

## BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN

### A. Konsep Teori

#### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan menurut Strong dalam Pamudji, yaitu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).<sup>1</sup>

Dari pendapat Strong tersebut sangat jelas bahwa Pemerintahan melakukan kekuasaan sesuai dengan wewenang yang telah diberikan oleh rakyat dalam bentuk pengundangan, salah satunya di dalam hal penelitian ini Bahwa salah satu Peranan Camat dalam Pembinaan telah di atur di dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, dengan adanya pengaturan ini hendaknya Pemerintahan Desa bisa menjalankan amanat tersebut dengan baik.

selanjut Iver dalam Syafiie, juga memberikan pengertian tentang pemerintahan yaitu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.<sup>2</sup>

Maksud dari Iver tersebut, bahwa Pemerintahan dengan kekuasaan yang dimilikinya bisa mengatur bagaimana masyarakatnya bisa menjalankan pengaturan

---

<sup>1</sup> Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992. Hal 23

<sup>2</sup> Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT.Refika Aditama, Bandung, 2005. Hal 22

yang telah ditetapkan, sehingga terselenggaranya Pemerintahan yang baik sesuai dengan harapan yang diinginkan. Sehingga fungsi hakiki pemerintahan menurut Rasyid dalam Taliziduhu Ndraha, yaitu : fungsi pelayanan (*service*), fungsi pemberdayaan (*empowerment*), dan fungsi pembangunan (*development*).<sup>3</sup>

Dengan berjalannya fungsi hakiki tersebut di dalam Pemerintahan Desa maka akan terciptanya kepuasan masyarakat dalam hal pelayanan dan akan terbentuknya masyarakat yang mandiri dan memiliki pemikiran maju dan antusiasnya masyarakat dan semua unsur akan kegiatan pemerintahan desa baik dalam hal pembangunan fisik maupun pembangunan mental.

Dari beberapa definisi tersebut dapat penulis simpulkan, bahwa Pemerintahan yang baik adalah suatu organisasi bagaimana bisa menjalankan wewenang, fungsi, serta tugasnya sebagai pemerintah sesuai dengan tujuan negara demi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

## **2. Konsep Pengembangan Organisasi Pemerintahan**

Menurut Thaliziduhu Ndraha, Konsep organisasi cerdas atau *intelligent Organization* merupakan reaksi terhadap biopatologi yang menggejala jauh kedalam struktur, manajemen, dan budaya Organisasi dewasa ini, dan selanjutnya jawaban terhadap tuntutan pembaruan di masa depan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Taliziduhu Ndraha, 2008. *Op.cit.*, p.74

<sup>4</sup> Thaliziduhu, Ndraha, *Kybernology Ilmu Pemerintahan Baru.*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011. Hal 271

Gary Dessler dalam *Organization Theory* mengemukakan bahwa pada hakikatnya pengembangan organisasi dilakukan melalui perubahan manusia (*Changing people*). Dalam hubungan itu *behavior science* memegang peranan penting. Di bidang organisasi publik, peningkatan efektivitas dan kesehatan organisasi harus diartikan sebagai program *total quality management* (TQM). TQM adalah “*a comprehensive, costomer-focused system.....to improve the quality of their products and services,*” demikian kalimat pembukaan *Introduction to Total Quality Management In the Federal Government* (May 1991).<sup>5</sup>

Dapat penulis simpulkan, bahwa pengembangan Organisasi Pemerintahan ini terkait dengan bagaimana usaha suatu organisasi dalam memperbaiki permasalahan-permasalahan yang ada di dalam organisasi tersebut menjadi suatu evaluasi dan menuju perubahan, sedangkan sebaliknya potensi-potensi yang dimiliki suatu organisasi tersebut bagaimana bisa disalurkan dengan baik, sehingga organisasi tersebut berkembang dan terus berkembang sesuai dengan harapan.

### **3. Konsep Perencanaan**

Menurut Thaliziduhu Ndraha, perencanaan dilakukan untuk mengklarifikasi tujuan organisasi dan menyusun langkah-langkah guna mencapai tujuan (tujuan konkrit dan terukur) organisasi.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Thaliziduhu, Ndraha., *Op.cit.*, Hal 279-280

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal 161

Sedangkan menurut Sirojuzilam dan Mahalli dalam Nurman, Perencanaan adalah intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan maksud : (a) meningkatkan efisiensi dan rasionalitas, (b) meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas dan (c) mengubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh warga masyarakat.<sup>7</sup>

Selain itu, Riant dan Randy dalam Nurman mengemukakan bahwa perencanaan merupakan upaya manusia menimalkan ketidakpastian. Perencanaan yang ideal adalah langkah-langkah yang dilakukan manusia agar kepastian semakin dekat dengan kehidupan manusia.<sup>8</sup>

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti pernyataan Tjokoamidojo, yang selengkapnya sebagai berikut. Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang *pertama*, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang *kedua* ialah pilihan di antara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Nurman, Strategi Pembangunan Daerah, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015. Hal 188.

<sup>8</sup> Ibid., hal 188.

<sup>9</sup> Ibid., hal 189.

#### 4. Konsep Pemberdayaan

Menurut Prof. Dr. Ir. Totok Mardikanto, M.S dan Dr. Ir. H. Poerwoko Soeboanto, M.Si bahwa istilah pemberdayaan, juga dapat diartikan sebagai upaya memenuhi kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumberdaya yang terkait dengan pekerjaannya, aktivitas sosialnya, dll.<sup>10</sup>

Dalam pengertian tersebut, pemberdayaan mengandung arti perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan setiap individu dan masyarakat baik antara lain dalam arti:<sup>11</sup>

- a. Perbaikan ekonomi, terutama kecukupan pangan;
- b. Perbaikan kesejahteraan sosial (pendidikan dan kesehatan);
- c. Kemerdekaan dari segala bentuk penindasan;
- d. Terjaminnya keamanan;
- e. Terjaminnya hak asasi manusia yang bebas dari rasa takut dan khawatir.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling

---

<sup>10</sup> Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2015. Hal 28.

