

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi kepustakaan

1. Konsep pemerintahan

Taliziduhu Ndraha (2011:6) pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang-diperintah.

Sedangkan pemerintahan menurut Taliziduhu Ndraha (2011:5) Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil.

Selanjutnya menurut Awang dan Wijaya (2012) pemerintahan (governance) adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, disebut pemerintah. Pemerintah dalam hubungan ini berfungsi memproduksi alat-alat pemenuhan kebutuhan manusia dan masyarakat (civil dan publik service) yang bersifat objektif, common to all people, melalui pelayanan impartial menuju kesebangsaan yang nyata.

Bintoro (dalam syafiie, 2007:33) menyebutkan peranan dan fungsi pemerintah adalah perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat, tergantung oleh beberapa hal. Yang pertama adalah filsafat politik masyarakat tersebut. Ada Negara-negara yang memberi kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan, masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim, hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan "laissez faire". Namun ada pulak Negara-negara di mana filsafat hidup bangsanya menghendaki Negara dan pemerintah memimpin dan bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam kehidupan masyarakat bangsa tersebut, filsafat politik sosialis yang tradisional mendasari orientasi seperti itu. Hal ini berkaitan dengan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandat kepercayaan untuk mengusahakan pula keadilan. Dan ini perlu dinyatakan dalam tetap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah.

Rasyid mengemukakan bahwa: "Untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya, fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran. (Dalam Nabolo, 2006:23).

Fungsi pemerintah secara umum adalah :

- a. Menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan
- b. Pembangunan, dan
- c. Pembinaan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan menghendaki terlaksananya sebagai kebijaksanaan dan program oleh seluruh badan pemerintah. Berbagai pelaksanaan program dan pencapaian sasaran pembangunan yang ada merupakan kegiatan yang bersifat antara sektor dan antara lembaga.

Pembinaan sebagai suatu konsep yang selalu dipakai untuk memacu pertumbuhan pembangunan di berbagai sektor selalu mendapat perhatian dari pemerintah. Hal ini tentu disebabkan karena pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pembangunan sementara pembangunan akan berhasil bila masyarakat tahu dan mengerti apa yang seharusnya ia lakukan sebagai bagian dari pergerakan pembangunan. Oleh Karena itu peranan pemerintah dalam hal ini Kepala desa diharapkan melakukan berbagai pembinaan kehidupan masyarakat desa yang ada dilingkungan kerjanya.

Ndraha (2011:74-75) menjelaskan berbagai konsep tentang pemerintahan sebagai berikut:

- 1) Badan publik, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh *rute pro paiding* suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi.
- 2) Pemerintah dalam arti terluas adalah semua lembaga negara seperti di atur dalam Undang-Undang Dasar (konstitusi) suatu negara.
- 3) Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

- 4) Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja
- 5) Pemerintah dalam arti tersempit yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi, birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan dipilih melalui pemilihan oleh lembaga perwakilan.
- 6) Pemerintah dalam arti pelayanan, diambil dari konsep *civie servanc*, di sini pemerintah dianggap sebagai sebuah warung (Toko) dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan (Pembeli)
- 7) Pemerintah dalam konsep pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara padatingkat pusat (tertinggi), pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah daerah.
- 8) Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah, berbeda dengan pemerintah pusat yang dianggap mewakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas- batasnya.
- 9) Pemerintah dalam konsep wilayah. Pemerintah dalam arti ini dikenal dengan negara yang menggunakan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, contohnya Indonesia di bawah UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah. Kekuasaan urusan pusat di daerah dikelola oleh pemerintah wilayah.
- 10) Pemerintah dalam konsep pemerintahan dalam negeri, konsep ini berasal dari tradisi pemerintahan Belanda dibahas secara panjang lebar oleh Bayu Suryaningrat dalam mengenal ilmu pemerintahan.
- 11) Pemerintah dalam konteks ilmu pemerintahan adalah semua lembaga yang dianggap mampu, normatif atau secara infirik memproses jasa publik dan layanan civil.

Menurut Syafiie(2007:4) secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
- b. Setelah ditambahkan awalan “pe” menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
- c. Setelah ditambahkan lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan berarti perbuatan, cara hal atau urusan dari badan yang memerintah.

