indikator dari suasana kebatinan warga terhadap pemerintah dan kebijakannya. Tingginya kepercayaan publik menunjukkan warga merasa senang, nyaman, serta mendukung pemerintah dan kebijakannya.

Pada dasarnya kepercayaan politik didasarkan pada subjek, yaitu kepada siapa warga menaruh kepercayaan, dan motivasi warga memercayai pemerintah dan kebijakannya, (Blind, 2007). Dilihat dari subjeknya, kepercayaan publik mencakup kepercayaan terhadap organisasi (*organizational political trust*) dan kepercayaan terhadap pejabatnya (*individual political trust*).

- a. Kepercayaan publik terhadap organisasi pemerintah pada umumnya selalu terkait dengan isu-isu publik tertentu. Ketika institusi pemerintah dan para pejabatnya mengambil pilihan kebijakan tertentu yang dinilai oleh warga sebagai pilihan yang benar dan sesuai dengan harapan dan aspirasinya, maka warga cenderung menaruh kepercayaan kepada pemerintah. Sebaliknya, ketika respons pemerintah dalam menyelesaikan masalah publik tertentu dinilai oleh warga sebagai pilihan kebijakan yang tidak tepat dan tidak sesuai dengan harapannya, kepercayaan publik terhadap pemerintah akan merosot.
- b. Selain dapat melihatnya dari kepercayaan warga terhadap institusi negara atau pemerintah, kepercayaan publik juga dapat dinilai dari kepercayaan warga terhadap para pejabat publik. Tindakan yang dilakukan atau personalitas pejabat publik tertentu dapat mempengaruhi kepercayaan warga terhadap mereka. Warga yang tidak menyukai tindakan pejabat publik tertentu atau merasa tidak

nyaman dengan personalitas pejabat publik tertentu cenderung kehilangan kepercayaan terhadap pejabat tersebut.

Kepercayaan publik terhadap institusi pengambil kebijakan dan kepercayaan publik terhadap para pejabatnya walaupun dapat dibedakan, namun keduanya saling berkaitan. Kekecewaan masyarakat terhadap kebijakan yang diambil oleh para pejabat publik yang dinilai salah dan bertentangan dengan rasa keadilan publik, bukan hanya akan berimbas pada terjadinya krisis kepercayaan terhadap institusi pengambil kebijakan tetapi juga terhadap para pejabatnya. Kepercayaan publik pada tingkat organisasional dan individual sangat tergantung pada kredibilitas dalam pengambilan kebijakan

Kredibilitas dalam pengambilan kebijakan terjadi ketika kriteria yang digunakan untuk menentukan pilihan kebijakan tidak dipertanyakan kebenaran dan ketepatannya oleh para pemangku kepentingan. Kredibilitas dalam pengambilan kebijakan terjadi ketika kriteria yang digunakan untuk menentukan pilihan kebijakan tidak dipertanyakan kebenaran dan ketepatannya oleh para pemangku kepentingan. (Blind, 2007) menyebutkan bahwa ketika institusi pemerintah dan para pejabatnya memiliki kredibilitas yang tinggi dalam pengambilan kebijakan maka kepercayaan publik akan dapat dipertahankan dan ditingkatkan keberadaannya.

Kepercayaan publik sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga dapat dibedakan berdasarkan motivasi warga ketika menilai kebijakan dan tindakan yang diambil oleh institusi pemerintah dan para pejabatnya. Motivasi warga dalam menilai kebijakan publik dapat didasarkan pada pertimbangan kesesuaian tindakan pemerintah dengan aspirasi dan kepentingan publik atau atas dasar kesamaan nilai-nilai moral dan etika yang mendasari pengambilan kebijakan atau

yang dimiliki oleh para pejabat publik. Kepercayaan publik yang bersifat rasional (*rational trust*) terbentuk ketika warga dan para pemangku kepentingan menilai tindakan yang diambil oleh institusi pemerintah dan para pejabatnya sesuai dengan aspirasi dan harapannya.

Sedangkan kepercayaan publik yang bersifat psikologis terjadi ketika para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan memiliki kesamaan nilai-nilai moral dan etika yang dapat menjustifikasi tindakan yang diambil untuk merespons masalah-masalah publik. Ketika para pemangku kepentingan dan warga menilai para pejabat publik memiliki nilai-nilai moral dan spirit yang sama dengan yang mereka miliki, mereka akan menganggap para pejabat publik tersebut dapat dipercaya (*trust worthy*). Kepercayaan publik yang seperti itu sering kali sangat dipengaruhi oleh penampilan, pidato, citra, personalitas, dan tindakan-tindakan dari para pejabat publik.

Varian kedua dari konsep kepercayaan publik adalah kepercayaan sosial. Kepercayaan sosial merujuk pada kepercayaan warga terhadap warga lainnya dalam suatu komunitas atau masyarakat. (Robert Putnam, 1993) mengatakan bahwa keterlibatan warga dalam kegiatan sosial dan kepercayaan di antara sesama warga memberikan kontribusi terhadap terbentuknya kepercayaan politik. Interaksi warga dalam kegiatan sosial dan pemerintahan bukan hanya akan membuat warga memiliki kepercayaan yang semakin tinggi terhadap warga lainnya tetapi juga terhadap pemerintah. Beberapa studi sebelumnya menunjukkan konsep kepercayaan politik dan kepercayaan sosial tidak bersifat *mutually exclusive*, melainkan bersifat tumpang tindih dan memiliki keterkaitan yang sangat erat. Kepercayaan sosial memiliki kontribusi dalam pengembangan kepercayaan politik, yaitu kepercayaan warga terhadap pemerintah dan

kebijakannya. Kepercayaan politik kepada pemerintah dan kebijakannya tidak terjadi dalam ruang yang kosong, tetapi berada dalam sebuah komunitas dengan kepercayaan sosial yang ada di dalamnya turut memengaruhi dinamika kepercayaan publik kepada pemerintah dan kebijakannya.

Kepercayaan sosial sebagai salah satu unsur atau bentuk dari modal sosial (Putnam, 1993). Modal dapat bersumber dari interaksi warga, jejaring sosial, dan kepercayaan antar warga, yang oleh Blind (2006) disebut kepercayaan sosial. Menurut Putnam, modal sosial memiliki setidaknya dua aspek, yaitu keterlibatan warga dalam kegiatan publik pada tingkat komunitas, daerah, negara dan kepercayaan interpersonal. Kepercayaan muncul karena adanya kedekatan dan hubungan emosional antara pemerintah dan warga. Dalam konteks ini, kepercayaan terhadap pemerintah sangat dipengaruhi oleh kepercayaan sosial atau oleh modal sosial yang terbentuk dalam masyarakat.

Beberapa pengertian kepercayaan publik menurut ahli yaitu sebagai berikut:

- a. Kepercayaan publik adalah elemen yang sangat penting dan mendasar untuk mendapatkan administrasi publik yang sah (Mardiyanta, 2013)
- b. Kepercayaan publik adalah kepercayaan warga terhadap negara dan pemerintah termasuk di dalamnya institusi, kebijakan, dan pejabatnya (Wahyuningsih, 2011)
- c. Kepercayaan menurut Cheema (2010) mengatakan bahwa kepercayaan adalah konsep yang bersifat multifaset yang mana mengenai konsensus dasar di antara anggota masyarakat pada nilai-nilai kolektif, prioritas dan perbedaan serta penerimaan implisit masyarakat di mana mereka hidup. Cheema juga mengatakan bahwa

dalam aspek kepercayaan yang mengacu pada kepercayaan terhadap pemerintah, pemerintah harus menjalani kerjasama bersama pemangku kepentingan yang terkait dalam mengelola ekspektasi warganya. Karena apabila pemerintah tidak mampu mengelola dan mewujudkan harapan warganya maka akan dapat merusak kepercayaan yang sudah diberikannya. Oleh karena itu setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan lembaganya harus kredibel.

- d. Kepercayaan merupakan sebuah interpersonal kompleks dan bersifat abstrak yang berhubungan dengan organisasi (Duck, 1997; Kramer and Tyler, 1995).
- e. Kepercayaan dalam perspektif psikologi diartikan sebagai sebuah proses kognitif internal dari orang yang mempercayai dan dipercayai. Dalam perseptif psikologi, kepercayaan publik melibatkan penilaian warga tentang nilai-nilai moral dan karakteristik yang dimiliki oleh pemerintah, lembaga politik, atau para pejabat tertentu (Dwiyanto, 2011).
- f. Kepercayaan dalam perspektif ilmu ekonomi memandang bahwa kepercayaan cenderung dilihat dari harapan yang bersifat kalkulatif dan rasional terhadap hasil yang diberikan oleh suatu organisasi atau pihak lain (Kim, 2007; Williamson. 1993)
- g. Kepercayaan publik dalam perspektif sosiologi didefinisikan bahwa suatu kondisi yang didalamnya terdapat karakteristik kolektif antar orang dan institusi (Kim, 2005)

- h. kepercayaan terjadi pada pihak yang memegang persepsi tertentu, menguntungkan satu sama lain dan memungkinkan hubungan ini untuk mencapai hasil yang diharapkan (Whelles and Grotz, 1977).

Secara ringkasnya, berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kepercayaan publik sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya mencakup kepercayaan warga terhadap negara atau pemerintah, termasuk di dalamnya adalah institusi, kebijakan, dan para pejabatnya. Atau dengan kata lain, kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat diartikan sebagai segala sesuatu berupa sikap atau tindakan yang mendeskripsikan saling memahami dan percaya antara warga dan pemerintah beserta pejabatnya untuk mendapatkan administrasi yang sah.

