

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Syafiie (2005:23), ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengatur (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Gaffar (Dalam Ndraha. 2010;16) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik (alokasi otoritarif nilai-nilai di dalam sebuah masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara.

Selanjutnya menurut Musanef (Dalam Syafiie. 2011;8) ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya di wakili oleh dinas itu.

Sedaangkan Ndraha mengartikan Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap

orang akan jasa publik dan layanan sipil, dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan (dalam Ndraha, 2011;7).

2. Konsep Pemerintahan

Dalam melaksanakan suatu pemerintahan yang baik terdapat beberapa uraian-uraian definisi tentang pengertian pemerintahan, secara etimologi pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut :

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, yang berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Menurut Ndraha (2010;6) pemerintahan gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok.

Menurut Apter, pemerintahan itu merupakan satuan anggota yang paling umum yang (a) memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan (Dalam Syafiie,2005:21).

Mengenai fungsi Pemerintah sendiri, bertrand dalam Wasistiono (2006; 53 dalam Prospek Pengembangan Desa) juga mengemukakan pendapat tentang fungsi pemerintahan yakni:

1. Membuat hukum.
2. Menegakkan hukum.
3. Pelayanan publik.
4. Pendorong perubahan sosial.

3. Konsep Kebijakan

Kebijakan menurut Ndraha (2011 ;498) yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah adalah sebagai pilihan terbaik, usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral, diarahkan guna menepati pertanggung jawaban aktor pemerintahan di dalam lingkungan pemerintahan.

Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya. Kebijakan publik adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak Young & Quinn, (dalam Suharto,2005 ;44).

Kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu (Suharto, 2005;7)

Menurut Anderson (Dalam Winarno 2014;21) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Kebijakan menurut Thomas dye (dalam Abidin, 2012;5) adalah sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak ,elakukan sesuatu.

Lebih jauh dijelaskan Heglo dan Jones menguraikan kebijakan menjadi empat isi yaitu: yang pertama adalah tujuan yang di maksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai. Kedua, rencana atau proposal yang merupakan alat cara tertentu mencapainya. Ketiga, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapaitujuan yang dimaksud. Keempat adalah keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program. Dan yang kelima adalah dampak (effect) yakni, dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat (dalam Abidin,2012;6).

Menurut Ealau dan Prewit (dalam Suharto 2010;7) Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang-ulang baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya.

Selanjutnya dapat dilihat definisi kebijakan yang dikemukakan oleh Abdul Latif (2005;88) mengemukakan bahwa kebijakan adalah:

Kata kebijakan yaitu: Perilaku seseorang pelaksanaan pejabat atau perseorangan, kelompok kekuatan politik atau kelompok pakar atau instansi pemerintah yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang di arahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya kepada tujuan seraya mencapai peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan mewujudkan sasaran yang ingin di capai.

4. Konsep Evaluasi

Didalam buku *Kybernologi*, Ndraha (2003; 201) menjelaskan bahwa evaluasi adalah proses perbandingan standar dengan fakta dan analisis hasilnya.

Kemudian Ndraha (2003; 202) menjelaskan tiga model evaluasi, yakni :

- a. Model *before-after*, yaitu pembandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, *treatment*). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*.
- b. Model *das Solen-das Sein*, yaitu pembandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak Ukurnya adalah *das Sollen*.
- c. Model Kelompok Kontrol-Kelompok Tes, yaitu pembandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok Tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Menurut Dunn dalam Nugroho (2004;186) kriteria dari evaluasi kebijakan publik mencakup:

1. Efektifitas, apakah hasil yang diinginkan tercapai.
2. Efisiensi, seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah.
4. Pemerataan, apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda.
5. Ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna.
6. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan atau nilai kelompok.

Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn (2011;68)

Memberi arti pada istilah evaluasi bahwa secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*) pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satu nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Husein Kosasih (dalam Sutopo dan Sugiyanto, 2001;23-33) mengemukakan bahwa evaluasi bertujuan agar dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan misi dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program kegiatan di masa yang akan datang.

Menurut Nurcholis (2005;1169) Evaluasi adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala yang terjadi dari suatu kegiatan.

