

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Kajian Pustaka

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan merupakan suatu 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 pemerintah¹.

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu atau seni. Dikatakan sebagai seni karena ada beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan.²

Suryaningrat menyatakan bahwa pemerintah adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan atau dengan kata lain, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang syah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perubahan dan keputusan³.

¹Taliziduhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat : Mempersiapkn Masyarakat Tinggal Landas*, Jakarta, Bina Aksara, 1987, hlm. 36

²Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 20

³Bayu Suryaningrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 2001, hlm. 2

Untuk mengetahui pengertian pemerintahan maka harus juga dikenali istilah pemerintah. Untuk membedakan kedua pengertian tersebut, perlu diterangkan bahwa menurut arti etimologis (tata bahasa) maka :⁴

Pemerintah ialah kata nama subyek yang berdiri sendiri. Contoh : Pemerintah Desa, Pemerintah Daerah dan sebagainya. Pemerintahan ialah kata jadian, yang disebabkan karena subyek mendapat akhiran “an”. Artinya Pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/ kegiatan. Sedang cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut sebagai pemerintahan. Tambahan akhiran “an” dapat juga diartikan sebagai bentuk jama atau dapat berarti lebih dari satu Pemerintah.

Oleh karena itu, didalam uraiannya selanjutnya yang mendapat sorotan ialah baik mengenai Pemerintah sebagai subyek maupun pemerintahan sebagai kegiatan terutama pemerintahan Desa.

Pemerintah merupakan terjemahan kata “*government*” dari bahasa Inggris dan *Government* dari bahasa Perancis yang keduanya berasal dari bahasa Latin, yaitu *Gubernaculum*, yang berarti kemudi, tetapi diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia menjadi Pemerintah atau Pemerintahan dan terkadang juga menjadi penguasa.⁵

Menurut Taliziduhu Ndraha, pemerintahan adalah gejala social artinya terjadi didalam hubungan anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antara individu dengan kelompok. Gejala

⁴Sumber Saparin, *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan dan Administrasi Pemerintah Desa*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 19

⁵ Hessel Nogi S, *Hukum Administrasi Negara; Suatu Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Good Governance*, Balairung, Yogyakarta, 2003, hlm. 34

itu terdapat pada suatu kelompok disebut (X) dalam proses atau interaksi social terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain (Y).⁶

Pemerintahan dimaknai sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara.

Menurut Syaf'I bahwa pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni, dikatakan sebagai seni karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syarat yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki obyek, baik obyek materi maupun formal, universal sifatnya, sistematis dan spesifik (khas). Pemerintahan berasal dari kata "pemerintah" tersebut memiliki empat unsur yaitu : ada dua pihak yang terakandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.⁷

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan Negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai Pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk

⁶ Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 6

⁷ Inu Kencana Syafi'I, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 20

legislatif dan yudikatif. Pemerintahan merupakan lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, sedangkan pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara.⁸

Menurut Hadjon, bahwa birokrasi sebagai organisasi dengan ciri-ciri khusus, menjadi pusat perhatian para ahli berbagai disiplin ilmu social karena jasa Max Weber. Dalam karyanya *The Theory of Economy and Social Organization*, Weber mengemukakan konsepnya tentang *The Ideal Type of Bureaucracy* dengan merumuskan ciri-ciri pokok organisasi birokrasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern, yaitu : peranan birokrasi secara umum dikemukakan oleh Michael G. Roskin dan kawan-kawan mempunyai fungsi yang meliputi kegiatan-kegiatan pengadministrasian, pelayanan, peraturan, perizinan, pengumpulan informasi dan urusan rumah tangga. Seluruh birokrat pemerintahan menjalankan setidaknya dua dari fungsi dasar tersebut, dengan sebagian bekerja secara khusus pada biro tertentu dan sebahagian lagi menjalankan fungsi ganda.⁹

Menurut Syafe'I pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif. Pemerintah adalah lembaga atau badan publik yang mempunyai fungsi dan tujuan

⁸Dewanta Setya, Awan, dkk, *Asas-asas Pemerintahan yang Baik : Antara Konsep dan Aktualisasi*, Aditya Media, 2000, hlm. 23

⁹Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Media Pressindo, Jakarta, 2002, hlm. 23

Negara, sedangkan pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan public dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara.¹⁰

Dalam ilmu pemerintah, pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga public dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara dan menjalankan pemerintahan disebut pemerintah, secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan antara lain sebagai berikut :

- a. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga Negara agar tidak terjadi pembontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keribuatn antar masyarakat, menjamin perubahan aparatur yang terjadi dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang yang melatarbelakangi keadaan mereka.
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah atau akan lebih baik jika dikerjakan oleh Pemerintah.

Pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara. Adapun bentuk-bentuk Pemerintahan mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang berbasis pada kontitusi oligarki dan pemerintahan yang pada konstitusi demokrasi yaitu :¹¹

¹⁰ Inu Kencana Syafe'i, *Op.Cit.*, hlm. 21

¹¹ Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara*. Pekanbaru. Marpoyan Tujuh. Tahun 2015. Hal. 47.

1. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah pemerintah yang bersifat monarkis (*monarchy*), pemerintahan yang bersifat diktatoris (*dictatorship*), pemerintahan yang bersifat teokratis, dan pemerintahan yang bersifat pluraristik (*plural headship*).
2. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah konstitusi demokrasi (*democracy*) adalah system pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan system pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, system pemerintahan dengan pola republic semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk Pemerintahan demokrasi adalah limited monarcy kemudian berkembang menjadi pemerintahan republik.

Bentuk pemerintah pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Bentuk pemerintahan suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegaskan kekuasaannya atas suatu komunitas komunikasi politik.¹²

Pemerintahan dimaknai sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang

¹² Munaf, Yusri. *Op, Cit.* Hal. 48

mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara.¹³

2. Konsep Organisasi Pemerintahan

Secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan peraturan yang ada. Organisasi adalah suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama dengan ciri¹⁴:

- a. Terdiri daripada dua orang atau lebih
- b. Ada kerjasama
- c. Ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain
- d. Ada tujuan yang ingin dicapai.

Musaneef memberikan definisi bahwa yang dimaksud dengan organisasi adalah keseluruhan daripada sumber-sumber baik yang bersifat manusia maupun yang non-manusia, serta pengelompokan daripada tugas dan tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau dengan kata lain organisasi adalah ajang, jaringan tata kerjasama kelompok orang-orang secara teratur dan continue untuk mencapai tujuan-tujuan bersama yang telah ditentukan,

¹³ Hessel Nogi, *Op.Cit.*, hlm. 134

¹⁴ Ati Cahayani, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*, PT Gramedia Widiasama, Jakarta, 2003, hal. 8

dimana didalamnya selalu terdapat tata cara dan hubungan antara atasan dan bawahan¹⁵.

Istilah organisasi menurut Nanang Fatah, memiliki dua pengertian umum yakni¹⁶:

- b. Organisasi sebagai lembaga atau kelompok fungsional seperti perusahaan, sekolah, perkumpulan atau badan-badan pemerintahan
- c. Merujuk pada proses pengorganisasian yaitu bagaimana pekerjaan diatur dan dialokasikan diantara para anggota, sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif.

Suatu organisasi memiliki sedikitnya 3 tingkatan manajeral sebagaimana dikemukakan oleh Kartini Kartono mencakup¹⁷:

- a. Tingkatan institusional yang membahas hal-hal strategis
- b. Tingkatan manajerial, yang berkaitan dengan pengkoordinasian dengan bagian-bagian dalam organisasi
- c. Tingkatan operasinal, yang membahas pekerja

Apabila ditinjau dari adanya pembagian tugas kerja antara unsur pelaksana dan unsur bantuan maka digunakan dasar perorganisasian berdasarkan pendekatan staff dan sehingga ditingkat atas terlihat adanya pihak-pihak yang memberikan pelayanan teknis dan administratif. Menurut Gibson, organisasi dapat diartikan dalam dua macam; yaitu¹⁸ :

¹⁵ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 2003, hlm. 27

¹⁶ Nanang Fatah, *Landasan Manajemen, Rosdakarya*, Bandung, 2003, hlm. 71

¹⁷ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm. 11

¹⁸ Gibson James, *Organisasi Perilaku* (Terjemahan Nunuk Adiarni, Bina Aksara, Jakarta, 1997), hlm. 23

- a. Dalam arti statis yaitu organisasi sebagai wadah tempat dimana kegiatan kerjasama dijalankan
- b. Dalam arti dinamis yaitu organisasi sebagai suatu sistem proses interaksi antara orang-orang yang bekerjasama, baik formal maupun informal.

Menurut Ibnu Syamsi bahwa organisasi mempunyai kesamaan (sinonim) dengan beberapa hal berikut ini ¹⁹:

- a. Institusi/lembaga
Yaitu kelompok yang menampung aspirasi masyarakat; punya aturan tertulis atau tidak; tumbuh dalam masyarakat; mencapai tujuan bersama; dibentuk oleh pemerintah atau swasta
- b. Birokrasi
Administrasi dan manajemen; badan administrasi atau badan manajemen yaitu suatu badan yang menyelenggarakan suatu kegiatan atau pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (baik dalam bidang pemerintahan maupun swasta) melalui sistem kerja yang berlandaskan suatu jaringan tata hubungan kerjasama sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang ditentukan.
- c. Organisasi formal
Organisasi yang memiliki struktur (bagan yang menggambarkan hubungan-hubungan kerja, kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab antara pejabat