<sup>11</sup> Ibid., hal 28.

bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran diperdesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.<sup>12</sup>

Menurut Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu :<sup>13</sup>

**Pertama**, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

**Kedua**, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya.

---

<sup>12</sup> Ibid., hal 31.

<sup>13</sup> Ibid., hal 30-32

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan tarif pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di pedesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberdayaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

**Ketiga**, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangan berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan menglunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*).

Selanjutnya menurut Leagans menilai bahwa setiap penyuluh/fasilitator dalam melaksanakan kegiatannya harus berpegang teguh pada prinsip-prinsip pemberdayaan. Tanpa berpegang pada prinsip-prinsip yang disepakati, seorang penyuluh (apalagi administrator pemberdayaan) tidak mungkin dapat melaksanakan pekerjaannya dengan baik.<sup>14</sup>

Bertolak dari pemahaman pemberdayaan sebagai salah satu sistem pendidikan, maka pemberdayaan memiliki prinsip-prinsip :<sup>15</sup>

1. Mengerjakan, artinya, kegiatan pemberdayaan harus sebanyak mungkin melibatkan masyarakat untuk mengerjakan/menerapkan sesuatu. Karena melalui “mengerjakan” mereka akan mengalami proses belajar (baik dengan menggunakan pikiran, perasaan, dan keterampilannya) yang akan terus diingat untuk jangka waktu yang lebih lama;
2. Akibat, artinya, kegiatan pemberdayaan harus memberikan akibat atau pengaruh yang baik atau bermanfaat; karena, perasaan senang/puas atau tidak-senang/kecewa akan mempengaruhi semangatnya untuk mengikuti kegiatan belajar, pemberdayaan dimasa mendatang;
3. Asosiasi, artinya, setiap kegiatan pemberdayaan harus dikaitkan dengan kegiatan lainnya, sebab, setiap orang cenderung untuk mengaitkan/menghubungkan kegiatannya dengan kegiatan/peristiwa yang

---

<sup>14</sup> Ibid., Hal 105

<sup>15</sup> Ibid., Hal 105-106

lainnya. misalnya, dengan melihat cangkul orang diingatkan kepada pemberdayaan tentang persiapan lahan yang baik; melihat tanaman yang kerdil/subur, akan mengingatkannya kepada usaha-usaha pemupukkan dan lain-lain.

## 5. Konsep Peranan

Terkait dengan konsep Peranan ini penulis mengemukakan bahwa Peranan ini suatu hal yang penting dalam suatu Organisasi, baik organisasi Pemerintahan, swasta, maupun organisasi lainnya. sehingga menurut Levinson dalam Soekanto<sup>16</sup> Peranan adalah : Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat (*yaitu social-position*) merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu pada organisasi masyarakat. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri, dan sebagai suatu proses. Jadi, seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. Peranan mungkin mencakup tiga hal, yaitu sebagai berikut :

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Rajawali Pers Jakarta, 2017. Hal 211.

- b. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Selanjutnya menurut Karl dan Rosenzweig<sup>17</sup>, konsep peranan itu berkaitan dengan kegiatan seseorang dalam kedudukan tertentu baik dalam sistem masyarakat maupun dalam organisasi.

Dari pendapat Karl dan Rosenzweig, penulis mengkaitkan dengan penelitian, bahwa peranan sangat berkaitan dengan kegiatan dalam kedudukan. Jadi dalam hal ini Camat sangat berperan dalam hal kegiatan-kegiatan dilingkungannya yaitu desa baik dalam hal pembinaan maupun dalam hal pengawasan.

Dari penjelasan pendapat diatas dapat penulis pahami bahwa Peranan merupakan perilaku atau tindakan seseorang yang berkaitan dengan posisi/kedudukan tertentu dalam struktur organisasi. Dan dalam hal seseorang menjalankan peranannya pasti mempunyai macam-macam cara sesuai dengan pola hidupnya dalam kehidupan sehari-hari. Hal itulah yang menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peranan karena mengatur perilaku seseorang. Peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Dengan demikian juga sebuah organisasi Pemerintah juga memiliki peranan jika ada norma yang mengatur sebagai pola penentu gerak, misalnya tugas pokok dan

---

<sup>17</sup> Karl, Fremont E. Dan Rosenzweig, James E, *Organisasi dan Manajemen (edisi 4)*, Bumi Aksara, Jakarta,2002. Hal 431.

fungsi serta kewenangan seseorang Camat. Namun peranan lebih banyak menuju pada fungsi, penyesuaian dan suatu proses. Menjalankan peranan berarti melaksanakan hak dan kewajiban secara tanggungjawab.

Dari definisi dan penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Peranan merupakan prilaku atau sikap seseorang/individu yang memiliki kedudukan dalam masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sesuai dengan keterkaitan dalam penelitian ini, bahwa Sebagai suatu organisasi Pemerintahan, Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Sedangkan Camat adalah perangkat daerah kabupaten/kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan Kecamatan di tetapkan dengan Peraturan Daerah.<sup>18</sup>

Hal ini senada yang diamanatkan Pasal 1 ayat (24) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh Camat.

Dalam memainkan peranannya tersebut, camat diberikan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur, yaitu sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan lebih spesifik dijelaskan pada pasal 10 Poin g terkait tugas Camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa yaitu mencakup : “membina dan

---

<sup>18</sup> Hanif Nurcholis, *Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Garsindo, Jakarta, 2005. Hal 133.

mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur desa.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 154 menyebutkan :”camat atau sebutan lain melakukan tugas pembinaan dan pengawasan desa”.
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 225, ayat 1 g menyebutkan Camat mempunyai tugas “membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau Kelurahan.
- d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa pada Pasal 49 ayat (2) menyebutkan :”Perangkat Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah di konsultasikan dengan camat atas nama Bupati/Walikota.” Selanjutnya pada Pasal 112 ayat 2 :” Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan kepada Perangkat Daerah.”
- e. Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Pasal 13 :” Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dan Camat wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintahan Desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam menjalankan peranannya sebagai Pembina penyelenggaraan pemerintahan desa camat juga harus membangun komunikasi yang baik terhadap pemerintahan desa agar pemerintahan desa berkonsultasi jika ada kesulitan-kesulitan

kerja. Rongers dalam Cangara<sup>19</sup> mengatakan bahwa komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yang pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam.