Selanjutnya menurut Syafiie (2003; 3-5) evaluasi dalam bidang kerja mempunyai beberapa fungsi diantaranya adalah:

1. Untuk mengetahui tingkat kesiapan dari pegawai atau karyawan untuk melaksanakan tugas kerja;
2. Untuk mengetahui sejauhmana hasil kerja yang telah dicapai dalam proses bekerja yang telah dilaksanakan, apakah hasil yang dicapai sudah sesuai dengan yang diharapkan atau belum;
3. Apakah tugas yang diberikan dapat dilanjutkan dengan tugas lain atau kita harus mengulanginya;

4. Untuk mendapatkan informasi dalam memberi bimbingan pekerjaan tentang jenis pekerjaan atau jenis jabatan yang cocok untuk pegawai;
5. Untuk informasi menentukan apakah pegawai tersebut dapat dinaikkan atau dipromosikan kejabatan lainnya;
6. Untuk membandingkan apakah prestasi yang dicapai oleh pegawai sudah sesuai kapasitasnya atau belum;
7. Untuk menafsirkan apakah pegawai tersebut telah cukup matang untuk kita lepaskan.

Adapun langkah – langkah evaluasi yang dapat dilakukan menurut Ndraha (2003 ; 202) adalah sebagai berikut :

1. Pembuatan standar (kendali, S); beberapa standar; *das Sollen*, data sebelum terhadap data sesudah atau sebaliknya, atau data-test dengan data kontrol.
2. Pemantauan fakta (F).
3. Perbandingan F dengan S.
4. Hasil perbandingan $F = S$, $F < S$, $F > S$.
5. Hasil perbandingan :
 - a. ? -----→ $F = S$ -----→ ?
 - b. ? -----→ $F < S$ -----→ ?
 - c. ? -----→ $F > S$ -----→ ?
6. Analisis hasil perbandingan berdasarkan model-model diatas.
7. Tindak lanjut :
 - a. Tindakan korektif
 - b. Tindakan afirmatif
 - c. Feedback

5. Otonomi Desa

Menurut HAW. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa:

“ Desa adalah sebagian suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintah Desa adalah keanekaragaman, partisipatif, otonomi asli, demokratis dan pemberdayaan masyarakat” (Widjaja, 2003; 3).

Widjaja (2003; 165) menyatakan bahwa 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. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik, maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut dimuka pengadilan.

Bagi desa otonomi desa otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Desa atau nama lainnya yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintah Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan

pemerintah berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintah Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada kepala desa.

Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsadan negara indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam Ikatan Negara Kesatuan Reupblik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang di landaskan dalam koridor peraturan perundang undangan yang berlaku (Widjaja,2003: 166)

6. Konsep Pelaksanaan Tugas

Siagian (2005; 126) mengatakan bahwa pelaksanaan tugas adalah suatu kegiatan yang diarahkan kepada keberhasilan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada.

Kemudian Moekizat (1998; 12) menyatakan bahwa pelaksanaan tugas adalah seberapa banyak pekerjaan yang dapat dicapai dan diharapkan dari tiap – tiap pegawai atau kelompok pegawai.

Menurut Lowler dan Porter dalam As'ad (2001; 47) menjelaskan, bahwa:

1. Pelaksanaan tugas adalah hasil yang dicapai oleh seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pelayanan yang bersangkutan.
2. Pelaksanaan tugas adalah suatu yang berkenaan dengan apa yang dihasilkan seseorang dari tingkah laku kerjanya.

Menurut Moekijat (2010;11), Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap.

7. Konsep Perencanaan

Menurut Sjafrizal (2014;30) sejak semula tujuan dan fungsi utama dari perencanaan pembangunan dalam literatur adalah untuk menjamin terwujudnya penggunaan waktu, daya, baik dana dan tenaga secara efektif dan efisien dan adil. Aspek penting yang terus diupayakan agar perencanaan pembangunan tersebut dapat disusun dengan layak secara teknis dan mendapat dukungan dari seluruh masyarakat dan elite politik sehingga pelaksanaannya di lapangan dapat di jamin.

Perencanaan pembangunan mempunyai berbagai jenis, tergantung dari sifatnya masing-masing. Menurut Asyad dalam Sjafrizal (2014;30) Perencanaan menurut jangka waktunya, perencanaan pembangunan dapat diklarifikasi atas tiga jenis yaitu : *Perencanaan Jangka Panjang, Perencanaan Jangka Menengah, dan Perencanaan Jangka Pendek.*

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisiensi sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara cepat, tepat, terarah dan efisiensi sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur dan sejahtera.