¹⁹ Ibnu Syamsi, *Pokok-pokok Organisasi & Manajemen*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hlm. 126

dalam suatu organisasi). Suatu organisasi harus memuat 4 unsur utama, yaitu :

- 1) Berorientasi tujuan
 - 2) Sistem hubungan sosial
 - 3) *Structured Activities*
 - 4) *Technological System*
- d. Organisasi Publik

Ada beberapa bentuk organisasi sesuai dengan karakter dan cirinya masing-masing. Menurut Kassau sebagai mana dikutip oleh Musanef, bahwa bentuk organisasi terdiri dari²⁰ :

a) Organisasi Garis

Cirinya pimpinan tanpa staf pembantu dan adanya kesatuan komando, misalnya organisasi Militer : kompi kebawah

b) Organisasi staff/ Fungsi

Cirinya bawahan mendapt perintah dari beberapa pengawas yang bertanggungjawab kepada beberapa pengawas itu dalam bidangnya masing-masing misalnya organisasi perusahaan.

c) Organisasi Staff dan Garis

Cirinya pimpinan dibantu staff dan adanya kesatuan komando, staff mempunyai wewenang fungsional bantuan teknis, petunjuk hanya kepala/pimpinan mempunyai wewenang komando, misalnya : pemerintahan dan sebagai organisasi militer.

²⁰ Musanef, *op.cit.*, hlm. 63

d) Organisasi Panitia

Cirinya pimpinan berbentuk panitia/dewan terdiri dari beberapa orang, segala keputusan diambil dalam rapat dan dipertanggungjawabkan secara bersama misalnya : Kelompok Kerja, Panitia Kerja atau langsung diberi nama Panitia.

3. Tugas dan Fungsi Pemerintahan

Kerangka pemikiran secara teoritis, Presiden atau Pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ Negara dan sebagai administrasi Negara. Sebagai organ Negara, pemerintah bertindak untuk dan atas nama Negara. Sedangkan sebagai administrasi Negara, pemerintah dapat bertindak baik dalam lapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*besturen*). Penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sebagai administrasi Negara, bukan sebagai organ Negara.²¹

Didalam Negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perUndang-Undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan. Ketentuan bahwa setiap tindakan pemerintahan ini harus didasarkan pada asas legalitas, tidak sepenuhnya dapat diterapkan ketika suatu Negara menganut konsepsi *welfare state* seperti halnya Indonesia. Dalam konsepsi

²¹ *Ibid.*, hlm. 22

welfare state, tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Secara alamiah, terdapat perbedaan gerak antara pembuatan Undang-Undang dengan persoalan-persoalan yang berkembang dimasyarakat. Pembuatan Undang-Undang berjalan lambat, sementara persoalan kemasyarakatan berjalan dengan pesat. Jika setiap tindakan pemerintah harus selalu berdasarkan Undang-Undang, maka akan banyak persoalan kemasyarakatan yang tidak dapat terlayani secara wajar. Oleh karena itu dalam konsepsi welfare state, tindakan pemerintah tidak selalu harus berdasarkan asas legalitas. Dalam hal-hal tertentu Pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas yang didasarkan pada *freies ermessen*, yakni kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pemerintahan menurut pengertian umum, dapat diartikan sebagai wewenang badan-badan/lembaga pemerintahan sebagai pejabat resmi untuk melaksanakan kegiatan pemerintah (*eksekutive power*). Kegiatan mana berarti pelaksanaan serta ditaatinya semua ketentuan pranata hukum dalam batas seluruh atau sebahagian wilayah Negara baik oleh masing-masing oknum warga Negara perseroan maupun secara kolektif oleh komponen-komponen pemerintahan maupun kemasyarakatan. Pranata hukum yang menjadi objek wewenang eksekutif terdiri atas peraturan perUndang-Undangan, peraturan Pemerintah Daerah Otonom serta ketentuan-ketentuan ketatausahaan Badan-badan atau lembaga pemerintah Pusat maupun daerah (peraturan organik).

