

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

Sebagai kerangka acuan berpikir 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 pengetahuan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksklusif), pengatur (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Gaffar (dalam Ndraha,2010:16) mendefenisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik (alokasi otoritatif nilai-nilai 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 diwakili oleh dinas itu.

Brazs (dalam Syafiie,2009:21) ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun keluar terhadap warganya.

Sehingga melihat dari defenisi diatas bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari mengenai bagaimana lembaga pemerintahan melakukan kegiatan internal maupun eksternal serta mengenai fungsinya sebagai pelaksana ketentuan yang berlaku pada Negara.

## 2. Konsep Pemerintahan

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

1. Pemerintah 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 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 mempetahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan (dalam Syafiie,2005:21).

Rasyid (1998:14) mengemukakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan adalah:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan;
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gotokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka;
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih terlaksan;
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat;
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Mengenai fungsi Pemerintah sendiri, Bertrand (dalam Wasistiono, 2006:53) juga mengemukakan pendapat tentang fungsi pemerintahan yakni :

1. Membuat hukum;
2. Menegakkan hukum;

3. Pelayan publik;
4. Pendorong perubahan sosial.

### 3. Konsep Kebijakan

Dengan otonomi daerah maka pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memperhatikan kondisi masyarakatnya dengan merealisasi bentuk-bentuk kebijakan yang telah diformulasikan, salah satunya adalah kebijakan dalam sektor ketertiban umum.

Menurut Dunn analisis kebijakan menggunakan berbagai metode pengkajian untuk menghasilkan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Masalah kebijakan (*policy problem*) adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang tidak dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan (*policy future*) adalah konsekuensi dari serangkaian tindakan untuk mencapai nilai-nilai dan arena itu merupakan penyelesaian terhadap suatu masalah kebijakan. Aksi dari kebijakan (*policy action*) adalah suatu gerakan atau serangkaian kegiatan yang dituntun oleh alternative kebijakan yang dirancang untuk mencapai hasil dimasa depan yang bernilai. Hasil kebijakan (*policy outcome*) merupakan konsekuensi yang teramati dari aksi kebijakan. Kinerja kebijakan (*policy performance*) adalah merupakan derajat dimana hasil kebijakan memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai (Dunn,2003:107-109).

Sedangkan Dye mendefenisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang



membuat sebuah kebijakan bersama tampil berbeda (dalam Nugroho,2004:3). Selain itu Dye juga mengatakan bahwa kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*) (dalam Wahab,2008:51).

Selanjutnya Lasswell dan Abraham mengatakan kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (Nugroho,2004:4). David Easton melukiskan kebijakan sebagai pengaruh (*Impact*) dari aktivitas pemerintah (dalam Nugroho,2004:4)

Selanjutnya menurut Edwards dan Sharkansky mengatakan bahwa kebijakan merupakan apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan (dalam Wahab,2008:52).

Dalam pembuatan kebijakan-kebijakan pasti ada faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Irfan Islamy faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh-pengaruh tekanan dari luar;
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme);
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi;
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar;
- e. Adanya pengaruh keadaan dimasa lalu. (Islamy,1992:25)

Kebijakan yang telah dirumuskan perlu diimplementasikan, sebab implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan

proses kebijaksanaan, karena tanpa implementasi maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nogroho, 2004:158). Menurut Masmanian dan Sabatier implementasi kebijakan berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan/legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan (Hessel,2005:13). Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tujuan publik yang berupa “*outcome*”(hasil kerja) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Menurut Grindle (dalam Nugroho,2004:174) bahwa berhasil tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh dua variabel besar, yakni variabel “*content of policy*” (isi kebijakan) dan variabel “*context of policy*” (lingkungan kebijakan).

Variabel isi kebijakan mencakup yaitu:

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan;

- c. Derajat perubahan yang diinginkan;
- d. Kedudukan pembuatan kebijakan;
- e. (siapa) pelaksanaan program;
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
- b. Karakteristik dan lembaga penguasa;
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Muatan (isi) program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir (*outcome*) implementasinya. Muatan program atau muatan kebijakan itu menjadi faktor yang berpengaruh karena dampaknya yang nyata atau yang potensial terhadap lingkungan sosial, politik dan ekonomi tertentu. Oleh sebab itu, penting sekali untuk memperhitungkan konteks atau lingkungan dimana tindakan administrasi itu berlangsung (Wahab,2008:186).