Selain itu, keterlibatan warga dalam kegiatan sosial dan kepercayaan di antara sesama warga memberikan kontribusi terhadap terbentuknya kepercayaan politik, yang mana kepercayaan sosial sebagai salah satu unsur atau bentuk modal sosial (Putnam, 1993). Partisipasi/keterlibatan dan kepercayaan memiliki hubungan timbal balik, partisipasi dapat meningkatkan kepercayaan dan kepercayaan dapat meningkatkan partisipasi. Senada dengan hal tersebut, Nawawi (2009) juga menegaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu keniscayaan dalam proses demokrasi. Partisipasi dapat tercipta dari kepercayaan publik, dan partisipasi juga berperan sebagai pilar kepercayaan publik.

II.2. Dimensi Kepercayaan Publik

Kepercayaan publik selama ini cenderung dipahami secara berbeda tergantung pada sudut pandang yang digunakan. Semakin besarnya minat para ilmuwan dari disiplin yang berbeda terhadap konsep kepercayaan publik dan penjabaran/penafsirannya membawa berkah sekaligus kebingungan dikalangan

praktisi dan peneliti administrasi publik yang tertarik untuk memahami fenomena kepercayaan publik (Dwiyanto, 2011). Meskipun demikian, dari berbagai definisi yang mereka jelaskan terdapat karakteristik umum yang melekat pada sebagian besar penjelasan yang berbeda-beda tersebut, yaitu kepercayaan publik selalu menggambarkan harapan tentang perilaku pihak lain dimasa mendatang yang dapat dipercaya.

Dalam perspektif psikologi, kepercayaan publik melibatkan penilaian warga tentang nilai-nilai moral dan karakteristik yang dimiliki oleh pemerintah, lembaga politik, atau para pejabat publik tertentu. Persepsi tersebut juga akan sangat dipengaruhi oleh personalitas, penampilan pejabat di depan publik, kualitas pidato, dan perilaku para pejabat pemerintah (Blind, 2006). Sementara dalam ilmu Ekonomi, kepercayaan cenderung dilihat dari harapan yang bersifat kalkulatif dan rasional terhadap hasil yang diberikan oleh suatu organisasi atau pihak lain (Kim, 2005).

Secara jelas, dimensi kepercayaan publik ini dikemukakan oleh para sarjana sosiologi. Mereka memaknai kepercayaan publik sebagai suatu konsep yang bersifat multidimensional. Multidimensional ini mencakup beberapa dimensi yaitu antara lain dimensi kognisi, dimensi afeksi dan dimensi perilaku. Tiga dimensi tersebut dapat dijelaskan secara lebih jelas pada penjelasan berikut sebagai berikut.

a. Dimensi Kognisi

Dimensi ini dimaknai sebagai warga akan senantiasa meletakkan kepercayaannya terhadap pemerintah ketika mereka dapat terlibat pada setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dengan adanya intensitas interaksi yang tinggi antara warga dan pemerintah akan membentuk

suatu *cognitive knowledge* yang positif. Intensitas interaksi yang tinggi tersebut dapat terbentuk jika pemerintah dan para pejabatnya bersifat terbuka, mudah diakses informasinya dan memberikan kesempatan para warganya untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan.

Padangan tersebut diperkuat oleh Berman (1996) dan Hardin (1998) yang menyatakan hal serupa bahwa ketika warga percaya kepada pemerintah dan para pejabatnya, maka tindakan tersebut merupakan keputusan kognitif. Mereka bersedia menyerahkan nasibnya kepada pemerintah. Hal yang mendasari mereka dalam membuat keputusan tersebut yaitu berdasarkan tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Pengetahuan kognitif itulah yang membuat mereka semakin reseptif terhadap keberadaan institusi pemerintah dan kebijakan yang dilaksanakannya. Dengan adanya *cognitive knowledge* yang dimiliki para warganya maka pemerintah dan para pejabatnya akan semakin diterima dan dipercaya oleh warga. Namun bagi warga yang intensitas interaksinya sedikit dengan pemerintah akan tetap memiliki *cognitive knowledge* yang mereka peroleh melalui afiliasi politiknya, memperoleh sosialisasi, dan dapat juga karena status sosial ekonomi yang tinggi.

b. Dimensi Afeksi

Pada dimensi ini kepercayaan publik dapat dideskripsikan melalui hubungan emosional warga dengan pemerintah dan para pejabatnya. Kondisi ini dapat tercermin ketika warga dan pemerintah beserta para pejabatnya melakukan kegiatan interaktif dan partisipatif antar keduanya. Semakin intensifnya hubungan keduanya maka warga akan memiliki

emotional attachment dengan pemerintah dan kebijakannya. Hubungan tersebut akan terpelihara lebih kuat dan baik lagi ketika warga dan pemangku kepentingan senantiasa dilibatkan dalam setiap pembuatan kebijakan, sehingga dengan perlakuan tersebut membuat tingkat kognisi dan afeksi kepercayaan publik semakin kuat.

c. Dimensi Perilaku

Dimensi ketiga ini medeskripsikan kepercayaan publik yang merujuk pada penilaian warga tentang perilaku pemerintah dan para pejabatnya. Penilaian warga terhadap pemerintah dan para pejabatnya mencangkup tiga hal yaitu:

- Kepedulian pemerintah dan para pejabatnya dalam memenuhi kebutuhan warga
- Kemampuan pemerintah dan para pejabatnya dalam mengelola kepentingan warga
- Komitmen pemerintah dan para pejabatnya dalam memenuhi janji

Secara ringkas, kepercayaan publik sangat bergantung pada apa yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kepentingan warga. Dari ketiga aspek tersebut yaitu kognisi, afeksi, dan perilaku pemerintah, menggambarkan dimensi penting kepercayaan publik. Kepercayaan publik dibangun dari penggabungan antara pengetahuan kognitif warga tentang karakteristik dan jati diri institusi pemerintah dan para pejabatnya, hubungan emosional warga dengan berbagai institusi pemerintah dan pejabatnya, serta penilaian warga tentang perilaku institusi penyelenggara layanan publik dan kegiatan pemerintahan.

Semua itu, menentukan kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan para pejabatnya. Apabila warga merasa dekat dengan pemimpin atau

pemerintah, baik secara kejiwaan ataupun secara fisik, dan mereka menilai bahwa pemerintah secara tulus akan selalu melakukan sesuatu yang baik untuk dirinya, warga akan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Apabila warga menilai tindakan pemerintah selalu didasarkan pada pertimbangan untuk memenuhi kepentingan publik, dan apa yang menjadi kepentingan warga juga menjadi kepentingan pemerintah dan para pejabatnya, warga akan percaya terhadap pemerintah dan para pejabatnya (Dwiyanto, 2011).

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan bagaimana perspektif yang berbeda-beda dikembangkan untuk menjelaskan konsep kepercayaan publik. Walaupun kepercayaan publik sering dipahami secara berbeda-beda, pada umumnya para peneliti terdahulu menggunakan variabel-variabel tertentu yang dapat mengukur kualitas dari ketiga aspek tersebut secara menyeluruh daripada mengukur ketiganya secara terpisah. Seperti halnya Montgomery, Jordens & Little (2008), Mayor Davis & Schoorman (1995) mengukur kepercayaan publik dari penilaian warga tentang tiga hal, yaitu kompetensi, integritas, dan ketulusan. Sementara Kass (1990), Carneville (1995), dan Jennings (1998) menggunakan variable yang berbeda untuk mengukur kepercayaan publik, tetapi sebenarnya merujuk pada fenomena yang sama.

Dari sekian banyak variabel yang telah dikemukakan peneliti sebelumnya, Kim (2005) akhirnya mengkaji kembali variabel-variabel yang telah digunakan oleh para peneliti terdahulu dalam pengukuran kepercayaan publik. Kim sampai pada kesimpulan bahwa kepercayaan publik setidaknya dapat diukur dari lima variabel, yaitu komitmen yang kredibel, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan. Kelima variabel tersebut akan dijelaskan pada uraian dibawah ini.

a. Komitmen yang Kredibel (*Credible Commitment*)

Para ilmuwan politik dan administrasi publik telah lama menggunakan variable ini untuk menjelaskan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Variable tersebut termasuk yang paling sering digunakan untuk menjelaskan kepercayaan publik. Kim (2005), Fukuyama (1995), Kass (1990), dan La Porte & Metlay (1996) dalam penelitiannya menggunakan pengetahuan dan persepsi warga mengenai kepedulian pemerintah dan pejabatnya terhadap kepentingan warga sebagai indikator kepercayaan publik.

Ada beberapa penjelasan yang biasanya digunakan untuk menjelaskan komitmen yang kredibel. Hardin dalam (Kim, 2005) menjelaskan komitmen kredibel sebagai "*encapsulated interest of government actor to honor her agreement or to act according to certain standard*". Komitmen yang kredibel menurut Hardin memiliki dua unsur yaitu adanya *encapsulated interest* dan konsistensi. Pemerintah dinilai memiliki komitmen yang kredibel apabila warga percaya bahwa ada *encapsulated interest* antara dirinya dan aktor-aktor dari institusi pemerintah, yaitu apa yang menjadi kepentingan warga juga menjadi kepentingan para pejabat birokrasi pemerintah, atau setidaknya warga percaya bahwa tindakan pemerintah dan para pejabatnya selalu didasarkan pada keinginan untuk mewujudkan kebaikan bersama (*common good*) atau melindungi kepentingan dan harta benda warga. *Encapsulated interest* terjadi apabila kepentingan warga selalu menjadi pertimbangan para pejabat publik dalam membuat dan melaksanakan kebijakan.