Secara umum terdapat empat tahapan dalam proses pembangunan yang sekaligus juga menggambarkan tugas pokok badan perencana pembangunan. *Tahap pertama* adalah penyusunan rencana, *Tahap kedua*, penetapan rencana. *Tahap ketiga*, pengendalian pelaksanaan rencana. Dan *Tahap keempat*, evaluasi keberhasilan pelaksanaan rencana (Sjafriazal 2014;38).

8. Konsep Pengendalian

Menurut Sjafrizaal (2014;100) pengendalian atau pemantauan dilaksanakan pada waktu program dan kegiatan sedang dilaksanakan kegiatan pengendalian ini disiapkan untuk memastikan kesesuaian antara pelaksanaan program dan proyek dengan apa yang direncanakan sebelumnya. Unsur-unsur pengendalian yang dilakukan adalah dari segi kesesuaian fisik dan kualitas kerja, realisasi penggunaan dan maupun waktu yang digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan. Sedangkan evaluasi dilakukan setelah program dan kegiatan selesai dilaksanakan. Beberapa tahun kemudian dilaksanakan evaluasi untuk mengetahui apakah pelaksanaan pembangunan sesuai dengan tujuan dan sasaran dari perencanaan. Kegiatan pengendalian dan evaluasi tersebut dilakukan bukanlah untuk menemukan penyelewengan keuangan sebagaimana yang biasanya dilakukan dalam pengawasan dan pemeriksaan.

9. Konsep Pemberdayaan

Secara Konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (*empowement*), berasal dari kata *power* yang berarti kekuasaan atau keberdayaan. Karenanya ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep kekuasaan. (Suharto, 2006; 57)

Menurut Slamet (Dalam M. Anwas, 2012;49) pemberdayaan adalah bagaimana membuat masyarakat mampu membangun dirinya dan memperbaiki kehidupannya sendiri.

Sedangkan Sedarmayanti (dalam Makmur, 2008;53-54) mengartikan pemberdayaan yang pertama, menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat, organisasi atau individu agar lebih berdaya. Kedua menekankan pada proses menstimulasi, mendorong dan memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau pemberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya.

Menurut Mukhtar Sarman (Simanjuntak 2013;73) Pemberdayaan masyarakat bermakna suatu upaya untuk mendorong dan merangsang adanya kemandirian, suatu bentuk partisipasi masyarakat tidak akan terbentuk.

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik di bidang ekonomi, sosial, agama, dan budaya. (Widjaja, 2002; 169).

Kemudian Parsons lebih menekankan, mengartikan pemberdayaan adalah sebuah proses agar setiap orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrol, dan mempengaruhi, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupan. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, kekuasaan, yang cukup untuk

mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lainn yang menjadi perhatiannya (Mardikanto dan Soebianto, 2013;29).

Pemberdayaan harus berlangsung secara terus menerus, komperehensif an simulatan, sampai amabang batas tercapainya keseimbangan yang dinamik antara pemerintah dengan yang diperintah. Dalam hubungan itu diperlukan berbagai program pemberdayaan, yakni:

- a. Pemberdayaan politik pemerintahan, yang bertujuan meningkatkan *barganing position* yang diperintah terhadap pemerintah. Melalui bargaining tersebut yang diperintah mendapatkan apa yang merupakan hak nya dalam bentuk barang, jasa, layanan, dan kepedulian, tanpa merugikan orang lain.
- b. Pemberdayaan politik ekonomi, dimaksud sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan yang diperintah sebagai konsemer untuk berfungsi sebagai penanggung dampak negatif pertumbuhan, dan pemikul beban pembangunan.
- c. Pemberdayaan politik sosial budaya, yang berjuang meningkatkan kemampuan sumber daya manusia melalui *human insvestment*, guna meningkatkan nilai manusia (*human dignitiry*), penggunaan (*human utilization*) dan perlakuan seadil-adilnya terhadap manusia.
- d. Pemberdayaan politik lingkungan, dimaksudkan sebagai program perawatan dan pelestarian lingkungan, supaya

anantara yang diperintah dengan lingkungan terdapat hubungan saling menguntungkan.