Pada umumnya tugas pokok dari pelaksanaan kebijakan adalah untuk mewujudkan tujuan (*goals*) yang terkandung dalam kebijaksanaan itu. Menurut Grindle ada tiga hal pokok dalam pelaksanaan kebijaksanaan yaitu :

- a. Merinci tujuan-tujuan yang hendak dicapai;
- b. Membentuk program-program kegiatan;
- c. Mengalokasikan dana untuk pembiayaan - pembiayaan. (Soenarko, 2005:192)

Menurut Nugroho (2004:179) implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Pada prinsipnya ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan :

1. Ketepatan kebijakan

Kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kemudian, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan dan apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Ketepatan pelaksanaan kebijakan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah/masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang disawatakan. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang sifatnya memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti pengelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakannya sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah bersama swasta.



### 3. Ketepatan target kebijakan

Ketepatan target ini berkenaan dengan tiga hal, yaitu: pertama, apabila target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apabila tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apabila targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti alami, namun juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. Ketiga, apabila intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau mempengaruhi implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan hasil sebelumnya.

### 4. Ketepatan lingkungan kebijakan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan implementasi kebijakan, yaitu: pertama, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel eksogen yang terdiri dari publik opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive intitutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan dan

individual yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasikan kebijakan. Selain itu juga tempat lingkungan masih membutuhkan tiga jenis dukungan yakni, dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

Selanjutnya menurut Anderson, sebab-sebab setiap anggota masyarakat itu perlu mengetahui dan melakukan kebijakan negara adalah sebagai berikut :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, institusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar;
4. Adanya kepentingan pribadi;
5. Adanya hukuman-hukuman tertentu, bila tidak melaksanakan kebijaksanaan;
6. Masalah waktu. (Islamy, 1992:108)

#### **4. Konsep Evaluasi**

Menurut Ndraha (2011:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya.

Kemudian Ndraha (2011 : 202) menjelaskan tiga model evaluasi, yakni :

- a. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (*perlakuan, treatment*). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*.

- b. Model das solen-das sein, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah das Sollen.
- c. Model Kelompok Kontrol-Kelompok Tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok Tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Evaluasi merupakan langkah yang harus dilakukan untuk mengetahui keberhasilan sebuah kebijakan. Siagian (2003:17) memberikan batasan penilaian (evaluasi) sebagai proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil pekerjaan yang senyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai.

Dunn (2003 :609) evaluasi atau penilaian diartikan sebagai pembuatan informasi mengenai seberapa jauh suatu hasil kebijakan memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan. Zuhri D (2009 :10) evaluasi adalah kegiatan identifikasi untuk melihat apakah suatu program yang telah direncanakan sudah tercapai aapa belum, berharga atau tidak, dan dapat pula untuk melihat tingkat efisiensi pelaksanaannya. Evaluasi berhubungan dengan keputusan nilai (value judgment).

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan, maka perlu dikembangkan beberapa indikator. Adapun indikatornya menurut Williams N Dunn (dalam Subarsono, 2008:126) adalah :

1. Efektivitas, yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai;
2. Kecukupan, yaitu seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah;

3. Pemerataan, yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda;
4. Responsifitas, yaitu apakah hasil kebijakan memuat frekuensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka;
5. Ketepatan, yaitu apakah hasil yang dicapai memiliki manfaat.

Dengan demikian maka tujuan dilakukannya evaluasi adalah untuk mengetahui seberapa besar kesenjangan yang terjadi antara pencapaian dan harapan dari kebijakan yang telah ditetapkan. Para pembuat kebijakan membuat standar metode penilaian terhadap suatu kebijakan, untuk mengukur keberhasilan kebijakan tersebut sehingga akan mengetahui apa manfaat yang dapat diambil dari kebijakan tersebut.

### **5. Konsep Organisasi Dan Manajemen Pemerintahan**

Organisasi dapat dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas, dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu (Kaho,2010;232).