Unsur kedua dari komitmen yang kredibel adalah konsistensi dari tindakan pemerintah dan pejabatnya. Apabila warga menganggap pemerintah dan pejabatnya konsisten dalam mengambil tindakan ketika menghadapi masalah tertentu dan tindakan itu selalu menggambarkan kepedulian pemerintah terhadap kepentingan warga, warga cenderung menilai pemerintah dan para pejabatnya memiliki komitmen yang kredibel terhadap kepentingan warga.

b. Ketulusan (*Benevolence*)

Keyakinan warga bahwa pemerintah dan para pejabatnya memiliki niat baik dan kepedulian yang tulus (*genuine*) terhadap kepentingan warga sering menjadi penjelasan alasan warga memiliki kepercayaan terhadap pemerintah. Beberapa penulis sebelumnya telah menjadikan variabel ini sebagai variabel yang penting untuk menjelaskan kepercayaan publik (Berman, 1997; Braitwaite, 1998, Montgomery, Jordens & Little, 2008). Pemerintah dan pejabatnya dinilai memiliki ketulusan yang tinggi dan niat yang baik apabila dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik tidak memiliki konflik kepentingan dan tidak akan mengambil manfaat dari ketidakberdayaan warga. Pemerintah dinilai tulus ketika para pejabatnya tidak akan melakukan tindakan yang merugikan kepentingan warga walaupun warga tidak mengontrolnya.

Hal itu terjadi apabila pemerintah dan para pejabatnya bersedia membantu warga walaupun sebenarnya mereka tidak harus melakukannya dan ketika melakukan itu mereka tidak didorong oleh motivasi ekstrinsik. Sebagai pejabat/wakil dari rakyat, maka melayani

dan memenuhi kebutuhan warga sudah semestinya menjadi panggilan hati mereka sebagai pejabat publik.

Perspektif seperti ini yang mendorong para ilmuwan administrasi publik untuk menjelaskan pentingnya mengembangkan *benevolent bureaucrats*. Dalam literatur administrasi publik konsep ini telah lama dikembangkan untuk menjelaskan karakteristik seorang administrator yang memiliki kepedulian yang tulus dan semangat tinggi untuk melayani warga (Hart dalam Kim, 2005). Administrator yang seperti itu cenderung menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik yang dihadapi warga dan selalu berusaha memahami kepentingan warga. Administrator yang memiliki niat baik dan sikap pengabdian yang tulus tidak akan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk merugikan warga, walaupun warga mungkin tidak mengetahuinya. Mereka juga tidak akan mengkhianati amanat yang telah diberikan warga, bahkan sebaliknya, mereka akan selalu bersedia berkorban untuk kepentingan warga.

Variabel ini penting untuk menjelaskan mengapa terjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Semakin punahnya sosok administrator dan pejabat publik yang tulus dan peduli dalam profil birokrasi pemerintah telah membuat kepercayaan warga terhadap pemerintah cenderung memudar. Ketika orientasi pada kepentingan pribadi, keluarga, dan kelompok semakin kuat, tekanan untuk memenuhi gaya hidup yang materialistis juga semakin kuat, semangat pengabdian kepada bangsa dan negara cenderung semakin memudar dalam kehidupan administrator publik. Karena itu, kondisi seperti ini tidak mengherankan apabila

kepercayaan publik terhadap pemerintah semakin merosot. Investasi dalam pengembangan administrator dan pejabat publik yang cenderung mengarah pada penguasaan kemampuan teknis dan kurang memperhatikan internalisasi nilai-nilai luhur, semangat pengabdian kepada bangsa dan negara, serta nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang tinggi membuat sikap tulus dan pengabdian kepada publik menjadi barang langka dalam kehidupan institusi negara dan para pejabatnya.

c. Kejujuran (*Honesty*)

Pentingnya kejujuran sebagai variable yang dapat digunakan untuk menjelaskan kepercayaan publik juga telah banyak dikutip oleh para peneliti. Berman (1997) dan Nye (1997) menggunakan kejujuran sebagai variabel yang penting untuk menjelaskan perubahan kepercayaan publik. Ketika warga menilai pemerintah dan para pejabatnya tidak jujur/sering melakukan pembohongan, maka mereka cenderung kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah.

Persepsi tentang kejujuran pemerintah dan para pejabatnya dapat terbentuk dari penilaian terhadap perilaku para pejabat publik ketika menyelenggarakan pelayanan publik atau dari berbagai sumber informasi termasuk dari media yang memberitakan perilaku para pejabat dalam menjalankan kekuasaan dan mandat dari rakyat. Pengetahuan warga tentang perilaku pemerintah dan para pejabatnya turut memengaruhi tinggi-rendahnya kepercayaan mereka terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Kualitas interaksi warga dengan pemerintah dan para pejabatnya juga memengaruhi penilaian warga tentang kejujuran pemerintah dan pejabatnya dalam menjalankan kekuasaan. Ketika warga

memiliki kesan bahwa para pejabat publik telah menjalankan kekuasaannya secara jujur, warga dapat dengan tenang menyerahkan nasibnya untuk diurus oleh para pejabat publik tersebut. Situasi seperti itu menunjukkan adanya tingkat kepercayaan publik yang tinggi terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Sebaliknya, jika warga merasa bahwa pejabat publik tidak jujur dalam menjalankan amanahnya, warga tentu akan merasa tidak tenang atau was-was ketika menyerahkan urusan publik kepada pemerintah dan berusaha melakukan berbagai cara untuk mengontrol tindakan para pejabat publik.

d. Kompetensi (*Competence*)

Kepercayaan publik selalu menggambarkan penilaian warga tentang kapasitas dan kapabilitas institusi pemerintah dan pejabatnya dalam menjalankan tugasnya. Warga yang memiliki tingkat kepercayaan tinggi pada umumnya adalah warga yang menilai institusi pemerintah dan para pejabat publik memahami masalah yang dihadapi warga dan mampu melakukan tindakan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Penilaian warga tentang kompetensi institusi pemerintah dan para pejabat publik sering bersifat subjektif karena tergantung pada harapan mereka terhadap kapasitas pemerintah. Harapan warga terhadap pemerintah yang berlebihan atau terlalu tinggi cenderung membuat mereka penilaian yang negatif terhadap institusi pemerintah dan para pejabatnya terutama ketika mereka mengetahui pemerintah ternyata tidak dapat memenuhi harapannya. Namun, terlepas dari dinamika harapan warga, kapasitas dan kapabilitas pemerintah dan para pejabat politik dalam menjalankan

fungsinya berpengaruh besar terhadap persepsi warga tentang kinerja pemerintah.

Kemampuan pejabat publik dalam menjalankan fungsinya, terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik, dapat meningkatkan kepuasan warga terhadap kinerja pemerintah. Kepuasan warga terhadap kinerja pemerintah dapat membuat afeksi warga terhadap pemerintah dan pejabatnya semakin tinggi. Hubungan emosional antara warga dan pemerintah atau para pejabat publik menjadi semakin kuat ketika afeksi warga terhadap pemerintah dan para pejabat publik semakin tinggi. Dalam kondisi yang demikian kepercayaan publik terhadap pemerintah juga akan semakin meningkat.

e. Keadilan (*Fairness*)

Faktor lainnya yang sering memengaruhi kepercayaan publik adalah keadilan. Keadilan dinilai dari tindakan yang dilakukan oleh para pejabat publik pada saat melayani warga, yaitu apakah melayani secara adil berdasarkan prinsip-prinsip yang dapat diterima oleh akal sehat masyarakat atau menggunakan logikanya sendiri. Jika prinsip dan nilai keadilan yang digunakan oleh pemerintah dalam membuat kebijakan atau dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat diterima oleh akal sehat masyarakat, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan pejabatnya cenderung dinilai adil oleh warga dan pemangku kepentingan. Sebaliknya, apabila warga menilai pemerintah telah bertindak diskriminatif dan melakukan tindakan yang tidak wajar dalam menyelenggarakan layanan publik, warga akan cenderung menganggap pemerintah dan pejabatnya telah melanggar prinsip keadilan.

Penyelenggaraan layanan publik yang cenderung diskriminatif berdasarkan hubungan pertemanan, kesamaan agama, kesamaan etnis, dan afiliasi politik, sebagaimana terlihat dari penilaian warga dan pemangku kepentingan dalam temuan GDS 2002 dan GAS 2006, dapat mengganggu rasa keadilan publik. Penilaian tersebut mengindikasikan aparat penyelenggara layanan telah menggunakan prinsip yang salah dan kriteria yang subjektif dalam melayani warga. Diskriminasi dalam praktik penyelenggaraan layanan publik yang banyak terjadi di daerah tentu akan berpengaruh negatif terhadap kepercayaan publik.

Ketika pemerintah dan para pejabat publik dalam birokrasi dapat menyelenggarakan pelayanan publik dan aktivitas pemerintahan secara adil dan transparan, warga dengan sendirinya akan menilai para pejabat publik tersebut memiliki integritas yang tinggi. Sebaliknya, ketika pemerintah dan para pejabatnya gagal memenuhi kebutuhan masyarakat secara merata dan adil, atau gagal mencegah praktik diskriminasi dalam penyelenggaraan layanan, warga akan menilai pemerintah gagal memenuhi rasa keadilan masyarakat. Dalam kondisi seperti itu warga cenderung kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah. Mereka akan memiliki persepsi yang negatif terhadap tindakan pemerintah dan kehilangan afeksinya terhadap pemerintah dan pejabat publik.