10. Konsep Pembangunan

Pembangunan (*development*) sering diartikan sebagai kegiatan atau usaha secara sadar, kepada kondisi yang lebih baik menyangkut sikap, pola pikir, dan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat. Pembangunan dapat berarti pula suatu usaha merubah pola pikir, perilaku dan sikap primitive ke arah kemajuan/modernisasi melalui rekonstruksi dan reformasi tatanan sosial, kegiatan pembangunan harus pula berperan sebagai agen perubahan (*agen of change*) yang sifatnya berorientasi pada pelaksanaan dan pemecahan masalah.

Menurut Siagian (2012;4) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

11. Konsep Pembangunan Partisipatif

Taliziduhu Ndraha (Soebroto, 2005) memberikan beberapa kriteria yang terdapat dalam pembangunan masyarakat desa yaitu:

- a. Adanya partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan
- b. Adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan
- c. Kemampuan masyarakat desa untuk berkembang telah dapat ditingkatkan
- d. Prasarana fisik telah dapat dibangun dan dipelihara
- e. Lingkungan hidup yang serasi telah dapat dibangun dan dipelihara.

Soetrisno (2005;221) memberikan dua macam definisi tentang partisipatif rakyat (masyarakat) dalam pembangunan yaitu: pertama partisipatif rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam definisi ini diukur dengan kemauan rakyat untuk ikut bertanggung jawab dalam pembiayaan dan pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan proyek pembangunan pemerintah. Kedua partisipasinya rakyat merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat, dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun di wilayah mereka.

12. Konsep Partisipasi Masyarakat

Menurut Ndraha dalam Mustafa (2014;79) partisipasi sebagai pengambilan bagian kegiatan bersama. Kegagalan dalam mencapai hasil dari program pembangunan, tidak mencapai sasaran karena kurangnya partisipasi masyarakat.

Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa sebab diantaranya:

- a. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil masyarakat dan tidak menguntungkan rakyat banyak
- b. Pembangunan meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu
- c. Pembangunan di maksud untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman mereka

- d. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi sejak semula rakyat di ikut sertakan.

Menurut Sugiono (2013;65) juga mengemukakan tentang jenis-jenis dan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat antara lain, seperti partisipasi masyarakat dengan pemikiran, partisipasi dengan tenaga, partisipasi dengan pikiran dan tenaga atau partisipasi aktif, partisipasi aktif dengan keahlian, partisipasi dengan jasa, barang, dan sumbangan lain.

Menurut Siagian (2013;33) partisipasi masyarakat terbagi menjadi dua yaitu:

1. Partisipasi pasif, yaitu sikap, perilaku dan tindakannya rakyat tidak melakukan hal-hal yang dapat menghalangi kelancaran jalannya roda pembangunan
2. Partisipasi aktif yaitu:
 - a. Adanya kesadaran masyarakat dan negara yang tinggi dan tidak menyerahkan penentuan nasib kepada orang lain, serta kepada pemimpin, tokoh masyarakat formal maupun non formal.
 - b. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan berarti mendorong kearah pembangunan yang serasi dan martabat manusia, keadilan sosial sebagai lingkungan hidup manusia.

Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Mustafa 2014) membagi partisipasi dalam tahapan pelaksanaan, yang merupakan tahapan terpenting dalam pembangunan, karena inti dari pembangunan adalah pelaksanaannya. Wujud nyata dalam partisipasi pada tahap ini digolongkan menjadi dua yaitu partisipasi dalam bentuk sumbangan materi dan bentuk tindakan sebagai anggota program.

Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Mustafa 2014;56) membedakan partisipasi menjadi empat jenis yaitu :

1. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan, baik bersifat politis yang menyangkut kepentingan mereka maupun dalam hal bersifat teknis.
2. Partisipatif dalam pelaksanaan pembangunan, partisipasi ini meliputi mengerakkan sumber dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program.
3. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan, partisipasi yang mengambil manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah di capai baik berkaitan dengan kualitas segi kuantitas dapat dilihat dari presentasi keberhasilan
4. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu ketertiban anggota masyarakat dan menilai sampai mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan perencanaan dan sejauh mana hasil dapat mengetahui kebutuhan masyarakat.

13. Konsep Kelembagaan Masyarakat

Menurut Selo Soemardjan (dalam Soekanto, 2013; 22) masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan. Lembaga kemasyarakatan adalah himpunan daripada norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat. (Soekanto, 2013 ; 172). Lembaga kemasyarakatan dianggap sungguh-sungguh berlaku apabila norma-norma sepenuhnya membantu pelaksanaan pola-pola kemasyarakatan. Perilaku perorangan yang dianggap sebagai peraturan merupakan hal sekunder bagi lembaga kemasyarakatan dalam (Soekanto, 2013; 177).