Harold D. Lasswell dalam Cangara<sup>20</sup> salah seorang peletak dasar ilmu komunikasi lewat ilmu politik menyebutkan tiga fungsi dasar yang menjadi penyebab, mengapa manusia perlu berkomunikasi.

1. Hasrat manusia untuk mengontrol lingkungannya.
2. Upaya manusia untuk dapat beradaptasi dengan lingkungannya.
3. Upaya untuk melakukan transformasi warisan sosial.

Ketiga fungsi diatas menjadi patokan dasar bagi setiap individu dalam berhubungan dengan sesama anggota masyarakat.

Jadi komunikasi jelas tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan umat manusia, baik secara individu maupun sebagai anggota masyarakat. Pendek kata, sekarang ini keberhasilan dan kegagalan orang dalam mencapai sesuatu yang diinginkan termasuk karir mereka, banyak ditentukan oleh kemampuannya dalam berkomunikasi.

Begitu juga dengan halnya dalam proses pembinaan, timbulnya proses tersebut karena pihak Pembina berusaha untuk mengadakan hubungan atau komunikasi dengan yang dibina, dalam hal ini adalah Pemerintah Kecamatan Bandar

---

<sup>19</sup> Hafied Cangara, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

<sup>20</sup> Ibid.

Petalangan, keberhasilan pembinaan tersebut sangat ditentukan oleh hasil dari komunikasi itu sendiri.

## 6. Konsep Teori Pembinaan

Menurut Ismail, mendefinisikan pembinaan sebagai proses komunikasi dua arah yang menghubungkan pusat pengetahuan dengan penerima/pekerja dan penerima akhir (masyarakat). Dan tujuan pembinaan adalah upaya masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup kearah yang lebih baik sejahtera dan sempurna.<sup>21</sup>

Selanjutnya menurut Saydam, Pembinaan berarti pembaharuan, penyempurnaan atas usaha, tindakan atau kegiatan yang dilaksanakan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang baik. Hal ini berarti pembinaan merupakan suatu usaha untuk melakukan inovasi-inovasi suatu kegiatan sehingga mendapatkan hasil yang diharapkan.<sup>22</sup>

Ismail, menyatakan bahwa tata cara membina adalah :<sup>23</sup>

1. Dengan menggunakan media massa baik dalam arti media cetak maupun elektronik. Tujuannya agar teknik ini dapat menjangkau penerima sebanyak mungkin dengan biaya yang relatif rendah dalam menggunakan media cetak hendaklah sesuai dengan tingkat pendidikan yang menerima sehingga dapat mudah dipahami oleh penerima baik menafsirkan, menterjemah, dan menganalisis.

---

<sup>21</sup> Maimunah Ismail, *Pengembangan Implikasi Keatas Pembangunan Masyarakat*, Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Indonesia, Jakarta, 2001. Hal 154.

<sup>22</sup> Gozali Saydam, *Manajemen Sumber Daya Alam*, Djambatan, Jakarta, 2000. Hal 408.

<sup>23</sup> Ibid. Hal 167-168.

2. Dengan melakukan kunjungan, yaitu tata cara berkomunikasi dari satu orang ke orang lain dengan mengadakan kunjungan.
3. Dengan melakukan petunjuk/demonstrasi. Petunjuk atau demonstrasi adalah suatu demonstrasi persembahan yang tersusun yang dilakukan seseorang instruktur tentang susunan hal yang dianggap penting berdasarkan prinsip-prinsip ilmu.
4. Ceramah merupakan kaedah membina yang penting dan popular yang tujuannya khusus memberi penerangan.
5. Kursus. Merupakan metode pembinaan yang semakin penting sesuai dengan perencanaan yang dapat dilakukan baik formal maupun informal. Tujuan pembinaan kursus adalah untuk meningkatkan ilmu pengetahuan pada bidang-bidang tertentu dalam bidang pembangunan perdesaan dan mempertinggi tingkat kematangan dan tingkat pendidikan.

Lebih lanjut Wicaksono, menyatakan pembinaan dapat diartikan sebagai upaya memelihara membawa suatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga keadaan sebagaimana mestinya.<sup>24</sup>

Menurut Thoah, pembinaan organisasi adalah suatu usaha yang berencana yang meliputi organisasi secara keseluruhan dan dikelola dari pucuk pimpinan untuk

---

<sup>24</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006. Hal 223.

meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang berencana didalam proses organisasi dengan mempergunakan ilmu prilaku.<sup>25</sup>

Menurut Nurcholis, pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota kepada desa agar penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan tujuannya, yaitu menciptakan kesejahteraan warganya.<sup>26</sup>

Selanjutnya menurut Wasistiono dan Tahir, dalam rangka melaksanakan tugas pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa, dikembangkan pola hubungan kerja antara Camat dengan Kepala Desa, antara lain :<sup>27</sup>

a. Hubungan Kerja Fasilitatif

Camat menjadi penghubung antara Desa dengan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten;

b. Hubungan Kerja Koordinatif

Camat mengkoordinasikan kegiatan (baik rutin maupun pembangunan) bagi desa-desa yang ada di wilayahnya agar memenuhi asas *sinkronisasi* dan *integrasi*, hasilnya disampaikan kepada Bupati.

c. Hubungan Kerjasama

---

<sup>25</sup> Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003. Hal 182.

<sup>26</sup> Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Erlangga, Jakarta, 2011. Hal 153.

<sup>27</sup> Sadu Wasistiono & Irwan Tahir, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Bandung, 2007. Hal 38-39.

Camat yang memimpin satuan unit pemerintahan bekerja sama dengan kepala desa yang memimpin satuan unit pemerintahan dalam kedudukan setara untuk mencapai tujuan bersama.

d. Hubungan Pembinaan dan Kerjasama

Apabila memperoleh delegasi kewenangan dari Bupati, Camat dapat melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa, termasuk mengatasi konflik intra dan antar pemerintah desa.