Kelima variable tersebut di atas dapat membentuk kepercayaan publik kepada institusi pemerintah, kebijakan, dan para pejabatnya. Namun, tentu kepercayaan publik dapat dipahami dengan cara yang berbeda. Peneliti dan pengamat bukan hanya dapat memahami kepercayaan dengan cara mencermati variabel yang membentuknya seperti yang telah diuraikan, tetapi dapat juga

dengan cara mengkaji sifatnya, yaitu apakah kepercayaan tersebut berbasis rasional atau relasional (Choudhory, 2008).

II.3. Perspektif Administrasi Publik dan Kepercayaan Publik

Di seluruh disiplin ilmu, kepercayaan telah dipandang sebagai istilah yang sulit dipahami atau sulit diselesaikan (Gambetta, 1988; Golembiewski & McConkie, 1975). Dengan demikian, para sarjana tampaknya bimbang ketika mereka berbicara tentang kepercayaan atau menghindari mengklarifikasi konsep tersebut karena melakukan hal itu dapat memicu kontroversi. Kesulitan konseptual dalam mendefinisikan kepercayaan berasal dari sifat kompleks dan multidimensi dari konstruksi ini yang menembus tingkat antar pribadi dan kelembagaan (JD Lewis & Weigert, 1985; Thomas, 1998). Kepercayaan juga telah dilihat sebagai sikap dan variabel perilaku yang dapat dipengaruhi dari berbagai arah. Akibatnya, definisi kepercayaan menjadi tidak halus dan berbentuk, bervariasi tergantung pada faktor-faktor yang diamati (Dasgupta, 1988; Jennings, 1998).

Kepercayaan dengan kompleksitas gagasan yang tinggi seringkali dioperasionalkan oleh para sarjana secara berbeda tergantung pada konteks di mana ia dipelajari dalam disiplin ilmu mereka masing-masing (Rousseau et al., 1998). Literatur psikologi mengidentifikasi kepercayaan sebagai proses kognitif internal antara pemerintah dan warga (Rotter, 1967). Ekonom memandang kepercayaan sebagai ekspektasi kalkulatif atau rasional tentang hasil yang dihasilkan oleh pihak atau organisasi lain (Williamson, 1993). Sosiolog memandang kepercayaan sebagai properti dari atribut kolektif di antara orang atau institusi (JD Lewis & Weigert, 1985; Zucker, 1986). Perbedaan disipliner ini menyebabkan ketidakkonsistenan yang signifikan pada interpretasi kepercayaan.

Konsep kepercayaan dikenal luas di berbagai disiplin ilmu. Namun demikian, sarjana administrasi publik sebagian besar telah gagal untuk mengembangkan model kepercayaan publik yang tepat yang mengeksplorasi konsep kepercayaan dan secara tepat membahas anteseden dan implikasinya. Terlepas dari kesulitan dalam mengungkap konstruksi yang sulit dipahami tersebut, konstruksi model kepercayaan wilayah yang terbelakang tidak hanya menghambat konsensus teoretis tentang sebab dan akibat kepercayaan tetapi juga menyulitkan untuk membangun fondasi yang kokoh untuk studi empiris tentang kepercayaan.

Ada beberapa pengecualian di antara psikolog dan ahli teori organisasi (misalnya, Golembiewski & McConkie, 1975; Mayer et al., 1995; Zand, 1972). Dalam kerangka kepercayaan publik, Bouckaret & Van de Walle (2003) mengklasifikasi empat perspektif dalam penelitian tentang kepercayaan yaitu Manajemen Publik & Administrasi Publik, Sosiologi, dan Ekonomi.

Tabel. II.1

Persepektif dalam Penelitian Kepercayaan Publik

Paradigma Penelitian	Diagnosis : Penyebab kepercayaan rendah	Reaksi warga	Obat untuk memperbaiki kepercayaan
Manajemen	Kegagalan kinerja	Pindah/protes/loyal	Perbaikan kualitas pelayanan
Administrasi publik	Kegagalan kinerja karena pemerintah terlalu banyak kegagalan	Pindah/protes/loyal	Pengelolaan ekspektasi publik
Sosiologi	<i>Distrust</i> /ketidaknyamanan sosial	Pindah/protes/loyal	Penguatan modal social, norma, dan identitas sosial
Ekonomi	Hubungan <i>Principal-agent</i>	Kerjasama dan polarisasi	Peningkatan partisipasi

Sumber : Bouckaert & Van de Walle, 2003.

Kepercayaan publik merupakan dimensi yang tidak terpisahkan dalam manajemen publik dan administrasi publik terutama dalam pelayanan publik baru (Dendhart & Dendhart, 2003) membangun kapasitas *trust* dalam pelayanan publik dengan melakukan restorasi terhadap integritas dan responsivitas para birokrat dalam organisasi publik. Manajemen publik dan administrasi publik menelaah untuk mendiagnosa berbagai alasan dan signifikansi kepercayaan publik dalam penyelenggaraan administrasi publik, ragam faktor penyebab yang mengakibatkan akses negatif rendahnya kepercayaan publik kepada pemerintah.

Pada dasarnya konsep administrasi publik memiliki peran sentral dalam konteks paradigma administrasi publik. (Thahir Haning, et.all, 2020), menyebutkan point penting kepercayaan publik dalam paradigma administrasi publik sebagai berikut :

1. Administrasi Publik Lama (*Old Public Administration*)

Tahap awal perkembangan paradigma *Old Public Administration* (OPA), konsep kepercayaan publik relatif kurang diperhatikan oleh para birokrat pemerintahan. Meskipun slogan utama yang diusung dalam paradigma ini adalah menciptakan birokrasi yang efektif, namun dalam praktiknya, model birokrasi yang berlaku adalah sistem mekanisasi, kaku, dan kurang inovatif. Dalam paradigma ini, posisi Pegawai Negeri Sipil (PNS) cenderung lebih hierarkis, ketat, politis, disiplin aturan, penugasan yang permanen dan stabil serta menghasilkan keluaran yang seragam, (Frederickson, 2004).

Dalam penyelenggaraan administrasi publik pada model administrasi publik klasik lebih bersifat otonom sehingga aktifitas politik sangat terbatas dalam mencampuri urusan administrasi publik (dikotomi

politik dan administrasi publik). Di samping birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, struktur birokrasi juga bersifat kompleks dan forma hirarkis namun, kelemahan model birokrasi ini, peran masyarakat terabaikan, masyarakat atau warga negara hanya menjadi objek pembangunan bukan subjek, dan walhasil kepercayaan publik dalam paradigma administrasi publik klasik terabaikan, dan kondisi ini menyebabkan kepercayaan publik semakin rapuh terhadap pemerintah atau birokrasi pemerintahan. Intinya, kepercayaan publik dalam penyelenggaraan administrasi publik klasik kurang mendapat perhatian pemerintah karena yang lebih prioritas adalah stabilitas, keseragaman, dan lebih mengutamakan keteraturan internal birokrasi sementara kepentingan publik bukan satu-satunya yang menjadi perhatian pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Secara empiris disebutkan bahwa posisi kepercayaan publik dalam administrasi publik adalah pada *core center* untuk menjembatani pencapaian kinerja pemerintah dengan objek yang menjadi sasaran kebijakan publik. Pada titik ini pemerintah berperan sebagai penyelenggara administrasi publik yang perlu mengedepankan kinerja, efisiensi, efektivitas, demokratisasi, dan partisipasi publik untuk membangun harmonisasi dan dukungan kuat dari warga masyarakat sebagai objek sekaligus subjek dalam penyusunan dan implementasi kebijakan pemerintah. Posisi kepercayaan publik dalam hal ini dapat menjadi determinan penting dalam konteks penyelenggaraan administrasi publik atau manajemen publik, apakah mendukung ataukah menghambat kinerja administrasi publik.

Posisi warga masyarakat sebagai objek kebijakan akan menampilkan reaksi apakah mendukung, menghambat, tidak keduanya atau loyal dan partisipatif. Maka kemudian, hal utama yang perlu dilakukan manajemen publik dan administrasi publik adalah memastikan manajemen pelayanan publik yang dilakukan oleh para administrator sesuai dan relevan dengan harapan dan kebutuhan publik. Ketika kondisi yang diharapkan publik sesuai dengan harapan maka kepercayaan publik akan meningkat, sebaliknya juga ketika kinerja pemerintah (birokrasi publik) tidak sesuai dengan yang diharapkan maka kecenderungan degradasi kepercayaan publik tidak bisa dihindari dan pasti akan muncul yang diwujudkan dalam perilaku warga masyarakat untuk turun kejalan menyuarkan aspirasinya sebagai salah satu saluran demokrasi sebagai pilar kebangsaan dalam pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)

Penekanan paradigma *New Public Management* (NPM) adalah pentingnya distribusi pelayanan publik dan kinerja organisasi publik sehingga melahirkan partisipasi publik. Paradigma ini menjelaskan bahwa untuk mewujudkan efisiensi dalam pengelolaan administrasi publik sehingga memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat adalah tugas utama birokrasi publik. Meskipun paradigma ini tidak menjelaskan secara gamblang tentang pentingnya kepercayaan publik, namun dapat dipahami secara implisit bahwa dalam reformasi NPM yang berfokus pada upaya reformasi sektor publik memiliki kekuatiran yang tinggi akibat rendahnya atau kecenderungan semakin rendah kepercayaan publik dan legitimasinya, khususnya yang telah dan

sedang terjadi di berbagai belahan dunia seperti pada beberapa negara barat (Van de Walle et al 2008, Bouckaert, 2003).