Ndraha mengemukakan makna organisasi sebagai berikut : organisasi dapat juga diamati sebagai *living organism* seperti halnya manusia dan sebagai *living organism* yang sudah ada, suatu organisasi merupakan output proses panjang di masa lalu, sedangkan produk *organizing*, organisasi adalah alat atau input bagi usaha mencapai tujuan (dalam Effendy,2009;6).

Siagian (2003;3) mengemukakan bahwa organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja secara bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat pada seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang/sekelompok orang yang disebut bawahan.



Sependapat dengan itu organisasi yang baik dan benar menurut Terry (dalam Effendy 2009;6) diawali dengan manajemen yang baik meliputi *Planning, organizing, actuating, and controlling* yang dilaksanakan secara sistematis dan *sustainable*.

Defenisi diatas menunjukkan bahwa organisasi dapat ditinjau dari dua segi pandangan, yaitu sebagai berikut :

1. Organisasi sebagai wadah dimana kegiatan-kegiatan administrasi dijalankan.
2. Organisasi sebagai rangkaian hierarki dan interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal.

Sebagai wadah organisasi relatif bersifat statis, sedangkan sebagai suatu rangkaian hierarki dan interaksi manusia, organisasi merupakan suatu proses dan dengan demikian ia bersifat dinamis (dalam Siagian 2003;6-7).

Berbeda halnya dengan lembaga, lembaga dapat didefinisikan sebagai suatu sistem norma untuk mencapai suatu tujuan atau kegiatan yang oleh masyarakat dipandang tidak penting (Paul dan Chester, 1987;224).

Soedjono Soekarno mengemukakan Kelembagaan sosial atau kelembagaan masyarakat 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 (dalam Poernomo,2003;145).

Menurut Soekanto Lembaga Kemasyarakatan adalah himpunan dari pada norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat (2006;177).

Dalam suatu organisasi atau lembaga, untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, dan pengendalian supaya apa yang menjadi tujuan dan cita-cita dari suatu organisasi dapat tercapai dengan baik, manajemen yang baik agar organisasi yang dijalankan dapat terarah sesuai dengan target yang telah ditentukan oleh sebuah organisasi.

Terkait dengan penjelasan diatas, maka dapat dirumuskan arti dari manajemen adalah suatu kegiatan organisasi, sebagai suatu usaha dari seekelompok orang yang bekerja sama dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu yang mereka taati sedemikian rupa sehingga diharapkan hasil yang akan dicapai sempurna, yaitu efektif dan efisien (Salam, 2007;12).

Menurut Frederick W. Taylor (dalam Syafiie, 2013;126) ilmu manajemen itu dapat diterjemahkan sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri yang sebenarnya akan dikerjakan dan selanjutnya mengkaji apakah sesuatu itu dikerjakan dengan cara terbaik atau termudah.

Sedangkan George Terry (dalam Syafiie, 2013;126) berpendapat bahwa manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari suatu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia lainnya.

Dari beberapa definisi manajemen diatas tentunya manajemen juga terkait dengan pemerintahan. Sebagai mana yang telah di kemukakan oleh Salam (2007;150) mengemukakan bahwa manajemen pemerintahan Republik Indonesia terdiri dari aparat Pemerintah Pusat, aparat Pemerintah Daerah, dan beberapa Badan Usaha Milik Negara dan Daerah.

Dalam proses pelaksanaannya, manajemen mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilaksanakan sendiri, tugas-tugas itulah yang biasa disebut dan diartikan sebagai fungsi-fungsi manajemen.

Salam (2007;14) mengemukakan fungsi-fungsi manajemen berarti segenap kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan cara yang diatur sedemikian rupa dan sistematis sehingga tujuan dapat tercapai secara tertib, efektif dan efisien.