Selanjutnya, dalam melakukan pembinaan sangat berkaitan dengan pemberdayaan. Karena tanpa adanya pembinaan tidak mungkin seseorang bisa berdaya. Sehingga seorang camat harus memiliki inovasi dalam hal memberdayakan masyarakatnya. Pemberdayaan tersebut adalah dengan melakukan pembinaan-pembinaan. Sehingga Sumadyo selanjutnya di tambahkan oleh Mardikanto bahwa di dalam Pemberdayaan itu ada empat pembinaan.

Menurut Sumadyo merumuskan tiga upaya pokok dalam setiap pemberdayaan masyarakat, yang disebutnya sebagai Tri Bina, yaitu : Pembinaan manusia, pembinaan usaha, dan pembinaan lingkungan. Terhadap rumusan ini, Mardikanto menambahkan pentingnya Pembinaan kelembagaan, karena ketiga pembinaan yang dikemukakan (Pembinaan manusia, pembinaan usaha, dan pembinaan lingkungan) itu

hanya akan terwujud seperti yang diharapkan, manakala didukung oleh efektifitas beragam kelembagaan yang diperlukan.<sup>28</sup>

#### **a. Pembinaan Manusia**

Pengembangan manusia adalah semua kegiatan yan termasuk dalam upaya penguatan/pengembangan kapasitas yaitu :<sup>29</sup>

1. Pengembangan kapasitas individu, yang meliputi kapasitas kepribadian, kapasitas di dunia kerja, dan pengembangan keprofesionalan;
2. Pengembangan kapasitas entitas/kelembagaan, yang meliputi :
  - a. Kejelasan visi, misi, dan budaya organisasi;
  - b. Kejelasan struktur organisasi, kompetisi, dan strategi organisasi;
  - c. Proses organisasi atau pengelolaan organisasi;
  - d. Pengembangan jumlah dan mutu sumber daya;
  - e. Interaksi antar individu didalam organisasi;
  - f. Intraksi dengan entitas organisasi dengan pemangku kepentingan (stakeholders) yang lain.
3. Pengembangan kapasitas sistem (jejaring), yang meliputi :
  - a. Pengembangan interaksi antara entitas (organisasi) dalam sistem yang sama;
  - b. Pengembangan interaksi dengan entitas/organisasi diluar sistem.

---

<sup>28</sup> Totok Mardikanto & Poerwoko Soebiato., *Op.cit.*, Hal 113

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal 114

## **b. Pembinaan Usaha**

Pembinaan Usaha mencakup :<sup>30</sup>

1. Pemilihan komoditas dan jenis usaha;
2. Studi kelayakan dan perencanaan bisnis;
3. Pembentukan badan usaha;
4. Perencanaan investasi dan penetapan sumber-sumber pembiayaan;
5. Pengelolaan SDM dan pengembangan karier;
6. Manajemen produksi dan operasi;
7. Manajemen logistik dan finansial;
8. Penelitian dan pengembangan;
9. Pengembangan dan pengelolaan sistem informasi bisnis;
10. Pengembangan jejering dan kemitraan;
11. Pengembangan sarana dan prasarana pendukung.

## **c. Pembinaan Lingkungan**

Sejak dikembangkan mashab pembangunan berkelanjutan (*Sustainable development*), isu lingkungan menjadi sangat penting. Hal ini terlihat pada kewajiban dilakukannya AMDAL (Analisis Manfaat dan Dampak Lingkungan) dalam setiap kegiatan investasi, ISO 1400 tentang keamanan lingkungan, sertifikat ekolebel. Hal ini dinilai penting, karena perestarian lingkungan (fisik) akan sangat menentukan

---

<sup>30</sup> Ibid., hal 115

keberlanjutan kegiatan investasi maupun operasi (utamanya yang terkait dengan tersedianya bahan baku).<sup>31</sup>

Termasuk dalam tanggung jawab sosial adalah segala kewajiban yang harus dilakukan yang terkait dengan upaya perbaikan kesejahteraan sosial masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan (arial kerja), maupun yang mengalami dampak negatif mengakibatkan oleh kegiatan yang dilakukan oleh penanaman modal/perseroan. Sedang yang termasuk tanggung jawab lingkungan, adalah kewajiban dipenuhinya segala kewajiban yang ditetapkan dalam persyaratan investasi dan operasi yang terkait dengan perlindungan, pelestarian, dan pemulihan (rehabilitasi/reklamasi) sumber daya alam dan lingkungan hidup.<sup>32</sup>

#### **d. Pembinaan Kelembagaan**

Kata kelembagaan sering dikaitkan dengan dua pengertian, yaitu “*social institution*” atau pranata-sosial dan “*social organization*” atau organisasi sosial. Apapun itu, pada prinsipnya, suatu bentuk relasi-sosial dapat disebut sebagai sebuah kelembagaan apabila memiliki empat komponen, yaitu adanya :<sup>33</sup>

1. Komponen person. Dimana orang-orang yang terlibat di dalam satu kelembagaan dapat di identifikasi dengan jelas;

---

<sup>31</sup> Ibid., hal 115

<sup>32</sup> Ibid., hal 115-116

<sup>33</sup> Ibid., hal 116

2. Komponen kepentingan, dimana orang-orang tersebut pasti sedang diikat oleh satu kepentingan atau tujuan, sehingga diantara mereka terpaksa harus saling berinteraksi;
3. Komponen aturan, dimana setiap kelembagaan mengembangkan seperangkat kesepakatan yang dipegang secara bersama, sehingga seseorang dapat menduga apa perilaku orang lain dalam lembaga tersebut;
4. Komponen struktur, dimana setiap orang memiliki posisi dan peran, yang harus dijalankannya secara benar. Orang tidak bisa merubah-rubah posisinya dengan kemauan sendiri.