Perspektif NPM fokus pada kajian tentang pengelolaan birokrasi publik yang mengadopsi sistem manajemen yang dilakukan pada organisasi privat. Dalam paradigma ini, kepercayaan publik dan partisipasi masyarakat belum menjadi prioritas utama, sebab kepentingan birokrasi dikelola lebih cenderung melibatkan sektor privat, sementara masyarakat bawah (*grass root*) terabaikan. Konsep efisiensi birokrasi menjadi dasar utama dalam penyelenggaraan birokrasi model NPM, karena pertimbangan politik ekonomi lebih dominan ketimbang pelayanan publik.

Birokrasi dijalankan dengan melibatkan sektor privat (Dunia usaha dan dunia industry), namun pelayanan publik yang demokratis dan partisipasi masyarakat pada level bawah belum banyak terlibat dalam penyelenggaraan administrasi publik khususnya pengambilan keputusan. Oleh karena itu, dimensi kepercayaan publik kepada pemerintah cenderung berkurang sehingga masyarakat kurang percaya terhadap kinerja pemerintah.

Faktanya, kepentingan publik masih banyak yang terabaikan, sehingga para ahli berpandangan bahwa paradigma *New Public Management* (NPM) lebih berhasil diterapkan untuk negara-negara maju dan perusahaan-perusahaan profit lainnya, namun tidak tepat untuk negara-negara berkembang hal ini dikarenakan karakteristik masyarakat yang rentan kemiskinan, pengangguran, gizi buruk dan sarana prasarana yang masih terbatas.

3. Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*)

Pasca bergesernya paradigma NPM ke *New Public Service* (NPS), perkembangan orientasi kepercayaan publik dalam penyelenggaraan pemerintah juga kian berubah. Paradigma yang mengusung tema demokratisasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Penyelenggaraan pemerintah ini lebih berfokus pada perbaikan dan perubahan sistem pelayanan publik untuk menciptakan kepercayaan publik (Thahir Haning, et.all, 2020). Penekanannya adalah para penyelenggara pemerintahan hendaknya mengutamakan transparansi, integritas, dan responsibilitas (Dendhart & Dendhart, 2003).

Paradigma ini menekankan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan lainnya hendaknya lebih disesuaikan dengan kehendak agen yang dilayani (masyarakat) sebagai penerima layanan dan *target group* dari kebijakan pemerintah. Beberapa ahli menyepakati bahwa lahirnya perspektif *trust* dalam administrasi publik dimulai sejak lahirnya NPS (Bouckaret & Van de Walle, 2003, Dendhart, 2004). (Dendhart, 2009) dalam pandangannya mengemukakan bahwa saat ini organisasi sektor publik memerlukan tindakan nyata dalam organisasi publik yang mengutamakan kepentingan dan pelayanan publik.

4. Pemerintahan Publik Baru (*New public governance*)

Berikutnya, paradigma administrasi publik yang menjadi perhatian utama para ahli administrasi publik adalah *New Public Governance* (NPG) yang memosisikan pemerintah sebagai agen pembaruan melalui pendekatan kolaboratif (*collaborative approach*). Dalam pendekatan ini,

pemerintah ditempatkan bukan sebagai satu-satunya institusi yang memiliki kemampuan untuk memberikan pelayanan publik dan diharapkan masyarakat, mengapa demikian.? Karena birokrasi pemerintah mempunyai keterbatasan sumber daya seperti : tenaga ahli, infrastruktur, dan finansial. Oleh karenanya, paradigma ini menekankan agar pemerintah melakukan kolaborasi dan sinergitas dengan berbagai organisasi selain dari organisasi pemerintahan dalam menyelenggarakan administrasi publik. Pada bagian ini, “kepercayaan” menjadi hal penting untuk menciptakan kinerja birokrasi pemerintah dan upaya membangun kepercayaan menjadi point penting dalam penyelenggaraan administrasi publik.

II.4. Kepercayaan Publik dalam Kebijakan Publik

Kepercayaan publik merupakan suatu elemen yang penting dan fundamental untuk mendapatkan administrasi publik yang sah. Sejak berdirinya sistem perpolitikan Amerika, kepercayaan publik telah menjadi masalah dalam administrasi publik (Herring, 136; Thompson, 1993). Tanpa adanya kepercayaan publik, banyak kebijakan publik yang akan menemui masalah-masalah yang serius (Mardiyanta, 2013). Oleh karena itu, diperlukan pemeliharaan dan peningkatan kepercayaan masyarakat. Komitmen yang tinggi terhadap kepercayaan publik akan memungkinkan para birokrat menerima penilaian yang baik, yang diperlukan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Dalam pelaksanaan kebijakan, posisi kepercayaan publik menjadi sangat penting karena dianggap sebagai elemen pendukung dan seringkali menjadi sumber perhatian ketika kepercayaan masyarakat mengalami penurunan atau peningkatan.

Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah masalah publik yang teridentifikasi. Penyelesaiannya memerlukan tindakan tindakan publik yaitu melalui pengaturan dan penetapan kebijakan. Dengan demikian efektif tidaknya suatu kebijakan (ketika diimplementasikan) tidak dapat dilepaskan dari ada tidaknya kepercayaan publik terhadap pemerintah selaku *policy maker* dalam proses formulasi kebijakan. Kebijakan publik dan kepercayaan publik adalah dimensi yang memiliki keterkaitan yang tinggi satu sama lain. Keterkaitan antara keduanya akan mempengaruhi efektifitas kebijakan dan kondusifitas publiknya (Armansyah. M, 2015). Masyarakat luas (*outer public*) yang berkepentingan dan terimplikasi oleh kebijakan akan merasa aman dan nyaman ketika suara mereka diperhatikan oleh pembuat kebijakan (*Inner Public*). Ketika publik tidak lagi memiliki kepercayaan (*distrust*) kepada para pelaku kebijakan, maka akan terjadi apatis dan apriori terhadap kebijakan dan akan sulit kebijakan tersebut di implementasikan secara benar. Terlebih jika tidak ada kepatuhan dan ketaatan, dalam situasi ini segala kebijakan yang dibangun akan dipermasalahkan.

Adapun beberapa indikator efektifitas kebijakan publik dan kondusifitas publik yang dikemukakan oleh (Armansyah. M, 2015) adalah sebagai berikut:

1. Efektifitas kebijakan publik akan menjamin beberapa hal seperti :
 - Lancarnya tugas tugas pelayanan
 - Terciptanya tertib administrasi
 - Rendahnya mal administrasi
 - Mekanisme yg sederhana, dan
 - Mudahnya untuk diimplementasikan.
2. Kondusifitas publik akan menciptakan kondisi sebagai berikut:

- Kesamaan persepsi tentang kebijakan
- Mudahnya memahami dan mengimplementasikan kebijakan, dan
- Daya dukung yg tinggi terhadap kebijakan sebagai suatu pola (*pattern*) yg dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah.

Upaya peningkatan kepercayaan publik mesti dilakukan sejak dini. Antisipasi dan identifikasi terhadap kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat adalah salah satu langkah untuk melahirkan kebijakan publik yang efektif. Untuk meningkatkan kepercayaan publik dalam kebijakan, maka berikut beberapa prinsip-prinsip yang perlu dilakukan :

- a. Kebijakan publik harus diformulasikan karena adanya kebutuhan masyarakat/publik untuk menyelesaikan masalah masalah publiknya (responsibilitas).
- b. Kebijakan publik harus dibangun dengan memperhatikan nilai nilai publik yang berlaku.
- c. Muatan/materi kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan keseimbangan kepentingan yang berbeda secara proporsional, objektif dan berkeadilan.
- d. Kebijakan publik juga harus antisipatif dan prediktif terhadap perkembangan masa yang akan datang.
- e. Pada tataran implementasi, kebijakan publik harus diterapkan secara konsisten, tegas, dan akuntabel, serta mengikat semua pihak yang berkepentingan tanpa perbedaan.
- f. Adanya proses internalisasi dan sosialisasi yang intensif agar pemahaman dan persepsi publik terhadap kebijakan dapat terbangun dengan baik.

- g. Proses pengawasan dan pengendalian atas implementasi kebijakan publik harus dilakukan secara sistematis dan terkoordinasi dengan baik.

Selama beberapa dekade terakhir study tentang kepercayaan publik semakin mengalami peningkatan yang signifikan. Beberapa pakar telah mengingatkan masyarakat untuk tetap waspada terhadap kepercayaan administrator. Seperti yang pernah dikemukakan oleh (King dan Stives, 1998) dalam *Government Is Us: Administrasi Publik di Era Anti-Pemerintah*, yang bersikeras bahwa warga negara harus dilibatkan oleh administrator. Mereka harus melihat masyarakat bukan hanya sebagai pelanggan, sehingga mereka dapat berbagi otoritas, berkolaborasi dalam kemitraan yang efektif, saling mengontrol dan menaruh kepercayaan. Transparansi yang diikuti dengan partisipasi pemerintah daerah yang akuntabel serta bukti kebijakan yang konsisten dan inovatif akan menjadi awal yang baik untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat.