Teknik pemerintahan di Indonesia sendiri menurut Syafiie(2007:57-59)

diketahui ada beberapa teknik sebagai berikut:

- a) Koordinasi. Unsur yang diperlukan dalam koordinasi adalah sebagai berikut: (1),pengaturan,(2),sinkronisasi,(3),kepentingan bersama,(4),tujuan bersama.
- b) Partisipasi
- c) Desentralisasi, Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintah dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya kepada pemerintahan daerah, untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.
- d) Dekonsetrasi, Dekonsetrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah.
- e) Sentralisasi Sentralisasi adalah pemusatan kekuasaan pada pemerintah pusat dalam hubungan pusat dan daerah pada suatu sistem pemerintahan.
- f) Integrasi, Integrasi adalah usaha yang dilakukan untuk mempengaruhi sikap rakyat sedemikian rupa sehingga mereka dapat memberikan keputusan kepada organisasi atau pemerintah pusat.
- g) Delegasi, Delegasi adalah suatu proses dimana setiap otoritas seorang atasan diteruskan kebawah kepada seorang bawahan.

2. Ilmu Pemerintahan

Dalam berbagai pustaka tentang Ilmu Pemerintahan telah dicatat beberapa definisi Ilmu Pemerintahan. Beberapa definisi itu bertolak dari anggapan dasar bahwa ilmu Pemerintahan adalah bagian integral Ilmu Politik. Beberapa definisi lainnya bersifat normatif. Dari anggapan dasar diatas, untuk sementara, ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut menurut Brasz (dalam syafiie 2007: 35) ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga/dinas pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar terhadap para warganya.

Kemudian menurut Musanef (dalam syafiie 2007:32) Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan

hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu.

Sedangkan Menurut Syafie (2010:23) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislative), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintah) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar. U. Rosenthal (dalam Syafie 2010:21) menjelaskan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja kedalam dan ke luar struktur dan proses pemerintahan umum. Selanjutnya Ilmu Pemerintahan menurut Poelje (dalam Syafie, 2010:21) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

Kemudian Taliziduhu Ndraha (2011:7) mendefinisikan ilmu pemerintahan yakni ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan setiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh orang yang bersangkutan.

Sehingga melihat dari definisi diatas bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari mengenai bagaimana lembaga pemerintahan melakukan kegiatan internal maupun eksternal serta mengenai fungsinya sebagai pelaksana ketentuan atau peraturan yang berlaku pada Negara. Salah satu fungsi yang

dimiliki oleh pemerintahan adalah fungsi pengaturan yaitu pembuatan kebijakan publik sebagai suatu aturan dalam kegiatan kemasyarakatan.

3. Konsep Kebijakan Publik

Dunn (2003:132) kebijakan publik (*publik Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan- keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Kebijakan publik menurut prewitt (dalam Agustino, 2008:6) sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari yang mematuhi keputusan tersebut, selanjutnya menurut Dye (dalam Agustino, 2008: 7) kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Dari pengertian ini kita dapat mengetahui dan memahami bahwa terdapat perbedaan antara apa yang dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Kemudian Indiahono (2009 : 18) Kebijakan Publik Dalam Kerangka substansi adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan permasalahan publik dan memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Salah satu bentuk kebijakan publik adalah Undang- Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang mana Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan, dan

kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas sebagai mana dimaksud Kepala Desa mempunyai Wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa ;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- d. Menetapkan peraturan desa
- e. menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- f. membina kehidupan masyarakat desa;
- g. membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- h. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan Negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif
- n. mewakili desa baik diluar maupun didalam pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan;
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan;

Dalam Undang-Undang diatas terlihat bahwa kepala desa mempunyai wewenang dalam membina kehidupan masyarakat Desa meliputi aspek pendidikan, kesehatan dan kehidupan sosial. Sehingga peran Kepala Desa diperlukan dalam hal pembinaan kehidupan masyarakat desa untuk menjadikan keadaan masyarakat Desa menjadi lebih baik.

4. Konsep Pemerintahan Desa

Menurut Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang desa yang dimaksud dengan pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Sedangkan pemerintah desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Pemerintahan desa sebagai unit lembaga pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, posisi dan kedudukannya hingga saat ini selalu menjadi perdebatan terutama ditingkat elit politik. Dengan diterbitkannya UU No 6 Tahun 2014 tentang desa, selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa, juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di level Desa.

Secara substansi Undang-undang No. 6 Tahun 2014 memposisikan desa menjadi terdesentralisasi dan memiliki hak otonomi berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan bertanggung jawab terhadap bupati dan walikota. Karena itu, istilah desa yang biasa dipergunakan di pulau jawa, bali, dan Madura tidak bisa berlaku secara general, tetapi harus didasarkan pada istilah yang dipergunakan oleh masing masing daerah, dengan mengacu pada suatu pengertian bahwa desa atau sebutan lainnya adalah nama kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya rumah tangganya sendiri.