Wewenang eksekutif tersebut ialah merupakan wewenang pemerintah Pusat yang diserahkan secara konstitusional kepada Sekretaris Negara atau Presiden yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Luas dan batas mengadakan mana meliputi antara lain sebagai berikut :

- a. Wewenang untuk mengadakan hubungan diplomatik, membuat perjanjian dan memaklumkan perang dengan Negara lain
- b. Memberikan grasi, abolisi dan rehabilitasi
- c. Melakukan kegiatan Pemerintahan dalam negeri ialah yang dimaksud dengan pemerintahan umum (*Algemene Bestuur*) yang pelaksanaan kewenangannya dikoordinir oleh Menteri atau Departemen Dalam Negeri dan selanjutnya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah cq. Sekretaris Daerah.
- d. Melakukan kebijaksanaan pertahanan dan keamanan
- e. Melakukan kegiatan pemerintahan dalam bidang teknis dalam bentuk pemberian pelayanan umum dan pemeliharaan kepentingan vital warga masyarakat yang menjadi bidang tanggung jawab lembaga-lembaga departemental maupun non departemen.
- f. Melaksanakan kegiatan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi
- g. Pembinaan administrasi Negara dan sebagainya.

Birokrasi terdapat didalam semua bidang kehidupan dan diperlukan oleh setiap organisasi formal. Birokrasi yang terdapat didalam organisasi formal yang memproses *public goods* dapat disebut dengan birokrasi publik. Seperti diketahui bahwa pemerintahan adalah proses penyediaan jasa public dan layanan civil bagi

masyarakat dan bagi setiap orang. Karakteristik sifat-sifat produk yang disebut jasa public dan layanan civil sedemikian rupa sehingga hamper dalam semua hal, pemerintah mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat atau orang yang bersangkutan.²²

Menurut Taliziduhu Ndraha epistemology Keybernolgy bahwa setiap masyarakat dibentuk dan digerakkan oleh tiga subtkultur yaitu subkultur ekonomi, subkultur kekuasaan dan subkultur pelanggan. Interaksi antara ketiga subkultur itu disebut dengan pemerintahan (*governance*), dari kata pemerintah. Pemerintah adalah pelaku subkultur kekuasaan dan hanyalah salah satu diantara subkultur masyarakat. Tanpa ada subkultur lainnya, tidak terjadi pemerintahan. (Kepemerintahan berarti perihal pemerintah, sama seperti kepengurusan yang berarti pengurus).²³

Dalam teori organisasi pemerintahan, Taliziduhu Ndraha menyebutkan bahwa para ahli berkesimpulan bahwa Negara adalah organisasi kekuasaan. Kalangan statis berpendapat apa saja yang dilakukan oleh Negara itu adalah pemerintahan konstruksi pemikiran kyebernologi menemukan hal-hal yang berbeda yaitu pemerintahan terdapat pada setiap unit social yang secara obyektif terdiri dari tiga subkultur yaitu subkultur ekonomi (SKE), subkultur kekuasaan (SKK) dan subkultur pelanggan. Dalam hubungan itu, pemikiran keybernologikal bertemu dengan pemikiran politik pada saat subkultur ekonomi membutuhkan kekuasaan untuk menegakkan aturan main proses peningkatan nilai sumber daya demi keadilan dan kedamaian umat manusia. Dilihat dari sudut subtansial,

²² *Ibid.*, hlm. 519

²³ Taliziduhu Ndraha, *Keybernology; Kepamongprajaan*, Sirao Credentia Center, Jakarta, 2008, hlm. 56-57

pemerintahan adalah proses perlindungan dan pemenuhan kebutuhan manusia dan masyarakat akan layanan civil dan jasa publik didalam hubungan pemerintahan²⁴.

Pada Negara yang menganut ajaran trias politika, terdapat tiga kekuasaan yaitu legislative, Eksekutif dan Yudikatif. Supaya setiap warga Negara, bahkan setiap orang bias mengontrol ketiga macam kekuasaan bias menyentuh tiap orang, harus ada akses institusional timbale balik langsung dan tidak langsung antara kedua belah pihak, baik formal maupun non formal.²⁵

Kerangka pemikiran secara teoritis, presiden atau pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ Negara dan sebagai administrasi Negara. Sebagai organ Negara, pemerintah bertindak untuk dan atas nama Negara. Sedangkan sebagai administrasi Negara, Pemerintah dapat bertindak baik adlam lapangan pengaturan (regelen) maupun dalam lapangan pelayanan (besturen). Penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sebagai administrasi Negara. Bukan sebagai organ Negara.²⁶

Didalam suatu sistem pemerintahan negara, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada peraturan perUndang-Undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan. Ketentuan bahwa setiap tindakan pemerintahan ini harus didasarka pada asas legalitas, tidak sepenuhnya dapat

²⁴ Taliziduhu Ndraha, *Keybernology; Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005, hlm. 175-176

²⁵ *Ibid.*, hlm. 176

²⁶ Inu Kencana Syafi'i, *op.cit.*, hlm. 22

diterapkan ketika suatu Negara menganut konsepsi welfare state, seperti halnya Indonesia. Dalam konsepsi *welfare state*, tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat.²⁷

Secara almah, terdapat perbedaan gerak antara pembuatan seperangkat aturan dengan persoalan-persoalan yang berkembang dimasyarakat. Jika setiap tindakan pemerintah harus selalu berdasarkan regulasi, maka akan banyak persoalan kemasyarakatan yang tidak dapat dilayani secara wajar. Oleh karena itu, didalam konsepsi welfare state, tindakan pemerintah tidak selalu harus berdasarkan asas legalitas. Dalam hal-hal tertentu pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas yang didasarkan pada Freies Ermessen, yakni kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan social guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum.