Salam (2007;16) mengatakan bahwa fungsi manajemen adalah sebagai berikut :

- a. *Perencanaan*
- b. *Pengorganisasian*
- c. *Penyusunan staff*
- d. *Penggerakan*
- e. *Pengendalian*

George R. Terry (dalam Siagian 2003;85) dalam bukunya yang berjudul "*The Principle Of Management*" mengklasifikasikan fungsi-fungsi itu sebagai berikut :

- a. *Planning (perencanaan)*
- b. *Organizing (pengorganisasian)*
- c. *Actuating (penggerakan)*
- d. *Controlling (pengawasan)*

Siagian (2003;87) mengatakan bahwa fungsi-fungsi administrasi dan manajemen itu terdiri dari : *Perencanaan, Pengorganisasian, Pemberian Motivasi, Pengawasan dan Penilaian.*

## **6. Konsep Pelaksanaan Tugas**

Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Selanjutnya tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap. Moekijat (1998 : 11)

Tugas merupakan suatu aktifitas pekerjaan yang khusus dan dapat diidentifikasi terdiri dari gerakan-gerakan. Dalam melakukan tugas sesuai dengan sistem kerja yang telah diatur maka prinsip profesionalisme yang mengedepankan keselarasan dan kesesuaian penempatan seorang pegawai dengan kemampuan dan pendidikan yang dimiliki merupakan kunci dari pelaksanaan suatu tugas agar dapat berlangsung secara optimal.

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 ( 2000 : 12) menyatakan bahwa pelaksanaan tugas adalah seberapa banyak pekerjaan yang dapat dicapai dan diharapkan dari tiap-tiap pegawai atau kelompok pegawai.

Berdasarkan beberapa pemaparan mengenai makna pelaksanaan tugas diatas, dapat dilihat bahwa pelaksanaan tugas memberikan gambaran bagaimana tugas yang telah ditetapkan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya atau tidak.



## 7. Konsep Desa

Secara historis, keberadaan desa di Indonesia telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ada atau terbentuk, seperti yang dinyatakan dalam Dasar Pemikiran Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa :

“Desa atau yang disebut dengan nama lain ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia ada atau terbentuk. Sebagai bukti dari keberadaan desa tersebut, dapat terlihat dari penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dimana terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*”, seperti Desa di Jawa dan Bali. Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, dan sebagainya.

Walaupun pada umumnya pengertian tentang desa secara prinsip dan filosofis memiliki berbagai bentuk kesamaan dalam mengartikan dan menggambarkan kondisi dan keadaan tentang suatu desa. Oleh karena itu, tentunya hal ini masih membutuhkan dan memerlukan kajian-kajian dan analisi lanjutan dan lebih mendalam tentang pengertian dan batasan terhadap keberadaan suatu desa.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka terkait dengan pertumbuhan dan pengembangan tentang keberadaan suatu desa, menurut Wasistiono dah Tahir (2006;7), bahwa ;

“Desa di Indonesia untuk pertama kali ditemukan oleh Mr.Herman Warner Muntinghe, anggota dari Read van Indie pada masa penjajahan pemerintahan colonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang

berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahannya disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah sekitar pesisir utara Pulau Jawa”.

Pengertian lainnya tentang desa dinyatakan oleh pemerhati tentang desa lainnya yakni Bouman dalam Baratha, menurut pandangan Bouman dalam Baratha sebagaimana yang dikutip oleh Wasistiono dan Tahir (2006;8), yang menyebutkan desa adalah sebagai berikut :

“Desa sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial”.

Sedangkan pengertian desa menurut Baratha dalam Nurcholis (2011;4), adalah sebagai berikut:

“Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan ada pula “badan pemerintahan”, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkungnya”.

Berbagai gambaran tentang kondisi dan keadaan desa telah dinyatakan oleh berbagai ahli dari berbagai disiplin ilmu, menurut Soetardjo dalam Nurcholis (2011;20-21), bahwa;

“Desa adalah lembaga asli pribumi yang mempunyai mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat. Dalam bentuk aslinya, otonomi desa (hak mengatur rumah tangga sendiri berdasarkan hukum adat.

### **8. Konsep Pemerintahan Desa**

Menurut UU No 6 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pemerintahan Desa sebagai unit dari lembaga pemerintah yang paling berdekatan dengan masyarakat, posisi dan kedudukannya hingga saat ini selalu menjadi perdebatan terutama ditingkat elit politik. Penerapan UU No 32 Tahun 2004, kemudian diterbitkan lagi UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa, selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa, juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di level Desa.