Norcholis (2001;151) mengemukakan kegiatan Lembaga Kemasyarakatan ditujukan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui:

- a. Peningkatan pelayanan masyarakat
- b. Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan
- c. Pengembangan keitraan
- d. Pemberdayaan masyarakat
- e. Pengembangan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat setempat.

Menurut Soedjono Soekarno (Dalam Poernomo, 2003; 145) kelembagaan sosial atau kelembagaan masyarakatan adalah himpunan norma-norma atau segala tindakan yang berkisar pada satu pokok kebutuhan manusia. Himpunan norma tersebut ada dalam segala tindakan serta mengatur manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan kata lain kelembagaan sosial terdiri dari himpunan norma dengan keterkaitan yang erat dan sistematis membentuk piranti untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Kemudian dari pada itu Robert Mac Iver & Charles H. Mengartikan Lembaga Kemasyarakatan sebagai tata cara prosedur yang telah diciptakan untuk mengatur hubungan antara manusia yang berkelompok dalam suatu kelompok kemasyarakatan yang dinamakan asosiasi. Lembaga kemasyarakatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok manusia pada dasar mempunyai beberapa fungsi yaitu:

5. Memberikan Pedoman pada anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap didalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat, terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan.
6. Menjaga keutuhan masyarakat.
7. Memberian pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial. Artinya, sistem pengawasan masyarakat terhadap tingkah laku anggota- anggotanya (dalam Soekanto, 2013;198-199).

Adapun dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 150 ayat (3) juga dijelaskan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Lembaga Kemasyarakatan Desa memiliki fungsi :

- a. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- b. Menanamkan dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan masyarakat;
- c. meningkatkan kualitas dan mempercepat pelayanan Pemerintah Desa kepada masyarakat desa;
- d. Menyusun rencana, melaksanakan, mengendalikan, melestarikan , dan mengembangkan hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. menumbuhkan, mengembangkan, dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, swadaya, serta gotong royong masyarakat;
- f. meningkatkan kesejahteraan keluarga; dan
- g. meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Kemudian landasan yuridis lain yang memperkuat keberadaan Lembaga kemasyarakatt ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Penataan Kelembagaan Masyarakat, dimana pada pasal 7 disebut bahwa jenis-jenis lembaga kemasyarakatan terdiri dari:

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan MasyarakatDesa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau sebutan nama lain.
- b. Lembaga Adat.
- c. Tim Penggerak PKK Desa/Kelurahan.
- d. RT/RW.
- e. Karang Taruna.
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

Pada butir a dalam pasal ini disebutkan bahwa satu jenis lembaga kemasyarakatan yang dapat dibentuk di desa adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), pada pasal 8 Permendagri ini dijelaskan bahwa tugas dari lembaga pemberdayaan masyarakat Desa itu sendiri adalah menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

Kemudian pada pasal 9 Permendagri nomor 5 tahun 2007 ini menjelaskan bahwa untuk melaksanakan tugasnya lembaga pemberdayaan masyarakat desa memiliki fungsi, yaitu:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dan pembangunan.
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif.
- e. Penumbuh kembangkan dan penggerakan prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong-royong masyarakat.
- f. Penggali, perdayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya alam serta keserasian lingkungan hidup.

Keberadaan LPM di desa yang diakui keberadaannya membuat daerah-daerah di Indonesia terdorong untuk mengakui dan membentuk lembaga ini, salah satunya di Kampung Simpang Perak Jaya melalui Peraturan Daerah Siak Nomor 15 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan. Dimana didalam Perda tersebut terdapat tugas LPM pada pasal 38 yaitu:

3. Menyusun rencana pembangunan yang partisipatif
4. Menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat
5. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan

B. Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Indikator	Hasil
1	2	3	5	6
1	Guwon Rio Wibowo	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa di Desa Kuala Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyusun rencana pembangunan partisipatif secara 2. melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan dan mengemangkan pembangunan secara partisipatif 3. menumbuhkembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat 4. mengkoordinasikan aspirasi masyarakat sebagai bahan masukan pada forum musyawarah desa 	Cukup Baik
2	Rijalul Fikri	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru	<ol style="list-style-type: none"> 1. menyusun rencana pembangunan bersama masyarakat dan pemerintah 2. menggerakkan dan mengkoordinasi untuk mendorong masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan 3. memantau pelaksanaan pembangunan 4. menumbuh kembangkan kondisi dinamis masyarakat 	Cukup Baik