Karakteristiki organisasi birokrasi pemerintahan menurut Philipus M. Hadjon, bahwa birokrasi sebagai organisasi dengan ciri-ciri khusus, menjadi pusat perhatian para ahli berbagai disiplin ilmu social karena jasa Max Weber. Dalam karyanya *The Theory Economy and Social Organization*, Weber mengemukakan konsepnya tentang the ideal *type of burcaucracy* dengan merumuskan cirri-ciri pokok organisasi birokrasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern, yaitu peranan birokrasi secara umum dikemukakan oleh Michael G. Roskin dan kawan-kawan mempunyai fungsi yang meliputi kegiatan-kegiatan pengadministrasian, pelayanan, peraturan, perizinan, pengumpulan informasi dan urusan rumah tangga. Seluruh birokrat pemerintahan menjalankan setidaknya dua ahri fungsi

²⁷ Hessel Nogi, *op.cit.*, hlm. 38

dasar tersebut, dengan sebagian bekerja secara khusus pada biro tertentu dan sebagian lagi menjalankan fungsi ganda.

4. Konsep Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.²⁸ Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.

Menurut Hadjon Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.²⁹

Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan

²⁸ Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001. Hal. 2

²⁹ Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 2009. Hal.

formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan diatas wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

5. Konsep Pemerintah Desa

Pemerintah Desa adalah bagian integral dan merupakan struktur organisasi pemerintahan terbawah dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya maka setiap aparat pemerintah Desa harus didasarkan pada peraturan perundangan.³⁰

Untuk menunjang legitimasi yang kuat dan terarah dalam pemerintahan Desa tentunya didasarkan pula pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan responsivitas. Akuntabilitas maksudnya adalah menunjuk pada institusi dan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Selanjutnya adalah transparansi, diutamakan pada pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan masyarakat (publik). Kemudian responsivitas berkaitan

³⁰Taliziduhu Ndraha, *kybernologi I*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hal.44

dengan daya tanggap pemerintah Desa dan BPD dalam menyerap aspirasi-aspirasi masyarakat yang kemudian dijadikan landasan dalam pembentukan peraturan Desa, serta pengambilan kebijakan dan atau keputusan Desa.³¹

Selain itu juga, dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah Desa yang dimaksudkan disini adalah kepala Desa sekaligus keseluruhan perangkat Desa termasuk BPD, tentunya tidak mesti berpijak pada tiga hal tadi. Menurut Prajudi dalam bukunya menerangkan ada beberapa hal yang juga perlu adalah diantaranya. “efektifitas, artinya kegiatan harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan, moralitas yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat dan etika umum maupun etika kedinasan wajib dijunjung tinggi.³²

Sesuai dengan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 25 bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. dalam ilmu manajemen pembantu pimpinan disebut staf. Staf professional diartikan sebagai pegawai yntu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggungjawab, dan berperilaku professional dalam menjalankan tugasnya (Lembaga Administrasi Negara, 2009). Selanjutnya pada pasal 26 disebutkan;

Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Perangkat Desa adalah pembantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas

³¹Edy Topo Ashari dan Desi Pernanda, membangun pemerintahan yang baik, bahan ajar diklatpim III, lembaga administrasi negara RI, Jakarta. Hal.6

³² Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010, hal 79.

menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Perangkat Desa diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan. Karena tugas pemerintah Desa yang begitu berat maka perangkat Desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan.³³

Pengembangan Perangkat Desa sebagai organisasi pemerintah dibentuk dan didirikan dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karena memiliki tugas yang berat, organisasi pemerintah harus dipimpin dan diisi oleh sumber daya manusia terpilih yang memiliki semangat yang tinggi, komitmen yang utuh, dan kompetensi yang mumpuni untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan (Lembaga Administrasi Negara RI, 2009).

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga legislasi dan wadah yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat.