Secara substansi UU No 6 Tahun 2014 sejalan dengan UU No 32 Tahun 2004 yang memosisikan Desa menjadi terdesentralisasi dan memiliki hak otonomi berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan bertanggung jawab terhadap Bupati dan walikota. Karena itu, istilah Desa yang biasa dipergunakan di pulau Jawa, Bali dan Madura tidak bisa berlaku secara general, tetapi harus didasarkan pada istilah yang dipergunakan oleh masing-masing daerah, dengan mengacu pada suatu pengertian

bahwa desa atau sebutan lainnya adalah nama kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.

### **9. Konsep Kelembagaan Masyarakat**

Menurut Selo Soemardjan (dalam Soekanto, 2006;22) masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan.

Kemudian Ralph Linton (dalam Soekanto, 2006;22) menyatakan bahwa masyarakat adalah setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas.

Masyarakat menjadi makhluk sosial yang tidak bisa lepas satu dengan yang lainnya, untuk mewadahi interaksi antara manusia didalam masyarakat negar mengakui adanya bentuk-bentuk perkumpulan yang lahir atas dasar persamaan pandangan dan tujuan, maka ditengah masyarakat kini lahirlah lembaga-lembaga kemasyarakatan yang tumbuh dan berkembang untuk mencapai tujuannya. Beberapa defenisi mengenai lembaga atau kelembagaan dikemukakan sebagai berikut:

Lembaga adalah suatu sistem norma untuk mencapai suatu tujuan atau kegiatan yang oleh masyarakat dipandang tidak penting. (Paul dan Chester,1987;224)

Lembaga kemasyarakatan adalah himpunan daripada norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan pokok dalam kehidupan masyarakat. (Soekanto, 2006;172)



Lembaga kemasyarakatan dianggap sungguh-sungguh berlaku apabila norma-normanya sepenuhnya membantu pelaksanaan pola-pola kemasyarakatan. Perilaku perseorangan yang dianggap sebagai peraturan merupakan hal skunder bagi lembaga kemasyarakatan. (dalam Soekanto, 2006;177)

Menurut Soedjono Soekarno (dalam Poernomo, 2003;145) kelembagaan sosial atau kelembagaan masyarakat 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 piramid untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Ciri-ciri umum kelembagaan masyarakat menurut Gillin dan Gillin dalam Soekanto dalam Rahyunir Ra'uf dan Yusri Munaf (2015 :83) adalah :

1. Suatu lembaga kemasyarakatan adalah organisasi pola-pola pemikiran perilaku yang terwujud melalui aktivitas dan hasil-hasilnya.
2. Suatu tingkat kekekalan tertentu merupakan ciri dari semua lembaga kemasyarakatan.
3. Lembaga kemasyarakatan mempunyai satu atau beberapa tujuan tertentu.
4. Lembaga kemasyarakatan juga mempunyai alat-alat perlengkapan.
5. Lembaga kemasyarakatan juga mempunyai lambang-lambang sebagai ciri khas.
6. Lembaga kemasyarakatan mempunyai tradisi tertulis ataupun yang tak tertulis. (dalam Rauf dan Yusri Munaf 2015;83)

Proses pelebagaan dapat berlangsung lebih jauh lagi hingga suatu norma kemasyarakatan tidak hanya menjadi “*institutionalized*” dalam masyarakat, tetapi menjadi “*internalized*”. Maksudnya adalah suatu taraf perkembangan dimana para anggota masyarakat dengan sendirinya ingin berperilaku sejalan dengan perilaku yang memang sepenuhnya memenuhi kebutuhan masyarakat. (dalam Soekanto, 2006;178)

#### **10. Konsep Lembaga Pemberdayaan Masyarakat**

Menurut Soemantri (2011:20) Lembaga Pe,berdayaan Masyarakat Desa (LPMD) atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) atau sebutan nama lain sebagaimana dimaksud , mempunyai tugas menyusun rencana pembangunan secara partisipaif, menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat dan melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) atau sebetan nama lain dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas, mempunyai fungsi :

1. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
2. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan Pemerintah kepada masyarakat;
4. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;

5. Menumbuhkembangkan dan menggerakkan prakarsa, partisipasi serta swadaya atau gotong royong masyarakat;
6. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya alam serta keserasian lingkungan hidup.