Seperti yang dinyatakan Supriyatna (dalam rahyunir, Rauf dan maulidiyah, Sri 2015:247) yang menyatakan bahwa pembangunan pedesaan merupakan bagian dari pembangunan masyarakat atau sosial dan pembangunan desa serta pembangunan pedesaan yang diarahkan pada kelembagaan dan partisipasi

masyarakat miskin dalam meningkatkan kesejahteraan pada satuan wilayah pedesaan yang jumlah penduduknya tinggal di pedesaan. Sekitar 70-80% penduduk dunia terutama pada Negara berkembang dan terkebelakang bermukim dipedesaan. Taraf pendidikannya sangat rendah, kebanyakan buta huruf dan buta pengetahuan dasar yang menjadi permasalahan global.

Lebih lanjut Rauf, Rahyunir dan Maulidiah, Sri (2015:247) mengatakan suatu pembangunan desa memerlukan adanya suatu perencanaan pembangunan desa sehingga tujuan pembangunan desa dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan keadaan masyarakat.

5. Konsep Pembangunan Desa

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengatur tentang mekanisme tata kelola penyelenggaraan pemerintah Desa termasuk dalamnya pembangunan Desa. Pemerintah Desa merupakan penyelenggara urusan pemerintahan terkecil dalam sistem penyelenggaraan pemerintah NKRI. Bagi Indonesia, penyelenggaran pemerintah Desa yang berkualitas berpotensi mendorong kesejahteraan masyarakat desa Desa sekaligus meningkatkan kualitas hidup hidup di Desa. Melalui implementasi Undang-undang ini diharapkan pembangunan di pedesaan tidak hanya akan lebih merata tetapi lebih partisipatif, sesuai dengan potensi ekonomi, dan lebih berkeadilan.

Kehadiran Undang-undang Desa sebagai landasan hukum penyelenggaran pemerintahan Desa sekaligus cetak biru pembangunan di Desa merupakan catatan bersejarah dalam agenda percepatan pembangunan Nasioanal. Undang-undang

Indonesia ini juga momentum percepatan pembangunan di Desa diseluruh wilayah Indonesia. Amanat Undang-undang Desa yang bersifat mandatory menitik beratkan pada tata kelola penyelenggaraan pemerintah desa, pengelolaan asset dan keuangan Desa, pembanguna kawasan Desa, kewewenangan Desa dan perangkat Desa. Undang-undang ini dalam pasal 87 juga memungkinkan dibentuknya Badan Usaha Milik Desa (BUMD) untuk mengoptimalkan potensi dan aktivitas ekonomi pedesaan.

Dengan Undng-undang Desa ini, penyelenggaraan pemerintah Desa diharapkan dapat mengelola wilayah secara mandiri termasuk di dalamnya pengelolaan asset, keuangan dan pendapatan Desa. Untuk memberi insentif bagi penyelenggaraan pemerintah Desa. Undang-undang Desa ini memberikan jaminan penghasilan dan sejumlah tunjangan bagi Kepala Desa yang bertugas memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Beberapa tujuan pemerintah Desa dalam Undang-undang ini antara lain tertuang dalam pasal 4 yakni : membentuk pemerintahan Desa yang profesional, efesien dan efektif, terbuka serta bertanggungjawab, meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum, memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan Nasioanal, dan memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Menurut Surjadi (1995: 1) “Pembangunan masyarakat Desa adalah sebagai suatu proses dimana anggota-anggota masyarakat Desa pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka, kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama untuk memenuhi keinginan mereka tersebut”.

Pembangunan Desa adalah perencanaan dan pengintegrasian masyarakat. Perencanaan itu sendiri merupakan proses untuk menentukan, menemukan, dan menjelaskan arti suatu masalah, meningkatkan hakekat ruang lingkup masalah, mempertimbangkan berbagai upaya yang diperlukan guna penanggulangannya, mengadakan kegiatan yang sesuai dengan upaya dipilih.

Menurut Riyadi (2005:5) “Pembangunan merupakan suatu proses yang dilakukan secara sadar dan dilakukan secara terencana sedangkan perkembangan merupakan dampak yang ditimbulkan karena pembangunan”.

Menurut Soekanto (2006:358) “Pembangunan merupakan suatu proses perubahan segala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu”.

Pembangunan desa ditunjukan untuk segenap masyarakat, dengan demikian pelaksanaannya menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat desa. Pembangunan desa bukanlah terfokus dalam suatu bidang saja, akan tetapi harus seimbang serasi dan mencakup segala bidang. Jelasnya dikatakan bahwa keseluruhan kegiatan pembangunan yang berlangsung di perdesaan dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong-royong (Keppers No.21/1989 : 26 Tentang Pembangunan Masyarakat Desa).