³³ Rozali Abdullah, pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007, hal.171

Adapun Menurut H.A.W Widjaja beliau mengemukakan fungsi dari Badan Permasyarakatan Desa adalah menetapkan peraturan bersama kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.³⁴

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat membuat Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa. Dalam hal ini, BPD sebagai lembaga pengawasan memiliki kewajiban untuk melakukan control terhadap implementasi peraturan Desa serta anggaran pendapatan dan belanja Desa (APBDes).³⁵

Telah begitu banyak peraturan yang mengatur tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang belum sepenuhnya menjadikan aspirasi masyarakat sebagai acuan dalam pembuatan peraturan Desa, menjadikan penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana sebenarnya kinerja BPD itu, apakah benar-benar membantu pemerintah Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan atau hanya menjadi simbol demokrasi tanpa implementasi, atau malah menimbulkan masalah yang tidak perlu, yang hanya akan menghabiskan energy yang sesungguhnya lebih dibutuhkan oleh masyarakat Desa untuk melepaskan diri dari jerat kemiskinan dan krisis ekonomi. Berdasarkan pengamatan awal dan informasi yang didapatkan oleh peneliti bahwa kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) telah berjalan dengan baik.

³⁴ HAW. Widjaja, penyelenggaraan otonomi di Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hal.279

³⁵HAW. Widjaja, Pemerintahan Desa/Marga berdasarkan Undang-undan No.22 tentang pemerintahan Daerah suatu telaah Administrasi Negara, cet.3, jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hal.141

5. Konsep Kebijakan

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar program-program pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan serta tujuan berdirinya Negara dapat tercapai.

Model kebijakan adalah rekonstruksi bantuan untuk menata secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman-pengalaman keadaan bermasalah untuk mendeskripsikan menjelaskan dan meramalkan aspek-aspek dengan maksud memecahkan permasalahan. Manfaatnya pertama karena kebijakan public merupakan proses yang kompleks, karena itu sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks itu. Kedua, sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu.³⁶

Menurut Dunn perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :³⁷

1. Pengelolaan informasi, yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternatif-alternatif, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.

³⁶Anwar, Khairul. *Ekonomi-Politik Formulasi Kebijakan Dalam Konteks yang Berubah*. Pekanbaru:Alaf Riau. 2011. Hal 71

³⁷ Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press. 2003. Hal. 608.

Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparaturnya pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.³⁸

Tangkilisan menyatakan bahwa “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa :³⁹

1. Kajian pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.

Model kebijakan yang sesuai dengan situasi sekarang ini adalah model sistem dimana memperhatikan Desakan-Desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, gangguan, rintangan, ujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *public polic*, bukan sebaliknya, mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok.⁴⁰

Kebijakan memuat tiga elemen kebijaksanaan yaitu identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai

³⁸ Kansil, CST, dan Cristine. *Sitem Pemerintah Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. 2008. Hal 86

³⁹ Tangkilisan, Hesel Nogi. *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lukman Offset. 2003. Hal. 3

⁴⁰ Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung. Refika Aditama. 2005. Hal.150

tujuan yang diinginkan, penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.⁴¹

Kebijaksanaan menurut Friedrich adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁴²

Selanjutnya dalam menilai pelaksanaan kebijakan tersebut perlu dilakukan pengawasan, sehingga pengawasan dapat diartikan meliputi, mengawasi berjalan dan dilaksanakannya rencana, memberikan pandangan berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Dengan demikian pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan. Menilainya dan mengoreksinya dengan maksud supaya pelaksanaan sesuai dengan rencana semula.

6. Konsep Implementasi Kebijakan

Tahapan implementasi kebijakan yang menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Disini akan dapat dipahami, bagaimana kinerja dari suatu kebijakan, bagaimana isi yang berinteraksi dengan kelompok sasaran dan bagaimana sejumlah faktor yang berasal dari lingkungan (politik, sosial dan lain-lainnya) berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan.

⁴¹ Islamy, M. Irfan.. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. 2007. Hal. 17

⁴² Wahad, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta. Bumi Aksara. 2004. Hal.3

Keberhasilan Implementasi kebijakan yaitu: setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat Implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:⁴³

- 1) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan
- 5) Siapa pelaksana program

Sementara itu situasi implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan dan aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga penguasa
3. Keputusan dan daya tanggap

Menurut George Edward III bahwa Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis dimana terdapat factor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi dalam mencapai kebijakan itu sendiri dimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu :⁴⁴

- a. Komunikasi
- b. Sumber Daya
- c. Disposisi/Sikap
- d. Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi

Agar suatu kebijakan yang di implementasikan dapat mencapai hasil diinginkan maka kebijakan tersebut harus dikomunikasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

⁴³ Riant Nugroho *Kebijakan publik: Formulasi dan Evaluasi*. PT, Elex Media Komputindo. Jakarta. 2008. Hal. 174

⁴⁴ Edward III, George c (edited), *Publik policy implementing*, Jai Press Inc. Landon-England. 1984. Hal. 9-10.