Wang and Wart (2007) mengatakan bahwa argumen dalam partisipasi publik dapat meningkatkan kepercayaan publik. Hal ini menunjukkan bahwa jika peningkatan kepercayaan publik menjadi tujuan utama, maka fokus utamanya adalah pada integritas administrasi dan hasil kinerja. Untuk administrasi publik, kepercayaan publik yang berkomitmen tinggi akan memungkinkan administrator publik menerima penilaian yang baik, yang diperlukan dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini juga dijelaskan oleh Cooper (2008) yang mengatakan bahwa banyak ulama berpendapat bahwa orang (warga negara) dengan tingkat kepercayaan politik yang lebih tinggi lebih toleran terhadap prosedur birokrasi yang dilakukan oleh penyelenggara publik dibandingkan dengan yang lebih

rendah. Kepercayaan, oleh karena itu dapat memecah ketegangan antara fleksibilitas manajerial dan akuntabilitas politik di negara administrasi modern. (Cooper et al., 2008)

II.5. Implementasi Kebijakan dalam Kepercayaan Publik

Secara sederhana implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Implementasi kebijakan dalam praktiknya merupakan suatu hal yang kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya dapat berupa intervensi berbagai kepentingan, bahkan muncul suatu keyakinan bahwa pengambil keputusan akan menghasilkan hasil yang menguntungkan bagi kepentingan seseorang tanpa adanya pengaruh dari orang tersebut. Kebijakan publik memuat beberapa proses didalam proses perwujudannya, seperti proses formulasi, implementasi dan proses evaluasi.

Implementasi merupakan salah satu bagian dari tahapan kebijakan publik yang memiliki peran kedua setelah formulasi kebijakan. Seringkali implementasi diartikan sebagai pelaksanaan atau pengaplikasian dari suatu kebijakan publik. Konsep mengenai implementasi banyak digagas oleh sebelumnya dan beberapa penulis menempatkan implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Sama halnya dengan tahap lainnya, implementasi kebijakan juga tak kalah pentingnya dalam kebijakan publik itu sendiri, setiap tahap yang ada dalam kebijakan publik memerlukan dukungan publik masyarakat yang menjadi target dari kebijakan itu sendiri.

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa kepercayaan pada pemerintah tidak dapat dipastikan secara pasti kondisinya, bebrapa keadaan menyebabkan surut dan mengalir setiap kali terjadi kekacauan politik atau

inkondusifitas publik. Seperti halnya skandal Gerbang Air dan serangan teroris 11 september 2001 yang memprovokasi kewaspadaan di seluruh Amerika Serikat, bahkan ketika tidak ada gejala politik yang cukup untuk menginspirasi kepentingan umum (Herring, 1936; Thompson, 1993). Kepercayaan masih menjadi masalah utama bagi mahasiswa administrasi publik karena pemerintahan yang sukses membutuhkan dukungan publik untuk mengimplementasikan program kebijakan (Miller, 1974; *The Panel on Civic Trust and Citizen Responsibility*, 1999; Ruscio, 1997). Kepercayaan harus tetap berada di atas level minimal jika program kebijakan publik ingin tetap berfungsi.

Sebagaimana beberapa hasil review literatur menjelaskan bahwa dalam upaya mencapai kepercayaan publik yang lebih baik dimasa depan, organisasi publik berkewajiban untuk mengembangkan kapasitas delapan dimensi *good governance* yang salah satunya adalah kebijakan publik. Dalam istilah tatakelola pemerintahan yang baik atau *good governance*, kebijakan publik diartikan sebagai keputusan yang disebut pemerintah atau otoritas publik untuk menangani permasalahan publik atau formulasi kebijakan ide atau solusi baru untuk penyelesaian masalah publik, *Governance* memuat proses dari mengatur kota, organisasi, atau sistem di mana proses pengambilan keputusan melibatkan partisipasi publik dalam penyusunan atau penetapan kebijakan atau keputusan yang diimplementasikan atau tidak diimplementasikan demi kepentingan publik (Abas, 2019; Barzelay, 2001; Farazmand, 2002; 2004; Peters, 2004).

Lebih lanjut, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat yang menjadi target kebijakan tentunya tidak hanya dapat dibangun begitu saja, Oleh karena itu menurut (Armansyah. M, 2015) menyebutkan bahwa setidaknya ada beberapa

point penting penumbuh kepercayaan publik dalam konsistensi implementasi kebijakan, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Membangun kepercayaan publik bukan hal yang mudah tetapi bukan pula hal yang mustahil.
- b. *Public trust* bisa dibangun dengan berbagai cara dan strategi.
- c. Kebijakan publik adalah salah satu alat/instrumen yang dapat digunakan membangun kepercayaan publik.
- d. Untuk membangun suatu kebijakan publik yang efektif ada satu faktor yang dianggap memiliki pengaruh yang dominan, yaitu kepercayaan publik (*public trust*).
- e. Suatu kebijakan publik akan efektif apabila didukung oleh tingkat kepercayaan publik yang tinggi. Kepercayaan publik mencakup *inner public* dan *outer public*.
- f. *Public trust* harus dibangun semenjak dini untuk mendapatkan kepercayaan publik.
- g. Salah satunya dapat dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip penting ketika kebijakan akan dirumuskan. Prinsip-prinsip tersebut perlu diperhatikan sejak formulasi hingga pada saat implementasinya.
- h. Konsistensi, ketegasan, dan akuntabilitasnya harus dijaga agar efektifitas kebijakan publik dapat terwujud. Dalam hal ini, masalah implementasi kebijakan adalah sebagai kuncinya.

II.6. Konsep Pemerintahan Desa

II.6.1. Pengertian Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari Bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa

atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah satu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah luar kota yang merupakan kesatuan. Desa terbentuk atas prakarsa beberapa kepala keluarga yang sudah bertempat tinggal menetap dengan memperhatikan asal-usul wilayah dan keadaan bahasa, adat, ekonomi serta sosial budaya orang-orang setempat yang pada akhirnya terbentuklah desa.

Desa merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang sudah menetap dan ketergantungannya pada sumber daya alam sekitarnya dengan harapan mempertahankan hidup untuk mencapai kesejahteraan. Desa merupakan satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah untuk melaksanakan administrasi kecamatan dan tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat (Sugiman, 2018).

Secara umum pengertian desa lebih sering dikaitkan dengan pertanian. Egon E. Bergel mendefinisikan desa sebagai “setiap pemukiman para petani (*peasants*)”. Sebenarnya, faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa, setiap desa mempunyai karakteristik/ciri masing-masing tergantung potensinya. Ciri utama yang terlekat pada setiap desa adalah fungsinya sebagai

tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil. (Egon E. Berge dalam Rahardjo, 1999).

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (Widjaja, 2003: 3). Selanjutnya, menurut itu Koentjaraningrat (1977) memberikan pengertian tentang desa melalui pemilahan pengertian komunitas dalam dua jenis, yaitu komunitas besar (seperti: kota, negara bagian, negara) dan komunitas kecil (seperti: band, desa, rukun tetangga dan sebagainya). Dalam hal ini Koentjaraningrat mendefinisikan desa sebagai “komunitas kecil yang menetap tetap di suatu tempat”. Koentjaraningrat tidak memberikan penegasan bahwa komunitas desa secara khusus tergantung pada sektor pertanian. Dengan kata lain artinya bahwa masyarakat desa sebagai sebuah komunitas kecil itu dapat saja memiliki ciri-ciri aktivitas ekonomi yang beragam, dan tidak di sektor pertanian saja.

Menurut UU No. 6 Tahun 2014, yang dimaksud dengan desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya UU No. 6 tahun 2014 yang selanjutnya disebut dengan Undang –

Undang Desa menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa Negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kokoh dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam Undang – Undang Desa dijelaskan bahwa salah satu tugas dan fungsi pemerintahan desa adalah melakukan Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat di bidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga, dan karang taruna

II.6.2. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Secara defenisi, pemberdayaan masyarakat tidak memiliki pengertian tunggal dan bersifat multipresepsi. Pemberdayaan dipahami sangat berbeda menurut cara pandang orang maupun konteks kelembagaan, politik, dan sosial budayanya. Ada yang memahami pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Ada pihak lain yang menegaskan bahwa pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas.

Sementara dipihak lain, ada yang menegaskan bahwa pemberdayaan adalah proses memfasilitasi warga masyarakat secara bersama-sama pada sebuah kepentingan bersama atau urusan yang secara kolektif dapat

mengidentifikasi sasaran, mengumpulkan sumber daya, mengerahkan suatu kampanye aksi dan oleh karena itu membantu menyusun kembali kekuatan dalam komunitas. Dan ada juga yang memahami pemberdayaan secara makro sebagai upaya mengurangi ketidakmerataan dengan memperluas kemampuan manusia misalnya melalui pendidikan dasar umum dan pemeliharaan kesehatan, bersama dengan perencanaan yang cukup memadai bagi perlindungan masyarakat (Arif Purbantara, 2019).