Sementara itu untuk terlaksananya suatu pembinaan maka Ndraha mengatakan melalui :<sup>34</sup>

- a. Pendidikan.
- b. Latihan (penataran, upreading, kursus, dan sebagainya).
- c. Lokakarya (workshop).
- d. Bimbingan lapangan (penyuluhan, laboratorium, dan sebagainya).
- e. Penerangan.
- f. Pertemuan, diskusi, musyawarah.
- g. Pers, radio dan TV.
- h. Leteratur dan sebagainya.
- i. Instruksi-instruksi.
- j. Teladan.

---

<sup>34</sup> Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hal. 168

Dari penjelasan diatas dapat penulis rangkumkan di dalam gambar berikut.

**Gambar. II.1. Gambar Keterkaitan Konsep Pemberdayaan Dengan Konsep Pembinaan**



## 7. Historis Desa

Sesuai dijelaskan Soetardjo (dalam Wasistiono & Tahir) bahwa Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan di kemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Sadu Wasistiono & Irwan Tahir., *Op.cit.*, Hal 7

Kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni “*swadesi*” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma. Serta memiliki batas yang jelas. Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya.

Definisi tentang desa sendiri sampai sekarang masih perlu dikaji karena batasannya menjadi perdebatan panjang dikalangan para ahli. Desa dibentuk berdasarkan kebutuhan masyarakat di daerah tertentu yang satu dengan daerah lain berbeda budayanya. Beberapa ahli atau pakar mengemukakan pendapatnya dari tinjauannya masing-masing.

Berdasarkan aspek yuridis formal, maka perkembangan Desa di Indonesia dapat ditelusuri melalui implementasi berbagai produk perundang-undangan yang mengatur tentang Desa, mulai dari Pemerintahan Kolonial Belanda sebelum masa kemerdekaan hingga produk hukum Pemerintah Republik Indonesia setelah masa kemerdekaan.<sup>36</sup>

#### **a. Pemerintahan Kolonial Belanda**

Ketentuan yang mengatur khusus tentang Desa pertama kali terdapat dalam *Regeringsreglement* (RR) tahun 1854 yaitu Pasal 71 yang mengatur tentang Kepala

---

<sup>36</sup> Ibid., hal.17-23

Desa dan Pemerintah Desa. sebagai pelaksanaan dan ketentuan tersebut, kemudian Pemerintah Kolonial mengeluarkan peraturan *Inlandse Gemeente Ordonantie* (IGO) pada tahun 1906, yaitu peraturan dasar mengenai Desa khusus di Jawa dan Madura. IGO pada dasarnya tidak membentuk Desa, melainkan hanya memberikan landasan sebagai bentuk pengakuan atas adanya Desa sebelumnya.

IGO Stbl. 83 Tahun 1906 yang berlaku untuk desa-desa di Jawa dan Madura mengalami perubahan sebanyak 3 (tiga) kali yakni Stbl. 1910 No. 591, Stbl. 1913 No.235 dan Stbl. 1919 No. 217. Peraturan RR sendiri kemudian diganti dengan *Indische Staatsregelling* (IS) 1925, dimana pasal 71 yang mengatur tentang Desa diganti dengan Pasal 128 IS.

Untuk desa-desa di luar Jawa dan Madura sendiri diatur antara lain dengan:

1. Stbl. 1918 No. 629, Stbl No. 223 juncto Stbl. 1923 No. 471 untuk Amboina;
2. Stbl. 1918 No. 677 untuk Sumatera Barat;
3. Stbl 1919 No. 453 untuk Bangka;
4. Stbl 1919 No. 1814 untuk Palembang;
5. Stbl. 1922 No. 574 untuk Lampung;
6. Stbl. 1923 No. 469 untuk Tapanuli;
7. Stbl. 1924 No. 75 untuk Balitung;
8. Stbl. 1924 No. 275 untuk Kalimantan;
9. Stbl. 1931 No. 6 untuk Bengkulu;
10. Stbl 1931 No. 138 untuk Minahasa.<sup>37</sup>

Peraturan-peraturan tersebut dirangkum dalam *Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesteen* (IGOB) yang artinya IGO untuk luar Jawa dan Madura, disingkat IGOB Tahun 1938 No. 490.

---

<sup>37</sup> Sadu Wasistiono & Irwan Tahir, *op.cit.*, Hal 18.

Dijelaskan Saparin (dalam Wasistiono & Tahir, 2007;18) Sebagai peraturan desa (pranata) tentang Pemerintahan Desa IGO Stbl. 1906 No. 83 yang berlaku untuk Jawa dan Madura, dan IGOB Stbl. 1938 No. 490 untuk daerah di luar Jawa dan Madura merupakan landasan pokok bagi ketentuan-ketentuan tentang susunan organisasi, rumah tangga dan tugas kewajiban, kekuasaan dan wewenang Pemerintah Desa, Kepala Desa dan anggota Pamong Desa.

Selanjutnya, adapun perbedaan mendasar antara kedua peraturan ini menurut Saparin adalah antara lain :<sup>38</sup>

1. Adanya ketentuan mengenai kewajiban Pemerintah Desa untuk setiap akhir triwulan membuat anggaran belanja. Dalam IGO, hal ini tidak dijumpai.
2. Ketentuan mengenai kerja bakti bagi warga desa untuk kepentingan umum. Di dalam IGOB warga desa yang tidak melaksanakan kerja bakti diwajibkan membayar ganti rugi dengan membayar sejumlah uang yang disetor ke kas desa;
3. Mengenai tanah bengkok, di dalam IGOB tidak dijumpai. Hal ini disebabkan karena di luar Jawa dan Madura tersedia banyak tanah yang bisa diusahakan oleh siapa saja.

#### **b. Pendudukan Militer Jepang**

Berdasarkan pada Undang-Undang No. 1 Tahun 1942 yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer Jepang, pada waktu itu, mengamanatkan tidak adanya perubahan yang berarti terhadap peraturan yang ada sebelumnya mengenai Desa sepanjang tidak bertentangan dengan aturan pemerintahan militer Jepang.

Satu-satunya peraturan mengenai desa yang dikeluarkan oleh Penguasa Militer Jepang adalah Osamu Seirei No. 7 Tahun 1944. Peraturan ini hanya mengatur

---

<sup>38</sup> Ibid., hal 18.

dan merubah Pemilihan Kepala Desa (Ku-tyoo) yang menetapkan masa jabatan Kepala Desa menjadi 4 (empat) tahun.