Apabila penyampaian tujuan dan sasaran tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui samasekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi sesuatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Komunikasi menurut sadarmayanti adalah proses kegiatan penyampaian warta/berita/informasi yang mengandung arti dari satu pihak (seseorang atau tempat) lain, dalam usaha mendapatkan saling pengertian. Jadi komunikasi disini memberikan arti yang luas karena tidak hanya menitik beratkan pada segi manusianya saja tetapi peralatan elektronik (komputer) mampu menjadi pengirim berita dalam suatu sistem komunikasi moderen. Oleh karena itu diperlakukan adanya tiga hal, yaitu (1) penyaluran (transmisi) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula, (2) Kejelasan, adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan dan (3) adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan.

2. Sumber Daya

Cheema dan Rondinelli mengatakan bahwa “keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performasi kebijakan yang mencakup pencapaian tujaun, peningkatan kemampuan pemerintahan di unit-unit lokal guna merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan akses fasilitas pemerintahan.

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya baik sumber daya manusia, matrial dan metode. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila

implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber Daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya akan tinggal diatas kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan permasalahan yang ada di masyarakat dan upaya memberikan upaya untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Sumber Daya ini meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab, dan fasilitas yang di butuhkan dalam pelaksanaan.

3. Disposisi/sikap

Disposisi adalah sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis implementor terhadap program.

Edwards III mengatakan bahwa disposisi dalam implementasi kebijakan diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan atau ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasinya tidak menjadi efektif dan efisien. Jadi dalam implementasi kebijakan tidak boleh menjadi kesenjangan antara pembuat

implementor kebijakan dan endaknya keduanya terjalin hubungan yang saling mendukung agar implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

4. Struktur birokrasi

Mnurut Edward III, ada dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu prosedur operasi yang standar (standard operation procedure) dan fragmentasi. Standar operation procedure dikembangkan sebagai respon terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksana untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Sedangkan frakmentasi dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi seperti komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat eksekutif, konstitusi negara dan alat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Lima hal harus tergambar dalam suatu struktur birokrasi yaitu : (a) jenjang hirarki jabatan-jabatan manajerial yang jelas sehingga terlihat siapa yang bertanggung jawab kepada siapa, (b) pelembangan berbagai jenis kegiatan operasional sebagai jawaban terhadap pertanyaan “siapa yang berhubungan dengan siapa dan untuk kepentingan apa, (d) jaringan informasi yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan baik yang bersifat institusional maupun individu; (e) hubungan antara satu satuan kerja dengan berbagai satuan kerja yang lainnya. Kesederhanaan prosedur di samping dapat melicinkan jalannya pelaksanaan kebijakan juga mengakibatkan timbulnya inisiatif yang bermanfaat di kalangan implementor.

7. Otonomi Desa

Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban Menghormati otonomi asli yang dimiliki Desa tersebut.⁴⁵

Menurut Fakrulloh dkk bahwa : dalam memaknai otonomi asli terdapat dua aliran pemikiran yaitu :⁴⁶

- a. Aliran pemikiran pertama memakai kata otonomi asli sebagai otonomi adat atau Dekat dengan social budaya, dan .
- b. Aliran pemikiran yang memaknainya sebagai otonomi yang diberikan. Oleh karenanya digagasan pemikiran bahwa otonomi Desa sebagai otonomi masyarakat sehingga lebih tepat disebut otonomi masyarakat Desa.

Menurut Jualliantara menerangkan bahwa otonomi Desa bukanlah sebuah kedaulatan melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan Dasar prakarsa dari masyarakat. Otonomi dengan sendirinya dapat menutup pintu intervensi Institusi di atasnya. Sebaliknya tidak dibenarkan proses intervensi yang serba paksa, mendadak dan tidak melihat realitas komunitas.

Otonomi Desa hingga saat ini masih menjadi isu perdebatan baik ditinjau dari pengertiannya maupun hakekatnya. Jika dilihat dari berbagai kebijakan

⁴⁵ Widjaja, HAW.. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat Dan Utuh*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada 2003. Hal. 165

⁴⁶ Fakrulloh, Zundan, dkk. *Kebijakan Desentralisasi Di Persimpangan*. Jakarta. CV.Cipruy. Berkaitan dengan otonomi asli. 2004. Hal. 77.

pengaturan tentang Desa yang ada hingga saat ini maka otonomi Desa tidak secara eksplisit memiliki pengertian yang jelas dan dapat diterima secara umum.⁴⁷

Desa selain mempunyai wewenang untuk menga-tur dan mengurus kepentingan rumah tang-ganya sendiri juga memposisikan Desa di bawah kabupaten. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke kabupaten dan Desa. Tujuannya agar tidak terjadi penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan, memberi ruang kepada Desa untuk berbuat sesuai dengan kebutuhan lokal, serta membuat kekuasaan bisa dibawa lebih dekat pada masyarakat dan mudah dikontrol oleh rakyat setempat.⁴⁸

⁴⁷ Eko, Sutoro dkk. *Prakarsa Desentralisasi & Otonomi Desa*. Yogyakarta, IRE Press. 2005. Hal 74.