Dari beberapa pendekatan atas pelaksanaan pembangunan desa dapat dikemukakan:

- a. Pembangunan desa yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya adalah suatu pembangunan akan langsung

menyentuh kebutuhan sebahagian besar rakyat Indonesia, dimana lebih dari 80% penduduk bermukim di perdesaan.

- b. Pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat desa, dan terdiri atas sektor dan program yang saling berkautan yang dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah melalui berbagai departemen dan non tanggung jawab masing-masing.
- c. Pembangunan desa mempunyai makna yang lebih hakiki bagi masyarakat Indonesia karena dalam realisasi fisiknya justru bersifat menyeluruh dan menyebar luas keseluruh pelosok perdesaan serta dengan menggali segala potensi dengan menggerakakan partisipasi masyarakat untuk memandukannya.
- d. Pembangunan desa mempunyai arti yang sangat strategi dalam rangka pembangunan nasional, karena desa beserta masyarakatnya merupakan landasan atau basis dari dari kekuatan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Ini dapat diartikan sebagai titik sentral dari pembangunan nasional, karena pembangunan desa merupakan pembangunan yang langsung bersangkutan dengan masyarakat yang berada di perdesaan. Semua jenis pembangunan, baik pembangunan sektoral, pembangunan regional maupun pembangunan khusus (inpres), semuanya diarahkan keperdesaan.
- e. Pada akhirnya pembangunan desa tidak mungkin hanya dilakukan oleh sepihak saja tanpa koordinsasi dan kerja sama dari semua pihak, baik

pemerintah pusat, daerah sampai pemerintah desa. Dari sini pulalah perlu inisiatif bahwa, beban dan tanggung jawab pembangunan bukanlah tugas ringan, justru berhasil tidaknya pembangunan desa akan berakibat langsung kepada kehidupan dan penghidupan sebagai besar masyarakat indonesia.

Pembangunan desa diusahakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan taraf hidup dan kehidupan masyarakat desa yang meliputi peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat, perbaikan lingkungan dan perumahan, pengembangan usaha ekonomi desa, dan pengembangan lembaga keuangan desa serta ketertiban dengan mengadakan kegiatan-kegiatan yang dapat menambah kemampuan dan kesanggupan masyarakat menaikkan hasil produksinya.

Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, maka proses perencanaan memerlukan keterlibatan masyarakat, diantaranya melalui konsultasi publik atau musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

Pembangunan desa dilaksanakan secara menyeluruh dan terpadu dengan imbalan kewajiban yang serasi antara pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintah wajib memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan dan fasilitas yang diperlukan, sedangkan masyarakat memberikan partisipasinya dalam bentuk

swakarsa dan swadaya gotong- royong masyarakat pada setiap pembangunan yang diinginkan.

Partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan tersebut diwujudkan melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan program pembinaan kesejahteraan keluarga. Dengan demikian jelaslah didalam melaksanakan pembangunan Desa, prakarsa dan swadaya gotong- royong masyarakatlah yang utama yang memegang faktor kunci dalam mencapai keberhasilan pembangunan desa tersebut. Jadi jelaslah bahwa pembangunan desa tersebut dilaksanakan dari, oleh dan untuk masyarakat desa itu sendiri, sehingga keberhasilan pembangunan desa tersebut ditentukan oleh dan dari masyarakat itu sendiri dengan melihat rasa tanggung jawab di dalam membangun desanya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa, peranan Pemerintahan Kelurahan/desa dalam pembangunan dapat dioperasionalkan dengan sebagai berikut :

1. Pembina masyarakat
2. Pengayom masyarakat
3. Pelayan masyarakat

6. Teori Organisasi

Menurut pendapat Moekijat (2005: 6) organisasi adalah kerangka di dalam mana orang-orang bertindak dan organisasi mengandung pengertian adalah penyusunan tenaga kerja dan pembagian tugas-tugas. Mengorganisasi adalah

menyusun bagian-bagian sedemikian rupa sehingga seluruhnya bekerja sebagai suatu badan yang disatukan.

Kelangsungan suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan, tidak terlepas dari adanya peranan dari segenap anggota organisasi yang mampu melaksanakan tugasnya, sehingga dapat dikatakan bahwa anggota organisasi merupakan salah satu sumber daya manusia yang mendukung kelangsungan suatu organisasi.

Organisasi merupakan suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui hirarkhi otoritas dan tanggung jawab. Tercapainya efektifitas pelaksanaan tugas sebagai bidang organisasi, tentunya tidak terlepas dari proses pengorganisasian yang dilakukan oleh seorang pemimpin dalam hal ini Kepala Desa.

7. Tugas dan Fungsi

Menurut Thoha (2011:76) tugas pokok dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi, dan misi suatu organisasi.