### c. Pasca Kemerdekaan

#### ❖ UUD Tahun 1945

Sejak awal kemerdekaan Pemerintahan Indonesia telah memberikan pengakuan terhadap kedudukan dan keberadaan Desa. dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 nomor romawi II disebutkan bahwa :

“Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbestuurundelandschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti Desa di Jawa dan Bali. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak asal-usul daerah tersebut.”

Pengakuan UUD 1945 tersebut kemudian dipertegas lagi melalui Amandemen II Pasal 18B yang berbunyi :

3. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
4. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

#### ❖ UU Nomor 22 Tahun 1948

UU Nomor 22 Tahun 1948 sebenarnya telah mengarahkan Desa (dan kota kecil) negeri, marga dan sebagainya, menjadi Daerah Otonom Tingkat III. Hal ini termaktub dalam Pasal 1 Undang-Undang tersebut :

“Negara Indonesia disusun dalam 3 tingkatan yaitu propinsi, kabupaten (kota besar) dan Desa (kota kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Lebih lanjut menurut Aturan Peralihan (Pasal 46) dan Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa segala daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang telah berdiri menurut UU No. 1 Tahun 1945 tanggal 23 Nopember 1945 diantaranya Desa, Marga, Nagari, dan sebagainya berjalan terus sehingga diadakan pembentukan pemerintahan baru untuk daerah-daerah itu.

Dalam penjelasan disebutkan bahwa daerah otonom yang terbawah, yaitu Desa, Marga, Nagari, dan sebagainya, dianggap sendi Negara, dan sendi Negara itu harus diperbaiki, segala-galanya diperluas dan didinamisir supaya dengan demikian Negara bisa mengalami kemajuan.

❖ **UU Nomor 1 Tahun 1957**

Meskipun di dalam Undang-Undang yang mengatur tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ini disebutkan tentang kemungkinan dibentuknya Daerah Otonom III, namun tidak ada rincian yang jelas yang mengatur tentang hal tersebut. Sedangkan menyangkut hal yang berkaitan dengan Desa, tidak diatur sama sekali.

❖ **UU Nomor 19 Tahun 1965**

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja dikeluarkan bersamaan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 19 Tahun 1965 merupakan UU pertama yang khusus mengatur tentang Desa, namun dalam prakteknya belum sempat diimplementasikan dan kemudian dicabut dengan alasan politis.

Hal-hal yang diatur tentang Desa dalam UU ini adalah antara lain : Bab I memuat Ketentuan Umum, Bab II memuat Bentuk, Susunan dan Alat Kelengkapan Desapraja, Bab III tentang Tugas dan Kewenangan Desapraja, Bab IV tentang Harta Benda, Keuangan dan Penghasilan Desapraja, Bab V tentang Pengawasan dan Bimbingan atas Desapraja, Bab VI tentang Peningkatan Desapraja menjadi Daerah Tingkat III, Bab VII memuat Peraturan Peralihan, Bab VIII Aturan Tambahan, dan Bab IX Ketentuan Penutup.

Lebih lanjut Pasal 1 UU tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Desapraja adalah “kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta bendanya sendiri”. Substansi terpenting dari materi UU ini adalah tentang peningkatan Desapraja menjadi Daerah Tingkat III. Berdasarkan Userul Pemerintah Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat I kepada Menteri Dalam Negeri untuk meningkatkan satu atau beberapa Desapraja dalam daerahnya untuk menjadi Daerah Tingkat III.

#### ❖ **UU Nomor 5 Tahun 1979**

UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa merupakan produk hukum Pemerintah Orde Baru yang dipandang sangat condong menopang Orde Baru dengan politik stabilitas dan sentralisasinya, sehingga menghambat demokratisasi masyarakat Desa. Demikian juga kebijakan pengaturan tentang Desa pada masa itu, sejauh mungkin diatur secara seragam dan sentralistis, dengan tujuan untuk kepentingan politik pemerintah. Hal ini secara jelas disebutkan dalam konsideran

menimbang dalam UU No. 5 Tahun 1979 bahwa “.... Sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku”.

Namun upaya penyeragaman pengaturan masyarakat desa justru menghambat tumbuhnya kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam memenuhi kehidupan dan penghidupannya secara mandiri, sehingga akhirnya hanya membuatnya tertinggal dibanding masyarakat lainnya. Pengalaman menunjukkan bahwa pengaturan terhadap pemerintah desa kurang berdasar pada karakteristik masyarakatnya, hanya akan menimbulkan ketidakberdayaan dan ketergantungan.

#### ❖ **UU Nomor 22 Tahun 1999**

Dalam pasal 1 huruf (o) Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, 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 Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.”

Seiring dengan tuntutan reformasi, salah satu agendanya adalah desentralisasi pemerintahan yang tidak hanya menyangkut Desentralisasi Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), melainkan juga pada tataran tingkat desa (Otonomi Desa). Ada keinginan politik (*political will*) yang kuat untuk mengembalikan desa dengan pemerintahannya (atau dengan nama lain yang sejenis) kehabitatnya semula. Pada

masa sebelumnya, Desa melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 dengan pendekatan penyeragaman telah tercabut dari akar-akarnya. Desa lebih banyak diposisikan sebagai instrumen pengumpul suara untuk melestarikan hegemoni kekuasaan pada satu tangan.

❖ **UU Nomor 32 Tahun 2004**

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan Desa atau disebut dengan nama lain, 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 pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari penjelasan diatas dapat penulis rangkumkan perkembangan Desa menurut dimensi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia sebelum lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai tabel berikut.