Kemudian berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa, didalam PERDA ini dijelaskan pada pasal 8 ayat 1 LPM mempunyai tugas :

- a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif;
- b. Menggerakkan swadaya atau gotong royong masyarakat;
- c. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

Pada pasal 8 ayat 2 Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 6 Tahun 2009 ini, untuk melakukan tugas, LPM mempunyai fungsi :

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam 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. Menumbuhkembangkan dan menggerakkan prakarsa, partisipasi serta swadaya atau gotong royong masyarakat;
- f. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya alam serta keserasian lingkungan hidup.

Dari penjelasan Tugas dan Fungsi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau disebut dengan nama lain diatas dapat dilihat bahwa Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) berperan penting dalam Pemerintahan Desa terutama dalam hal pembangunan, Lembaga Pemberdayaan masyarakat (LPM) menjadi motor penggerak pembangunan ditingkat Desa. Salah satu desa yang ada di Kabupaten Kuantan Singingi adalah Desa Kampung Baru Cerenti.

### **11. Konsep Pemberdayaan**

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

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 dibidang ekonomi, sosial, agama dan budaya. (Widjaja, 2003;169)

Suharto (2006;58-59) mendefenisikan pemberdayaan antara lain sebagai berikut :

- a. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung;
- b. Pemberdayaan adalah suatu proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan, dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh



keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya;

- c. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial;
- d. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan nama rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya.

Kemudian Suharto (2006:67-68) menjelaskan bahwa pelaksanaan proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan dapat dicapai melalui penerapan pemberdayaan berikut :

1. Pemungkinan : menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.
2. Penguatan : memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuhkan kebanggaan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian mereka.
3. Perlindungan : melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan

lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap yang lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

4. Penyokongan : memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh kedalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. Pemeliharaan : memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Pemberdayaan harus berlangsung secara terus-menerus , komprehensif dan simultan, sampai ambang 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 *bargaining position* yang diperintah terhadap pemerintah. Melalui bargaining tersebut, yang diperintah mendapatkan apa yang merupakan haknya dalam bentuk barang, jasa, layanan, dan kepedulian, tanpa merugikan orang lain.
- b. Pemberdayaan politik ekonomi, dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan yang diperintah sebagai konsumen untuk

berfungsi sebagai penanggung dampak negative pertumbuhan, dan pemikul beban pembangunan.

- c. Pemberdayaan politik sosial budaya, yang bertujuan meningkatkan kemampuan sumber daya manusia melalui *human investment*, guna meningkatkan nilai manusia (*human dignitary*), penggunaan (*human utilization*) dan perlakuan seadil-adilnya terhadap manusia.
- d. Pemberdayaan politik lingkungan, dimaksudkan sebagai program perawatan dan pelestarian lingkungan, supaya antara yang diperintah dengan lingkungannya terdapat hubungan saling menguntungkan.

## 12. Konsep Pembangunan

Konsep pembangunan telah berkembang sejalan dengan perkembangan zaman. Sesuai dengan tujuan pembangunan itu memunculkan sebagai konsep tentang pembangunan. Ndraha dalam Hamim (2003:64), mengemukakan konsep pembangunan sebagai pertumbuhan (*growth*), rekontruksi (*reconstruction*), modernisasi (*modernization*), perubahan sosial (*social change*), pembebasan (*liberation*), pembaharuan (*innovation*), pembangunan bangsa (*nation building*), pembangunan nasional (*national development*), pengembangan dan pembinaan.

Sedangkan Rogers (dalam Nasution, 2004:82) mengartikan pembangunan sebagai proses yang terjadi pada level atau tingkatan sistem sosial, sedangkan modernisasi menunjuk pada proses yang terjadi pada level individu. Walaupun pengertian kedua istilah itu dibedakan, maka pembangunan dimaksudkan yang terjadi pada bidang ekonomi, atau lebih mencakup proses yang analog dan seiring dengan itu, dalam masyarakat secara keseluruhan.

Menurut Siagian dalam Riyadi,(2005:4) mendefenisikan pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara standar oleh suatu Bangsa, Negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan disegala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu. (dalam Soekanto,2006).