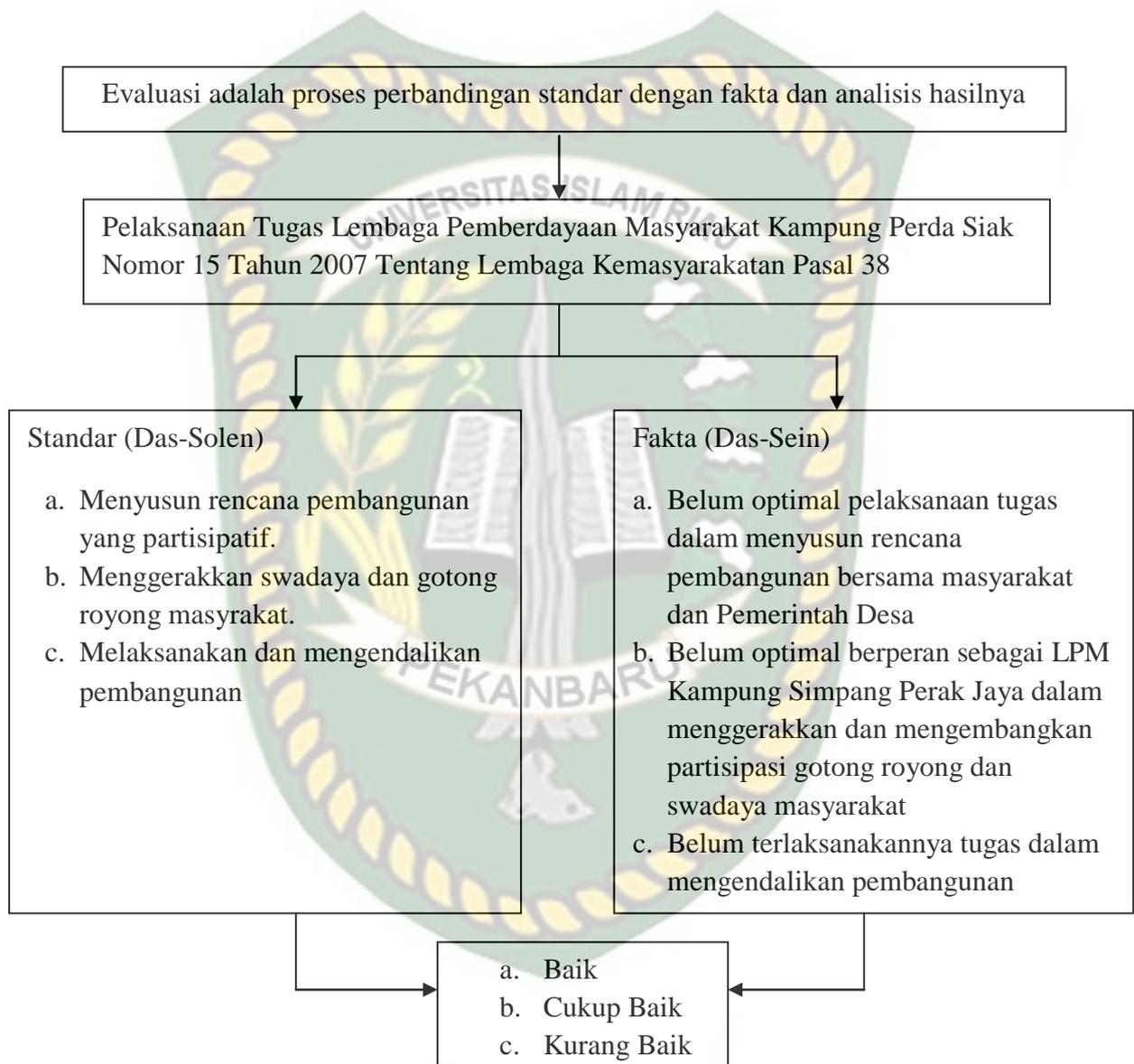
1	2	3	5	6
3	Hairunnisa	Analisis Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat di Kota Bontang	1. pelaksanaan tugas menyusun rencana pembangunan yang partisipatif 2. pelaksanaan tugas menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat 3. pelaksanaan tugas melaksanakan mengendalikan pembangunan	Cukup Baik