**Tabel. II.1. Perkembangan Desa menurut Dimensi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

No	Dimensi Waktu	Produk Hukum	Substansi
1	2	3	4
1.	1906-1942 (Kolonial Belanda)	Inlandse Gemeente Ordonantie (IGO) Stbl. 83 Tahun 1906	Desa di Jawa dan Madura
2.	1938-1942 (Kolonial Belanda)	Inlandse Gemeente Ordonantie Buitengewesten (IGOB) Stbl. 490 Tahun 1938	Desa di Luar Jawa dan Madura
3.	1942-1945 (Militer Jepang)	UU No. 1 Tahun 1942 Osamu Seirei	IGO dan IGOB masih berlaku

1	2	3	4
4.	1948-1965 (Pemerintahan RI)	UU No. 22 Tahun 1948	Kemungkinan Desa sebagai Daerah Tk. III
5.	(Pemerintahan RI)	UU No. 1 Tahun 1957	-
6.	1965-1979 (Pemerintahan RI)	UU No. 19 Tahun 1965	Desapraja
7.	1979-1999 (Pemerintahan RI)	UU No. 5 Tahun 1979	Desa (sebutan secara seragam)
8.	1999-sekarang (Pemerintahan RI)	UU No. 22 Tahun 1999 UU No. 32 Tahun 2004	Desa/disebut dengan nama lain.

Sumber : Buku Prospek Pengembangan Desa tulisan Wasistiono & Tahir (2007;23)

## 8. Konsep Teori Kinerja Aparatur

Menurut Ndraha, kinerja diartikan sebagai hasil atau proses kerja yang diukur dengan produktivitas kerja dari seorang pegawai/staf di dalam suatu organisasi.<sup>39</sup>

Selanjutnya Sedermayanti mendefinisikan kinerja sebagai hasil dari fungsi suatu pekerjaan atau kegiatan tertentu selama periode tertentu. Prestasi kinerja/unjuk kerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan-kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu.<sup>40</sup>

Gibson menyatakan kinerja adalah hasil yang diinginkan dari perilaku. Kinerja individu merupakan dasar dari kinerja organisasi.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Taliziduhu Ndraha, *kybernologi (beberapa konstruksi Utama)*, Sirao Credentia Center. Tangerang Banten, 2005. Hal 161

<sup>40</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (kepemimpinan Yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004. Hal 226.

<sup>41</sup> Gibson, In Vancevich, John M., dan Donnelly, Jame H.Jr., *Organisasi*, alih bahasa Ir. Nunuk Ardiani, MM. Bina Aksara, Jakarta, 1996. Hal 226

Menurut Hasibuan, kinerja atau prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu.<sup>42</sup>

Dengan demikian, kinerja aparatur desa merupakan gambaran dalam melakukan suatu kegiatan/program aparatur dan menyempurnakan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggung jawab yang menyangkut tugas dan wewenangnya, sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan, hakekat ini merupakan suatu pemahaman bahwa ruang lingkup kinerja meliputi proses, dan hasil yang di capai.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas-tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai.

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 di bantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa).

Dengan batasan/definisi tersebut jelas bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan desa adalah terdiri dari dua institusi yaitu Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Dengan demikian, pemerintah desa adalah mencakup segala upaya untuk mengatur, mengelola, mengawasi, dan menertibkan peri kehidupan bermasyarakat,

---

<sup>42</sup> Melayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2005. Hal 34.

berbangsa, dan bernegara di tingkat desa, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara adil, merata, dan mandiri.

## 9. Konsep Teori Kebijakan

Kebijakan yang didefinisikan oleh Eulau dan Prewitt dalam Jones, yaitu prosedur memformulasikan (mewujudkan) sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan tersebut berbentuk nyata (praktis) dari kebijaksanaan.<sup>43</sup>

Kebijaksanaan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.<sup>44</sup>

Kebijakan menurut Mustopadidjaja dalam Nurcholis, adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan, (2) Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.<sup>45</sup>

Pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktivitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktifitas fisik yang bertujuan untuk mempengaruhi *prospektif* (masa depan) *alternatif* (cadangan) dalam arah yang dikehendaki.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Charles, O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (publik policy)*, Mandar Maju, Bandung, 1991. Hal 47.

<sup>44</sup> CST. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003. Hal 190.

<sup>45</sup> Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hal. 158.

<sup>46</sup> Tangkilisan dan Nogi, *kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*, Balairung & Co, Yogyakarta, 2003. Hal 6

## 10. Konsep Pembangunan

Menurut Soekanto<sup>47</sup> Pembangunan merupakan suatu proses perubahan di segala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu. Proses pembangunan terutama bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, baik secara spritual, maupun material. Peningkatan taraf hidup masyarakat mencakup suatu perangkat cita-cita yang meliputi hal-hal sebagai berikut.

- a. Pembangunan harus bersifat rasionalistis; artinya, haluan yang diambil harus dilandaskan pada pertimbangan rasional. Haluan itu hendaknya didasarkan pada fakta sehingga nantinya merupakan suatu kerangka yang sinkron.
- b. Adanya rencana pembangunan dan proses pembangunan, artinya adanya keinginan untuk selalu membangun pada ukuran dan haluan yang terkoordinasi secara rasional dalam suatu sistem.
- c. Peningkatan produktivitas.
- d. Peningkatan standar kehidupan.
- e. Kedudukan, peranan, dan kesempatan yang sederajat dan sama di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum.
- f. Pengembangan lembaga-lembaga sosial dan sikap-sikap dalam masyarakat. Sikap-sikap tersebut mencakup :
  1. Efisiensi;
  2. Kerajinan dan ketekunan;
  3. Keteraturan;
  4. Ketetapan;
  5. Kesederhanaan dan kecermatan;
  6. Ketelitian dan kejujuran;
  7. Bersifat rasional dalam mengambil keputusan;
  8. Selalu siap untuk menghadapi berbagai perubahan;
  9. Selalu mempergunakan kesempatan dengan benar;
  10. Giat dalam usaha;
  11. Mempunyai integritas dan dapat berdiri sendiri;
  12. Bersikap kooperatif;
- g. Konsolidasi nasional.
- h. Kemerdekaan nasional.

---

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto, *op cit.*, hal. 360.