Agar pembangunan yang dilaksanakan mampu menciptakan kemajuan dalam berbagai bidang dan segi kehidupan masyarakat, maka selain dibutuhkan alokasi dana yang memadai, juga sangat diperlukan suatu pendekatan strategi yang tepat dan dapat dilaksanakan, yang meliputi strategi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan. Oleh karenanya, maka setiap aparaturnya pemerintah yang terkait dalam hal ini sudah seharusnya mampu menyusun suatu strategi pembangunan yang efektif dalam mencapai keberhasilan pembangunan, mulai dari tingkat pusat hingga pada tingkatan yang terendah yakni pada pembangunan yang dilaksanakan ditingkat Desa/Kelurahan.

Untuk meningkatkan keberhasilan penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintah Desa/Kelurahan, tidak terlepas pula peranan dan bantuan dari Perangkat Desa/Kelurahan, yang mana masing-masing aparaturnya memiliki peranannya di dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa/Kelurahan sesuai dengan tugas dan fungsinya.



Salah satu strategi yang cukup penting di dalam pembangunan Desa/Kelurahan adalah bagaimana pihak pemerintah membangkitkan kekuatan motivasi yang tumbuh dalam struktur sosial masyarakat, dan perubahan budaya serta pola pikir masyarakat. Pemerintah daerah harus mampu menumbuhkan kembangkan inisiatif dan partisipasi masyarakat didalam setiap agenda pembangunan. Untuk itu keberadaan lembaga kemasyarakatan sangat dibutuhkan sebagai mitra pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan daerah sehingga tujuan dan sasaran pembangunan tersebut dapat dicapai secara maksimal.

### **13. Konsep Perencanaan Partisipatif**

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe (2002:81) sebagai berikut :

“Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara harus dipandang sebagai suatu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat”.

Hal senada juga disampaikan oleh Wijaksono dan Sugiarto (dalam Widjaja,2003:16) usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri.

Dari pengertian tersebut bahwa perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang tujuannya untuk memperoleh kondisi yang diharapkan, menciptakan aspirasi dan rasa memiliki.

Kemudian Wijaksono dan Sugiarto (dalam Widjaja,2003:25), lebih lanjut mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut :

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat
  - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat;
  - b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.
2. Partisipatoris (keterlibatan)

Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan bicara, waktu dan tempat.
3. Dinamis
  - a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak;
  - b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.
4. Sinergitas
  - a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak;
  - b. Selalu menekankan kerjasama antar wilayah administrasi dan geografi;

- c. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin menjadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau dibangun;
  - d. Memperhatikan interaksi yang terjadi diantara *stakeholder*.
5. Legalitas
- a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku;
  - b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat;
  - c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.

6. Fisibilitas (Realistis)

Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dapat dijalankan, dan mempertimbangkan waktu.

Kemudian menurut Samsura (2003:2 dalam buku *Participatory Planing, Good Governance dan Civil Society*) menjelaskan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut :

1. Adanya pelibatan seluruh stakeholder;
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate;
3. Adanya proses politik melalui upaya negosiasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*);
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagi dari proses demokratisasi.

Hal senada juga disampaikan Abe (2005:90) dengan adanya pelibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan, maka mempunyai dampak positif dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

1. Terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat;
2. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik;
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Percanaan partisipatif titik fokusnya adalah keterlibatan masyarakat, bahwa perencanaan partisipatif merupakan perencanaan lahir dari bawah (*bottom up*) bukan lahir dari atas (*top-down*) atau Pemerintah Daerah. Jadi perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*). Menurut Alexander Abe (2002:71), langkah-langkah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*) dan bukan dari perencanaan atas inisiatif dari Pemerintah Daerah.

#### **14. Konsep Partisipasi Masyarakat**

Menurut Holil Soelaiman (dalam Mustafa 2014:76) Partisipasi Masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang



terjadi. Unsur-unsur dari partisipasi sosial yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah :

- a. Kepercayaan diri masyarakat;
- b. Solidaritas dan integritas sosial masyarakat;
- c. Tanggung jawab sosial dan komitmen masyarakat;
- d. Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri;
- e. Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui menjadi milik masyarakat;
- f. Kepentingan umum murni, setidaknya-tidaknya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan umum yang semu karena penunggalan oleh kepentingan perseorangan atau sebagian kecil dari masyarakat;
- g. Musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan;
- h. Kepercayaan dan ketanggapan masyarakat terhadap masalah, kenutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat.