Thoha (2011:79) tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

Fungsi menurut kamus lengkap bahasa indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.

Moenir(2010:24) fungsi adalah rincian-rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

8. konsep Kewenangan

Marbun (dalam sinamo, Nomensen 2015:97) menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Handjon (dalam sinamo, Nomensen 2015:101) Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban , hak berisikan kebebasan melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain, kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu berdasarkan undang-undang..

Sinamo, Nomensen (2015:97) menjelaskan wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya adalah atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam perundang undangan. Lebih jauh lagi bagirmanan mengatakan di dalam bahasa hukum wewenang tidak sama dengan kekuasaan. Menurut Ridwan HR (dalam Sinamo, Nomensen 2002:99) kekuasaan

hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Maka dari pengertian dan teori Di atas dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan kebebasan dalam melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu yang mana segala sesuatu tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan harus berdasarkan peraturan yang ada.

Maka dapat diketahui melalui latar belakang dalam penelitian ini dan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang desa yang menyebutkan wewenang Kepala Desa ialah :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa ;
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- d. Menetapkan peraturan desa
- e. menetapkan anggaran pendapatan dan belanja desa;
- f. membina kehidupan masyarakat desa;
- g. membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- h. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- i. mengembangkan sumber pendapatan desa;
- j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan Negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa
- l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif
- n. mewakili desa baik diluar maupun didalam pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan;

- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan;

Berdasarkan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 diatas pasal 26 ayat 2 kepala desa memiliki hak dan kewajiban untuk menjalankan wewenang sebagai kepala desa atas dasar teori yang telah penulis jelaskan diatas.

9. Teori Pembinaan

Pembinaan dalam kamus berasal dari kata “bina” yang artinya sama dengan “bangun” jadi pembinaan dapat diartikan sebagai pembangunan yaitu mengubah suatu menjadi baru yang memiliki nilai lebih tinggi. Dengan demikian pembinaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan yaitu: melakukan usaha-usaha untuk menjadi lebih sesuai atau cocok dengan kebutuhan yang menjadi lebih baik Pamudji (dalam Suhendro, 2015;19).

Pembinaan menurut Efendi (2003;24) adalah pendidikan dalam rangka perbaikan dan pembaharuan suatu kondisi pada orang perorangan, kelompok maupun dalam aspek kehidupan tertentu secara langsung termasuk didalamnya bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang politik, sehingga dengan mulai pendidikan itu dapat mencapai titik maksimal.

Menurut Musanef (2000: 47) pembinaan adalah segala usaha tindakan yang berhubungan langsung dengan perencanaan, penyusunan, pembangunan pengembangan, pengarahan, serta pengendalian segala suatu secara berdaya guna dan berhasil guna. Pembinaan merupakan tugas yang terus menerus didalam pengambilan keputusan yang berwujud suatu perintah, peraturan, atau intruksi-

intruksi sehingga yang dibina dapat melaksanakan tugasnya dan akhirnya dapat didayagunakan secara tepat dan berhasil guna bagi suatu organisasi atau lembaga.

Selanjutnya menurut Manullang (2009:11) pembinaan adalah usaha memberi bimbingan, saran, perintah-perintah atau intruksi kepada bawahan dalam melaksanakan tugas masing-masing agar tugas dapat dilaksanakan dengan baik dan benar-benar tertuju pada tujuan yang telah ditetapkan semula.

Miftah Thoha,(1997;8) Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan,peningkatan, pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari pengertian ini yakni pembinaan itu sendiri bisa berupa suatu tindakan, proses, atau pernyataan dari suatu tujuan, dan kedua pembinaan itu bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu.

Pembinaan menurut Santoso, (dalam Nurkhairi Amir 2015;17) adalah usaha memelihara, melatih dan meningktkan menjadi lebih baik lagi. Menurut Santoso pembinaan dapat dilakukan dengan penyuluhan, pengarahan, bimbingan.

1. Penyuluhan

Mardikanto,(1987).Penyuluhan sebagai proses komunikasi pembangunan, penyuluhan tidak sekedar upaya untuk menyampaikan pesan-pesan pembangunan, tetapi yang lebih penting dari itu adalah untuk menumbuh kembangkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Penyuluhan adalah kegiatan yang dilakukan

kepala desa dalam upaya mensosialisasikan kegiatan dan menentukan kegiatan yang dilakukan secara bersama antara pemerintahan dan masyarakat agar menumbuhkan semangat maju mencapai kehidupan yang lebih baik Adapun Item penilaiannya adalah Membuat program penyuluhan, Mengadakan pertemuan diskusi dan musyawarah yang dibuat Kepala Desa untuk membahas suatu persoalan dengan maksud mencapai keputusan bersama, Melaksanakan program yang telah dibuat, Keikutsertaan atau partisipasi.