Selanjutnya, Pembangunan dapat dilakukan melalui cara-cara tertentu, sebagai

berikut :

- a. Struktural, yang mencakup perencanaan, pembentukan, dan evaluasi terhadap lembaga-lembaga sosial, prosedurnya serta pembangunan secara material;
- b. Spritual, yang mencakup watak dan pendidikan dalam penggunaan cara-cara berpikir secara ilmiah;
- c. Struktural dan spritual.

Sedangkan menurut Damsar dan Indrayani<sup>48</sup> Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang disengaja atau disadari untuk mencapai suatu arah yang positif bagi anggota masyarakat secara keseluruhan.

## **B. Ulasan Karya**

Dalam hal ulasan karya bahwa penulis ingin menyampaikan bahwa sebelum diadakan penelitian tentang Peranan Camat Dalam Pembinaan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan, sudah pernah juga dilakukan penelitian yang serupa yang dilakukan oleh Sardeni dengan judul Peranan Camat Dalam Membina Penyelenggaraan Pemerintah Desa Di Desa Pematang Tebih Kecamatan Ujung Batu Kabupaten Rokan Hulu dalam bentuk Karya Ilmiah Tesis Juga. Yang menjadi pembeda yaitu dari segi metode penelitian, penelitian terdahulu menggunakan metode kuantitatif, sedangkan penulis dalam hal meneliti Peranan Camat Dalam Pembinaan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan menggunakan

---

<sup>48</sup> Damsar dan Indrayani, *Pengantar Sosiologi Perdesaan*, Kencana, Jakarta, 2016. Hal 207

metode penelitian kualitatif. Selain metode yang beda, juga dalam hal melihat Peranan Sardeni hanya melihat satu desa, sedangkan dalam penelitian ini penulis melihat dua desa yang berbeda, untuk membandingkan Penyelenggaraan Pemerintahannya.

Selanjutnya, dalam hal mengukur penelitian, Saudara Sardeni menggunakan regulasi dalam menganalisis penelitian, sedangkan penulis menggunakan teori untuk menganalisis penelitian.

### **C. Kerangka Pemikiran**

Adapun yang menjadi Kerangka Pemikiran dari penelitian mengenai Peranan Camat Dalam Pembinaan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan, yaitu sebagai berikut :

**Gambar. II.2. Kerangka Pemikiran Peranan Camat Dalam Pembinaan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan**



Sumber : modifikasi Peneliti, Tahun 2018

#### **D. Konsep Operasional**

Adapun konsep operasional dari Peranan Camat Dalam Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan, yaitu :

- a. Kecamatan dalam penelitian ini adalah Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.

- b. Camat dalam penelitian ini adalah Camat Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- c. Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kelurahan dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kelurahan pada Kantor Camat Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- d. Kepala Desa dalam penelitian ini adalah Kepala Desa Lubuk Keranji Timur dan Kepala Desa Air Terjun Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- e. Badan Permusyawaratan Desa dalam penelitian ini adalah Badan Permusyawaratan Desa Lubuk Keranji Timur.
- f. Sekretaris Desa dalam penelitian ini adalah Sekretaris Desa Lubuk Keranji Timur dan Sekretaris Desa Air Terjun Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- g. Kepala Urusan dalam penelitian ini adalah Kepala Urusan pada Kantor Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- h. Kepala Seksi dalam penelitian ini adalah Kepala Seksi pada Kantor Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- i. Staf Desa dalam penelitian ini adalah Staf pada Kantor Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- j. Masyarakat dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.

- k. Peran dalam penelitian ini adalah Peranan Camat Dalam Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menuju Desa Mandiri Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.
- l. Pembinaan dalam penelitian ini adalah pembinaan yang dilakukan Camat terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa Lubuk Keranji Timur dan Desa Air Terjun.
- m. Kinerja dalam penelitian ini adalah kinerja Pemerintah Desa pada Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan.

#### E. Operasional Variabel

Adapun operasional variabel dari penelitian yang berjudul Peranan Camat Dalam Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Lubuk Keranji Timur Kecamatan Bandar Petalangan Kabupaten Pelalawan, yaitu sebagai berikut :

**Tabel. II.2. Operasional Variabel**

Konsep	Variabel	indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Peranan berkaitan dengan kegiatan seseorang dalam kedudukan tertentu baik dalam sistem masyarakat maupun dalam organisasi. <sup>49</sup>	Pembinaan	1. Pembinaan Sumber Daya Manusia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan Bimbingan teknis (BIMTEK) terhadap penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa, Administrasi Tata Pemerintahan Desa, dan Pengelolaan Keuangan desa, serta pendayagunaan aset Desa.</li> <li>- Melakukan</li> </ul>

<sup>49</sup> Karl, Fremont E. Dan Rosenzweig, James E, 2002. *Opcit.*, Hal 431.

1	2	3	4
			<p>penyuluhan dan sosialisasi terkait tugas Kepala Desa dan Perangkat Desa sesuai yang diamanatkan peraturan yang berlaku</p>
		<p>2. Pembinaan usaha</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan pembinaan tentang pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)</li> <li>- Memfasilitasi Pemerintahan Desa dalam menentukan Produk Unggulan Kawasan Pedesaan (PRUKADes).</li> <li>- Memfasilitasi Pemerintahan Desa dalam pengembangan jejaringan dan kemitraan.</li> <li>- Memfasilitasi Sarana dan Prasarana pendukung usaha desa</li> </ul>
		<p>3. Pembinaan Lingkungan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebagai penengah antara Pemerintahan Desa dengan Perseroan setempat akan perlindungan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup masyarakat.</li> <li>- Memfasilitasi kegiatan terkait dengan perlindungan, pelestarian, dan pemulihan sumberdaya-alam dan</li> </ul>

1	2	3	4
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- lingkungan hidup terutama dalam hal kebakaran Hutan dan Lahan.</li> </ul>
		<p>4. Pembinaan Kelembagaan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberikan pelatihan kepada Pemerintah Desa dengan Lembaga Kemasayarakatan Desa tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa sesuai dengan Peraturan yang berlaku.</li> <li>- Memfasilitasi penyelenggaraan pelatihan Pemerintah Desa dengan Lembaga Kemasayarakatan Desa.</li> </ul>

Sumber : modifikasi peneliti 2018