Berdasarkan hal itu maka inti dari pemberdayaan adalah sebagai berikut:

1. Suatu upaya atau proses pembangunan yang berkesinambungan, yang berarti dilaksanakan secara terorganisir, dan bertahap dimulai dari tahap permulaan hingga tahap kegiatan tindaklanjut dan evaluasi (*follow-up activity and evaluation*).
2. Suatu upaya atau proses memperbaiki (*to improve*) kondisi ekonomi, sosial, dan kebudayaan masyarakat untuk mencapai kualitas hidup yang lebih baik.
3. Suatu upaya atau proses menggali dan memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki masyarakat untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga prinsip *help to help the community to help themselves* dapat menjadi kenyataan.
4. Suatu upaya atau proses memandirikan masyarakat, dengan cara menggalang partisipasi aktif dalam masyarakat berupa bentuk aksi bersama (*group action*) di dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.

Jadi, pemberdayaan masyarakat desa dapat dipahami sebagai suatu upaya memajukan kemampuan masyarakat desa untuk mengelola secara

mandiri urusan komunitasnya. Dalam hal pemberdayaan masyarakat desa, UU Desa menempatkan kesepakatan bersama seluruh warga desa sebagai pedoman bagi pemerintah desa dalam mengelola kewenangannya untuk mengurus dan mengatur desa. Pemberdayaan masyarakat memprioritaskan partisipasi masyarakat dalam setiap

proses pengambilan keputusan sekaligus mengembangkan kontrol publik atas implementasi dari keputusan-keputusan publik.

Dengan demikian, dalam pemberdayaan masyarakat ditekankan adanya keutamaan politik. Politik dalam rangka pemberdayaan masyarakat ini merupakan transformasi politik ke dalam tindakan nyata, khususnya demokrasi hadir dalam hidup sehari-hari. Melalui penerapan demokrasi musyawarah mufakat setiap warga desa berkesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan sesuai konteks hidupnya masing-masing. Dengan demikian, demokrasi memberi ruang bagi anggota masyarakat dalam melindungi dan memperjuangkan kepentingan mereka (Arif Purbantara, 2019).

Lebih jelasnya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 Ayat (12) telah menegaskan bahwa pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

II.7.3. Dasar Hukum Pemberdayaan Masyarakat Desa

Landasan hukum kegiatan pemerintahan di desa berdasarkan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539).
4. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5558).
5. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.
6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091).
7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2093).
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2094).
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Berskala Desa

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158).

10. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 159).
11. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 160).
12. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 160).
13. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 297).

II.6.4. Keberhasilan Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan memang sebuah proses. Akan tetapi dari proses tersebut dapat dilihat dengan indikator-indikator yang menyertai proses pemberdayaan menuju sebuah keberhasilan. Untuk mengetahui pencapaian tujuan pemberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang atau komunitas berdaya atau tidak. Dengan cara ini kita dapat melihat ketika sebuah program pemberdayaan sosial diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan (misalnya keluarga miskin) yang perlu di optimalkan (Arif Purbantara, 2019).

Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan akses kesejahteraan, dan kemampuan kultur serta politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu: 'kekuasaan di dalam' (*power within*), 'kekuasaan untuk' (*power to*), 'kekuasaan atas' (*power over*) dan 'kekuasaan dengan' (*power with*). Dari beberapa dasar tersebut, berikut ini sejumlah indikator yang dapat dikaitkan dengan keberhasilan dari pemberdayaan:

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian.
2. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak goreng, bumbu); kebutuhan dirinya (minyak rambut, shampo, rokok, bedak). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin orang lain termasuk pasangannya, terlebih jika ia dapat membeli barang-barang dengan menggunakan uangnya sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator diatas, point tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin dari orang lain, terlebih jika ia dapat membeli dengan uangnya sendiri.

4. Terlibat dalam membuat keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama (suami/istri) mengenai keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ternak, memperoleh kredit usaha.
5. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa ijinnya, yang melarang mempunyai anak, atau melarang bekerja di luar rumah.
6. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa/kelurahan, seorang anggota DPRD setempat, nama presiden, mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
7. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes seseorang dianggap 'berdaya' jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya terhadap suami yang memukul isteri; isteri yang mengabaikan suami dan keluarganya; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial; atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah.
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, aset produktif, tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya (Edi Suharto, 2005) dalam (Arif Purbantara, 2019).

II.6.5. Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat, terdapat beberapa tahapan intervensi yang direncanakan agar tercapai keberhasilan pemberdayaan tersebut.

Tahapan yang dilakukan lebih dekat sebagai upaya pengembangan masyarakat. Menurut (Zubaedi, 2007) Pengembangan masyarakat yang dilakukan diharapkan berujung pada terealisasinya proses pemberdayaan masyarakat. Selanjutnya, menurut (Adi, 2013) tahapan dalam proses pengembangan masyarakat, yaitu:

1. Tahap Persiapan (*Engagement*)

Tahap persiapan dalam kegiatan pengembangan masyarakat terdiri dua hal, yaitu persiapan petugas dan persiapan lapangan. Persiapan petugas diperlukan untuk menyamakan persepsi antar anggota tim sebagai pelaku perubahan mengenai pendekatan apa yang akan dipilih dalam melakukan pengembangan masyarakat. Sedangkan persiapan lapangan dilakukan melalui studi kelayakan terhadap daerah yang akan dijadikan sasaran, baik dilakukan secara formal maupun informal. Bila sudah ditemukan daerah yang ingin dikembangkan, petugas harus mencoba menerobos jalur formal untuk mendapat perizinan dari pihak terkait. Di samping itu, petugas juga harus menjalin kontak dengan tokoh-tokoh informal agar hubungan dengan masyarakat dapat terjalin dengan baik.

2. Tahap Pengkajian (*Assessment*)

Proses pengkajian yang dilakukan dengan mengidentifikasi masalah atau kebutuhan yang diekspresikan dan sumber daya yang dimiliki komunitas sasaran. Masyarakat dilibatkan secara aktif agar permasalahan yang keluar adalah dari pandangan mereka sendiri, dan petugas memfasilitasi warga untuk menyusun beberapa prioritas-prioritas dari permasalahan yang mereka sampaikan. Hasil dari pengkajian ini akan

ditindaklanjuti pada tahap berikutnya, yaitu tahap perencanaan alternatif kegiatan.

3. Tahap Perencanaan Alternatif Kegiatan (*Planning*)

Pada tahap ini petugas secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berpikir tentang masalah yang mereka hadapi, bagaimana cara mengatasinya serta memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.

4. Tahap Formulasi Rencana Aksi (*Formulation Action Plan*)

Pada tahap ini petugas membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan dan menentukan program dan kegiatan apa yang akan mereka lakukan guna mengadaptasi permasalahan yang ada pada tahap ini diharapkan petugas dan masyarakat sudah dapat membayangkan dan menuliskan tujuan jangka pendek tentang apa yang akan dicapai dan bagaimana mencapai tujuan tersebut.

5. Tahap Implementasi Kegiatan (*Implementation*)

Tahap pelaksanaan ini merupakan salah satu tahap yang paling penting dalam proses pengembangan masyarakat, karena sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik dapat melenceng dalam pelaksanaan di lapangan bila tidak ada kerjasama antara pelaku perubahan dan warga masyarakat, maupun kerjasama antarwarga.

6. Tahap Evaluasi (*Evaluation*)

Evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas terhadap program yang sedang berjalan. Pada tahap ini sebaiknya melibatkan warga untuk melakukan pengawasan secara internal agar dalam jangka panjang diharapkan membentuk suatu sistem dalam

masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada. Evaluasi dimaksudkan untuk memberikan umpan balik bagi perbaikan kegiatan.

7. Tahap Terminasi (*Termination*)

Tahap ini merupakan tahap 'perpisahan' hubungan secara formal dengan komunitas sasaran. Terminasi dilakukan seringkali bukan karena masyarakat sudah dianggap mandiri, tetapi karena proyek sudah harus dihentikan karena sudah melebihi jangka waktu yang ditetapkan sebelumnya, atau karena anggaran sudah selesai dan tidak ada penyandang dana yang dapat dan mau meneruskan program tersebut.

Ketujuh tahapan intervensi di atas merupakan proses *siklikal* yang dapat berputar guna mencapai perubahan yang lebih baik, terutama setelah dilakukan evaluasi proses (monitoring) terhadap pelaksanaan kegiatan yang ada. Siklus juga dapat berbalik di beberapa tahapan yang lainnya, misalnya ketika akan memformulasikan rencana aksi, ternyata petugas dan masyarakat merasakan ada keanehan atau perkembangan baru di masyarakat sehingga mereka memutuskan untuk melakukan pengkajian kembali (*reassessment*) terhadap apa yang sudah dilakukan sebelumnya.

II.6.6. Lingkup Pemberdayaan Masyarakat Desa

Lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat desa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.114 Tahun 2014 pada pasal 6 yang meliputi:

- a. pelatihan usaha ekonomi, pertanian, perikanan dan perdagangan,
- b. pelatihan teknologi tepat guna,

- c. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kepala Desa, perangkat Desa, dan Badan Pemusyawaratan Desa; dan
- d. peningkatan kapasitas masyarakat, antara lain:
 - Kader pemberdayaan masyarakat Desa;
 - Kelompok usaha ekonomi produktif;
 - Kelompok perempuan;
 - Kelompok tani;
 - Kelompok masyarakat miskin;
 - Kelompok nelayan;
 - Kelompok pengrajin;
 - Kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
 - Kelompok pemuda; dan
 - Kelompok lain sesuai kondisi Desa.

Pemberdayaan masyarakat desa merupakan upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa. Pemberdayaan ini menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Pemberdayaan juga merupakan sebagai proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihannya.