2. Pengarahan

Menurut Saure dan Dislainer dalam Wanadiana (2010) pengarahan merupakan petunjuk untuk melaksanakan sesuatu, atau intruksi resmi seseorang pimpinan kepada bawahan nya berupa petunjuk untuk melaksanakan sesuatu. Pengarahan adalah kegiatan yang dilakukan kepala desa untuk memberi pengarahan dan intruksi kepada aparatur desa dan masyarakat untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, Adapun Item penilaiannya adalah Memberikan intruksi, Tepatnya pemberian intruksi.

3. Bimbingan

Bimbingan menurut Hasibuan (2006 : 184) adalah kegiatan yang dilakukan pimpinan untuk membimbing, mengerakan, mengatur segala kegiatan yang telah diberi tugas dalam melaksanakan sesuatu kegiatan usaha. Dalam hal ini kepala desa melakukan bimbingan, mengerkakan dan mengatur kegiatan yang tujuannya membina kehidupan masyarakat desa dengan cara persuasive atau bujukan dan intruktif tergantung cara yang mana yang paliang efektif Adapun Indikator

bimbingan adalah Memberikan bimbingan dan motivasi kepada aparaturnya Desa dan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan, Menggerakkan kegiatan yang membina kehidupan masyarakat, Mengatur kegiatan yang membina kehidupan masyarakat.

Thoha, (2002;7) pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan yang lebih baik. Dalam hal pembinaan ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang dan perubahan atas sesuatu.

Menurut Manullang, (2009;11) pembinaan adalah usaha memberi bimbingan, saran, perintah-perintah atau intruksi kepada bawahan nya dalam melaksanakan tugas masing-masing, agar tugas dapat dilaksanakan dengan baik dan benar-benar tertuju pada tujuan yang telah ditetapkan semula.

Menurut Rauf, Rahyunir, dan Munaf, Yusri (2014:309) Bimbingan yang baik adalah memberikan pengertian atau penjelasan, memberikan dorongan untuk menghayatikan memberikan dorongan untuk melaksanakan.

10. Konsep Desa dan Kehidupan Masyarakat Desa

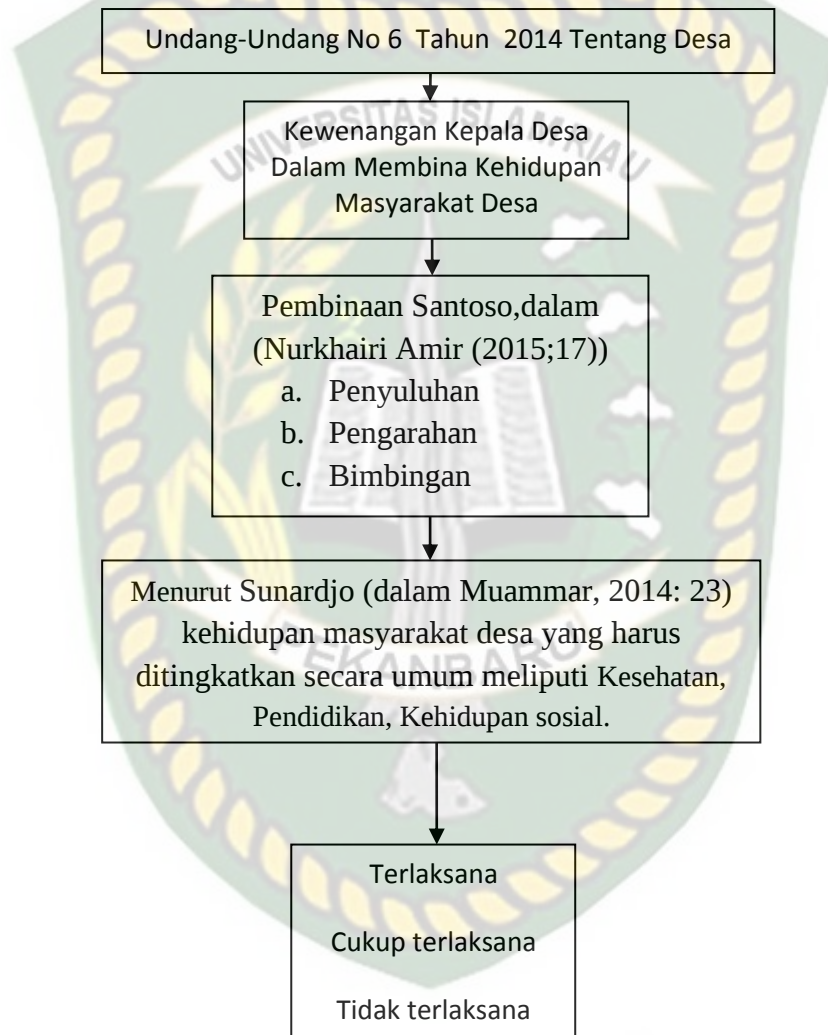
Sunardjo (dalam Muammar 2014) menjelaskan desa adalah kesatuan masyarakat hukum berdasarkan hukum dan hukum adat yang menetapkan dalam suatu wilayah ditentukan batas batasnya; memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Masyarakat adalah kumpulan individu yang memiliki