Sumber : Modifikasi Peneliti 2018

C. Kerangka Fikir

Dalam kerangka pemikiran ini dijelaskan tentang keterkaitan antara konsep maupun teori-teori yang di anggap relevan dalam menganalisis dan memecahkan masalah yang dihadapi dengan dengan variable penelitian beserta indikator-indikator terkait. Dalam hal ini penulis ingin mengetahui sejauh mana tingkat keterlaksanaan tugas dari LPM Kampung Simpang Perak Jaya yang termasuk dalam Perda Siak Nomor 15 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan, dengan hal ini kerangka pemikiran di jelaskan sebagai berikut:

Gambar II.1 : Kerangka Pikir Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kampung Simpang Perak Jaya Kecamatan Kerinci Kanan Kabupaten Siak.



Sumber : Modifikasi Penelitian 2018

D. Konsep Operasional

Konsep adalah sejumlah karakteristik yang menjelaskan suatu objek, kejadian, gejala, kondisi, atau situasi yang menyatakan dalam suatu kata atau simbol.

Definisi operasional menyatakan kondisi-kondisi bahan-bahan, prosedur-prosedur yang diperlukan untuk mengidentifikasi atau menghasilkan kembali satu atau lebih acuan konsep yang didefinisikan.

Untuk menghindari kesalah pahaman dalam mengartikan istilah-istilah yang terdapat pada penulis ini maka penulis membentuk konsep operasional:

1. Evaluasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses perbandingan antara standar atau yang seharusnya (*das Sollen*) dalam hal ini pelaksanaan tugas LPM Desa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 15 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan dengan fakta atau kenyataan (*das Sein*) atau pelaksanaan tugas LPMD yang secara fakta terjadi di Kampung Simpang Perak Jaya
2. Pelaksanaan tugas yang di maksud adalah suatu kegiatan yang di arahkan kepada keberhasilan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada, dalam hal ini LPM kampung Simpang Perak Jaya melaksanakan tugas berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 15 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan
3. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batasan-batasan wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan

pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Lembaga Kemasyarakatan atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra desa dalam memberdayakan masyarakat,
5. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang didirikan sebagai mitra pemerintahan desa dalam rangka mencapai keberhasilan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
6. Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam penelitian ini adalah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 15 Tahun 2007 pada pasal 38 tentang tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa
 1. Menyusun rencana pembangunan yang partisipatif.
 2. Menggerakkan swadya dan gotong royong masyarakat.
 3. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

E. Operasional Variabel

Untuk memudahkan memahami arah penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kampung Simpang Perak Jaya Kecamatan Kerinci Kanan Kabupaten Siak.

Tabel II.I Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. (Ndraha, 2003:201)	Evaluasi	a. Menyusun rencana pembangunan yang partisipatif	a. Penyusunan Rencana b. Penetapan Rencana c. Pengendalian Pelaksanaan Rencana d. Evaluasi Keberhasilan Rencana	Ordinal
		b. Menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat	a. Sosialisasi Kegiatan b. Penyadaran Masyarakat c. Pengelompokan Masyarakat	Ordinal
		c. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan	a. Pemantauan b. Tindak Lanjut	Ordinal

Sumber : Modifikasi Peneliti 2018

F. Teknik Pengukuran

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

Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kampung Simpang Perak Jaya Kecamatan Kerinci Kanan Kabupaten Siak, dapat dilakukan pengukuran variabel sebagai berikut:

- Baik : Apabila Seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67% - 100%.
- Cukup Baik : Apabila dua hingga tiga indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.
- Kurang Baik : Apabila hanya satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

Adapun pengukuran untuk indikator penelitian ini adalah:

1. Menyusun rencana pembangunan yang partisipatif.

- Baik : Apabila Seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67% - 100%.
- Cukup Baik : Apabila dua hingga tiga indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.
- Kurang Baik : Apabila hanya satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

2. Menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat.

- Baik : Apabila Seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67% - 100%.

Cukup Baik : Apabila dua hingga tiga indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Baik : Apabila hanya satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

3. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan

Baik : Apabila Seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 67% - 100%.

Cukup Baik : Apabila dua hingga tiga indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.