II.6.7. Program Bantuan Modal Usaha Ekonomi Produktif

Kelompok usaha ekonomi produktif merupakan kelompok pemberdayaan masyarakat pada lingkup usaha ekonomi mikro yang bergerak dalam bidang

perdagangan dan perindustrian. Menurut UU No.20 tahun 2008 pasal 1 ayat 1, Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Lebih lanjut dalam ayat 2 juga disebutkan bahwa Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

UU No.20 Tahun 2008 Pasal 2 secara umum menyebutkan bahwa Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah berasaskan:

- a. kekeluargaan;
- b. demokrasi ekonomi;
- c. kebersamaan;
- d. efisiensi berkeadilan;
- e. berkelanjutan;
- f. berwawasan lingkungan;
- g. kemandirian;
- h. keseimbangan kemajuan; dan
- i. kesatuan ekonomi nasional.

Pemberian bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif merupakan bentuk realisasi dari program usaha mikro, kecil dan menengah masyarakat yang bertujuan untuk menumbuhkan dan

mengembangkan usahanya dalam rangka membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang berkeadilan.

II.6.8. Penelitian Terdahulu

1. Mashuri H.Tahili (Disertasi Universitas Hasanuddin Makassar, 2017)

Judul “Model Kepercayaan dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Penjaminan Mutu Pendidikan di Kabupaten Banggai”

Penelitian ini menunjukkan bahwa kepercayaan dalam implementasi kebijakan penjaminan mutu pendidikan di Kabupaten Banggai dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan. Untuk meningkatkan kepercayaan dalam jaringan implementasi kebijakan diperlukan kepercayaan dalam perjanjian, meningkatkan manfaat pada kekuatiran, berusaha menciptakan reliabilitas, menghindari perilaku oportunistis, dan menumbuhkan kepercayaan pada kemauan baik. Hasil penelitian menemukan pula bahwa kepercayaan dalam jaringan implementasi kebijakan dapat menciptakan kepercayaan organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan. Di samping itu, kepercayaan dalam jaringan implementasi kebijakan dapat meningkatkan kepercayaan organisasi dan kepercayaan aktor yang merupakan dimensi dalam menentukan pencapaian efektivitas implementasi kebijakan penjaminan mutu dalam lingkungan dunia pendidikan.

2. Muammar Yuliana (Tesis Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2013)

Judul “Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Wiladeg dalam Penguatan Kepercayaan Publik (Studi Kasus Desa Wiladeg Karangmojo Gunung Kidul).

Temuan tersebut menunjukkan semakin menguatnya kepercayaan masyarakat terhadap lingkungan pedesaan Wiladeg. Kepercayaan publik

dibangun di atas nilai membangun desa bersama. Kebersamaan ini tercermin dari dua media lokal yang berkembang di desa Wiladeg. Menjadi kepercayaan masyarakat yang tumbuh di Wiladeg yaitu kesediaan untuk bekerjasama dan saling mendukung dalam proses kebijakan yang dilakukan di desa. Sedangkan faktor yang mempengaruhinya karena penguatan peluang relasi dengan menciptakan ruang interaktif, menjaga konsistensi dalam relasi, dan adanya nilai dasar partisipasi masyarakat lokal dalam melaksanakan kebijakan bersama. Berdasarkan catatan, sudah ada proses penguatan yang sudah dilakukan di tingkat pemerintahan desa. Namun sangat disayangkan bila kepercayaan masyarakat dibiarkan bebas berkembang bersama masyarakat itu sendiri tanpa adanya rasa kendali untuk menciptakan inovasi baru dalam mendorong pembangunan. Hal tersebut harus dilakukan agar kepercayaan tersebut dapat menghadirkan dampak positif pembangunan pemerintahan desa kedepan.

II.7. Kerangka Konsep

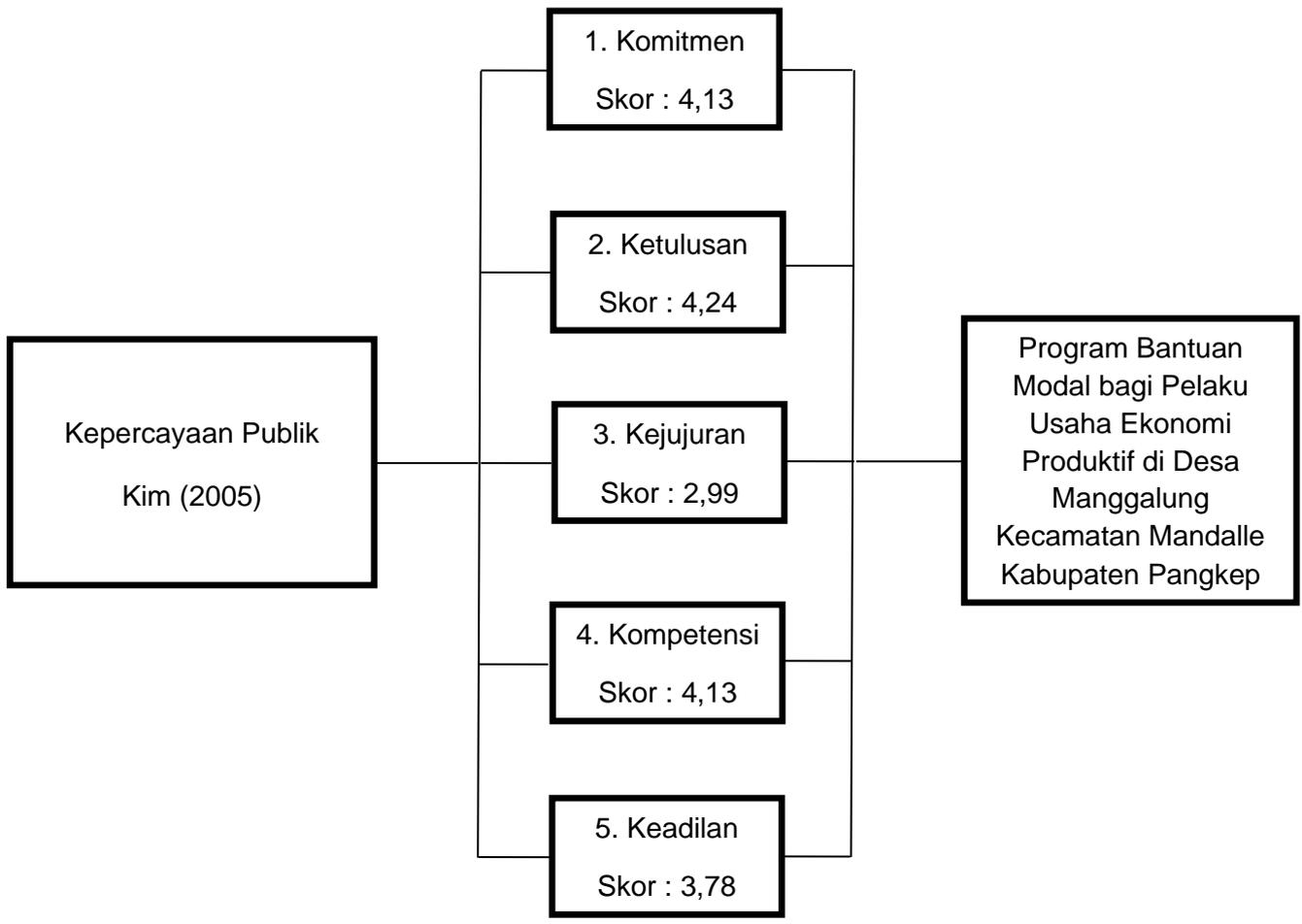
Kim (2005) telah mengkaji kembali variabel-variabel yang telah digunakan oleh para peneliti terdahulu dalam pengukuran kepercayaan publik. Lebih dari tiga puluh model pengukuran kepercayaan publik dikaji untuk mengidentifikasi variabel yang penting dalam pengukuran kepercayaan publik. Kim sampai pada kesimpulan bahwa kepercayaan publik setidaknya dapat diukur dalam lima variabel, yaitu komitmen yang kredibel, ketulusan, kejujuran, kompetensi, dan keadilan.

Variabel yang telah ditetapkan oleh Kim (2005) tersebut kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Dwiyanto (2011) untuk kepentingan definisi operasional teori dari masing-masing variabel. Menurut Dwiyanto, variabel komitmen yang kredibel terdiri atas (kepedulian, konsistensi, perwujudan kebaikan

bersama, dan perlindungan kepentingan), variabel ketulusan terdiri atas (niat baik/kepedulian, tidak didasari konflik kepentingan, tidak mengambil manfaat, dan tidak melakukan tindakan merugikan), variabel kejujuran terdiri atas (tidak korupsi, transparan, tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, dan tidak didasarkan kepentingan pribadi), variabel kompetensi terdiri atas (kapasitas/kapabilitas, keterampilan, mampu memahami masalah, dan mampu mengatasi masalah), variabel keadilan terdiri atas (adil berdasarkan prinsip akal sehat, tidak diskriminatif, dan transparan dalam keadilan).

Pengembangan teori tersebut telah mengantarkan penulis untuk mengkaji tingkat kepercayaan masyarakat pada penyelenggaraan pemerintah desa di Desa Manggalung Kecamatan Mandalle Kabupaten Pangkep khususnya pada pelaksanaan program bantuan modal bagi pelaku usaha ekonomi produktif.

Berdasarkan uraian di atas, maka berikut akan disajikan kerangka konsep dalam penelitian ini:



Gambar II.1. Kerangka Konsep