⁴⁸ Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung, Fokusmedia. 2007. Hal 31.

B. Kerangka Pikiran

Dalam penelitian ini peneliti menetapkan Kerangka pikir penelitian sebagaimana terlampir pada gambar dibawa ini :

Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Tentang Pelaksanaan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Desa (Studi Kecamatan Rokan IV Koto)



Sumber : Olahan Data Penelitian, 2018

D. Konsep Operasional

Untuk Menghilangkan serta menghindari dari kesalah pahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan dalam konsep operasional sebagai berikut :

1. Implementasi dalam penelitian ini adalah penerapan kebijakan yang ditetapkan dalam pencapaian tujuan sasaran yang akan dicapai.
2. Urusan Pemerintahan dalam penelitian ini adalah Penyerahan urusan pemerintahan kabupaten yang diberikan terhadap Desa.
3. Pemeintahan Desa dalam penelitian ini adalah pemerintah Desa dalam melaksanakan otonomi dasa dengan tujuan mewujudkan pembangunan dan pengembangan Desa.
4. Pemberdayaan Desa dalam penelitian ini adalah penetapan pengembangan terhadap masyarakat dalam kaitan kemajuan kemampuan masyarakat dalam pengembangan usaha atau kegiatan peningkatan perekonomian Desa.
5. Pengembangan Pertanian dalam penelitian ini adalah Pencapaian pembinaan dan bimbingan terhadap masyarakat Desa guna pengembangan pengetahuan masyarakat dalam pencapaian hasil pertanian masyarakat.

Adapun indikator yang digunakan sebagai berikut :

4. Komunikasi dalam penelitian ini adalah kordinasi penyerahan urusan kabupaten terhadap Desa guna pencapaian otonomi Desa dengan mempertimbangkan pelaksanaan dan hasil pencapaian yang terlaksana.

5. Sumber Daya dalam penelitian ini adalah menunjuk setiap pelaksanaan kebijakan pemerintah Desa dalam pelaksanaan pemberdayaan Desa dalam meningkatkan hasil produksi pertanian masyarakat Desa.
6. Disposisi yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat pada pemerintah Desa dalam melaksanakan pemberdayaan Desa dengan melaksanakan pengembangan pertanian bagi masyarakat Desa melalui tahapan dan proses guna pencapaian tujuan pengembangan kesetabilan perekonomian masyarakat Desa.
7. Struktur Birokrasi dalam penelitian ini adalah Mekanisme implementasi program dalam kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami serta acuan dalam pelaksanaan pemerintah Desa dalam pengambilan atas kebijakan yang akan dilaksanakan.

D. Operasional Variabel

Tabel II.1 Operasional Variabel Penelitian Tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Desa (Studi Kecamatan Rokan IV Koto)

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Penilaian
Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis dimana terdapat faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi dalam mencapai kebijakan, George Edward III (1984: 9-10),	Implementasi Kebijakan	1. Komunikasi	a. Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Desa b. Penetapan Urusan Pemberdayaan Desa. c. Koordinasi Pemerintah Desa dengan masyarakat pengembangan Produksi Pertanian.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		2. Sumber Daya	a. Kemampuan Pemerintah Desa dalam pemberdayaan petani. b. Jumlah tenaga pelaksana pemberdayaan Pertanian. c. Bantuan kegiatan Pemberdayaan	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

1	2	3	4	5
		3. Disposisi	a. Sikap pemerintah Desa dalam pengembangan petani. b. Laporan pertanggungja waban pengembangan produksi pertanian. c. Ketetapan pencapaian pengembangan produksi pertanian.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		4. Struktur Birokrasi.	a. Tahapan pengembangan produksi pertanian. b. Pencapaian hasil pegembangan produksi pertanian. c. Pendukung pengembangan akan produksi Pertanian.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

Sumber : Olahan Data Penelitian, 2017

F. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur Pelaksanaan Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Desa (Studi Kecamatan Rokan IV Koto), maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variabel penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Terimplementasi :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terimplementasi :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66.

Kurang Terimplementasi :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 1%-33%

Sedangkan ukuran untuk masing-masing indikator sebagai berikut:

1. Komunikasi, dapat dikatakan gorikan:

Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66.

Kurang Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 1%-33%

2. Sumber Daya, dapat dikatakan gorikan:

Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66.

Kurang Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 1%-33%

3. Disposisi, dapat dikatakan gorikan:

Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66.

Kurang Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 1%-33%

4. Struktur Birokrasi, dapat dikatakan gorikan:

Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66.

Kurang Baik :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 1%-33%