tujuan yang sama dan menepati suatu daerah dan juga mempunyai hubungan baik antara sesamanya, pada umumnya kehidupan masyarakat desa meliputi aspek kesehatan, pendidikan dan sosial budaya yang mana keseluruhan aspek tersebut harus dijaga dan ditingkatkan sehingga masyarakat mendapatkan kehidupan yang lebih layak dan baik.

Sebagai contoh pembinaan kehidupan masyarakat bidang kesehatan yaitu pendirian posyandu dan pemeriksaan rutin masyarakat desa yang dilakukan oleh pemerintah, maka dari itu pemerintah desa khususnya Kepala Desa mempunyai kewenangan membina kehidupan masyarakat desa dengan melakukan pembinaan, penyaluran, pengarahan, dan bimbingan kepada masyarakat.

B. Kerangka Pikir

Gambar II.1 : Model Kerangka Pikir Tentang Analisis Pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Di Desa Muda Setia Kecamatan Bandar Seikijang Kabupaten Pelalawan.



Sumber :Modifikasi Penulis,Berdasarkan dari sejumlah teoritis, Tahun 2016.

C. Konsep Operasional

Dalam penelitian ini agar tidak menimbulkan pemahaman yang berbeda-beda. Dari istilah-istilah yang digunakan dalam analisa, maka penulis akan memberikan pengertian-pengertian yang berpedoman pada teori-teori yang digunakan dan disesuaikan dengan konsep yang ada pada daerah penelitian serta masalah yang akan diteliti.

1. Desa adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia .
2. Kepala desa merupakan pimpinan dari pemerintahan Desa yang mana terdiri dari perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
3. Pembinaan adalah usaha memberi bimbingan, saran, perintah-perintah atau instruksi kepada bawahan dalam melaksanakan tugas masing-masing, agar tugas dapat dilaksanakan dengan baik dan benar-benar tertuju pada tujuan yang telah ditetapkan semula.
4. Kehidupan masyarakat Desa adalah beberapa bidang kehidupan yang dimiliki oleh masyarakat di desa, pendidikan, kesehatan dan Sosial budaya.
5. Kesehatan adalah aspek kehidupan yang berhubungan dengan kesehatan masyarakat baik pelayanan kesehatan atau pun lingkungan yang sehat.

6. Membina kehidupan masyarakat adalah pendidikan dan pelatihan serta pemberian informasi kepada masyarakat oleh pemerintah Desa pada bidang kehidupan tertentu secara langsung.
7. Pembinaan menurut Santoso, (Nurkhairi Amir (2015;17) pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain penyuluhan, pengarahan, bimbingan.
8. Penyuluhan adalah kegiatan yang dilakukan kepala desa dalam membina kehidupan masyarakat Desa yang dilakukan pemerintah Desa untuk melakukan sosialisasi kegiatan yang akan dilaksanakan pemerintah agar kegiatan dapat disetujui bersama dengan masyarakat. Adapun item penilaiannya adalah :
 - a. Membuat program penyuluhan pembinaan kehidupan masyarakat.
 - b. Melakukan musyawarah bersama aparatur Desa dan masyarakat.
 - c. Melaksanakan program yang telah dibuat.
 - d. Keikutsertaan dan partisipasi pemerintahan dan masyarakat.
9. Pengarahan adalah kegiatan yang dilakukan kepala desa untuk memberikan arahan, perintah atau intruksi kepada perangkat desa serta lembaga kemasyarakatan supaya dapat menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing untuk membantu tugas kepala desa dalam memberikan pembinaan kepada masyarakat, adapun item penilaiannya adalah :
 - a. Memberikan intruksi.
 - b. Tepatnya pemberian intruksi.

10. Bimbingan

Bimbingan adalah usaha-usaha yang dilakukan Kepala Desa untuk membimbing, mengerakan, mengatur segala kegiatan yang telah diberikan dalam melaksanakan kegiatan, menjalankan kegiatan yang dibuat kepala desa dalam membina masyarakat .Adapun item penilaian bimbingan adalah :

- a. Memberikan bimbingan motivasi.
- b. Mengerakan kegiatan yang membina kehidupan masyarakat Desa
- c. Mengatur kegiatan yang membina kehidupan masyarakat

D. Operasional variabel

Tabel II.1 : Operasional variabel Penelitian tentang Analisis Pelaksanaan kewenangan Kepala Desa dalam Membina Kehidupan Masyarakat di Desa Muda Setia Kecamatan Bandar Seikijang Kabupaten Pelalawan.

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Kategori ukuran
1	2	3	4	5
Pembinaan menurut Santoso, (dalam Nurkhairi Amir 2015;17) adalah usaha memelihara, melatih dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi. Menurut Santoso pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain : penyuluhan, pengarahan, bimbingan.	Membina kehidupan masyarakat Desa	1. Penyuluhan	a. Membuat program penyuluhan b. Adanya pertemuan, diskusi dan musyawarah c. Melaksanakan program yang telah dibuat d. Keikutsertaan dan partisipasi	Terlaksana Cukup Terlaksana Tidak Terlaksana
		2. Pengarahan	a. Memberikan intruksi b. Tepatnya pemberian intruksi.	Terlaksana Cukup Terlaksana Tidak Terlaksana
		3. bimbingan	a. Memberikan bimbingan, pedoman dan motivasi b. Mengerakan kegiatan yang membina kehidupan masyarakat c. Mengatur kegiatan yang membina kehidupan masyarakat	Terlaksana Cukup Terlaksana Tidak Terlaksana

Sumber: Modifikasi Penulis, 2016.

E. Teknik Pengukuran

Untuk mempermudah menganalisis data, maka penilaian terhadap pelaksanaan variable atau indikator dibagi tiga tingkat atau variasi, adapun penilaian tersebut adalah : terlaksana, Cukup terlaksana, Tidak terlaksana.

Pengukuran yang dipergunakan dalam menganalisa adalah dengan menggunakan penelitian secara persentase, yaitu kategori Terlaksana persentase lebih dari 67-100 % untuk kategori Cukup terlaksana antara 34%-66% sedangkan kategori Tidak Terlaksana dari 0-33%. Untuk mengetahui peran Kepala Desa Dalam membina kehidupan masyarakat Desa Muda Setia maka dibuat pengukuran variabel sebagai berikut :

Terlaksana : Apabila penilaian indikator Pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa dalam Membina Kehidupan Masyarakat Desa Muda Setia Kecamatan Bandar Seikijang Kabupaten Pelalawan, telah menjalankan indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori terlaksana berada pada persentase 67-100%.

Cukup terlaksana : Apabila penilaian indikator pelaksanaan Kewenangan Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Desa Muda Setia Kecamatan Bandar Seikijang Kabupaten Pelalawan, telah menjalankan dua dari tiga indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori cukup terlaksana berada pada persentase 34-66%.

Tidak terlaksana : Apabila penilaian indikator pelaksanaa Kewenangan Kepala Desa Dalam Membina Kehidupan Masyarakat Di Desa Muda Setia Kecamatan Bandar Sekijang Kabupaten, hanya menjalankan satu indikator yang ada atau jawaban responden pada kategori tidak terlaksana berada pada persentase 0-33%.

Adapun ukuran yang diberikan masing- masing indikator adalah sebagai berikut :

Selanjutnya pengukuran yang diberikan masing-masing indikator penilaian adalah Sebagai berikut :

1. Penyuluhan

Terlaksana : Apabila item penilaian mendapat tanggapan terlaksana dengan persentase 67-100%.

Cukup terlaksana : Apabila item penilaian mendapat tanggapan cukup terlaksana dengan persentase 34-66%

Tidak Terlaksana : Apabila item penilaian mendapat tanggapan tidak terlaksana dengan persentase 0-33% .

2. Pengarahan

Terlaksana : Apabila item penilaian mendapat tanggapan terlaksana dengan persentase 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila tanggapan responden terhadap item penilaian cukup terlaksana dengan persentase 34-66%

Tidak Terlaksana : Apabila tanggapan responden terhadap item penilaian tidak terlaksana dengan persentase 0-33% .

3. Bimbingan

Terlaksana : Apabila semua item penilaian mendapat tanggapan respon terlaksana dengan persentase 67-100%

Cukup terlaksana : Apabila tanggapan responden terhadap item penilaian cukup terlaksana dengan persentase 34-66%

Tidak Terlaksana : Apabila tanggapan responden terhadap item penilaian tidak terlaksana dengan persentase 0-33%