Menurut Ndraha dalam Mustafa (2014:78) partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam 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 dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman mereka
- d. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Menurut Hidayat (2004:75) partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilihat dalam bentuk :

1. Uang, bentuk partisipasi untuk memperlancar unsur-unsur bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan.
2. Tenaga, partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk melaksanakan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan suatu program.
3. Pikiran-pikiran atau ide-ide, merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran, konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkan dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya.

Menurut Sugiono (2013:65) juga mengemukakan tentang jenis-jenis dan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat antara lain, seperti partisipasi dengan pemikiran, partisipasi dengan tenaga, partisipasi dengan pikiran dan tenaga atau

partisipasi aktif, partisipasi dengan keahlian, partisipasi dengan jasa, barang, dan sumbangan dari luar.

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 Taliziduhu Ndraha dalam Kunarjo (2002:63) dengan adanya kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi akan lebih baik memudahkan bagi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan yang akan dilaksanakan sebagai dukungan masyarakat adalah merupakan modal bagi pemerintah untuk melaksanakan programnya, partisipasi dapat dilakukan dalam beberapa hal yaitu :

1. Partisipasi dalam perencanaan, dimana masyarakat dapat dilibatkan langsung oleh pemerintah untuk ikut serta dalam proses perencanaan pembangunan yang akan dilakukan didaerah tersebut. Kondisi ini semakin meningkatkan kepedulian masyarakat untuk mengsucceskan pembangunan yang akan dilaksanakan.
2. Partisipasi dalam pelaksanaan, dimana masyarakat dilibatkan dalam kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan seperti membantu petugas memberikan informasi dan komunikasi.
3. Partisipasi dalam menerima hasil, dimana masyarakat diminta untuk memanfaatkan dan kelestarian hasil pembangunan yang sudah

dilaksanakan sehingga hasil pembangunan tersebut dapat digunakan oleh beberapa generasi yang akan datang.

Adapun partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat berbentuk berbagai macam, yang secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut : (1) keterlibatan menentukan arah strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah, hal ini bukan saja berlangsung dalam proses politik, tetapi juga dalam proses sosial, hubungannya antara kelompok kepentingan dalam masyarakat, (2) keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini dapat berupa sumbangan dalam hal mobilisasi sumber-sumber pembiayaan pembangunan, kegiatan yang produktif serasi, dan pengawasan sosial atas jalannya pembangunan, dan (3) keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan. Bagian-bagian daerah maupun golongan masyarakat tertentu dapat ditingkatkan keterlibatannya didalam kegiatan produktif melalui perluasan kesempatan dan pembinaan.

### **15. Konsep Pembangunan Partisipatif**

Dalam pelaksanaan pembangunan pedes bahwa desaaan, pemerintah harusnya mendasarkan pada pengakuan akan peranan penting yang dimainkan oleh pedesaan sejak dahulu. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa desa mempunyai makna yang strategis bagi setiap pertumbuhan. T.R. Battern (Soebroto, 2005) menegaskan pembangunan masyarakat desa merupakan suatu proses dimana orang-orang yang ada di masyarakat tersebut pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama-sama memenuhi keinginan mereka. Jadi dalam



pembangunan masyarakat desa merupakan tindakan kolektif, dalam artian material dan siritual. Taliziduhu Ndraha (Soebroto) memberikan beberapa kriteria yang terdapat dalam pembangunan masyarakat desa, yaitu :

1. Adanya partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan
2. Adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan
3. Kemampuan masyarakat desa untuk berkembang telah dapat ditingkatkan
4. Prasarana fisik telah dapat dibangun dan dipelihara
5. Lingkungan hidup yang serasi telah dapat dibangun dan dipelihara

Sedangkan Mely G. Tan dan Koentjaraningrat (Soebroto, 2005) memberikan beberapa hal yang dapat digunakan untuk menilai keberhasilan pembangunan masyarakat desa, yaitu :

1. Hasil usaha pembaharuan tersebut harus dapat dilihat secara konkrit dalam waktu yang singkat
2. Usaha pembaharuan tersebut harus dapat bermanfaat bagi masyarakat yang bersangkutan
3. Usaha-usaha tersebut tidak boleh bertentangan dengan sitem nilai budaya dan norma-norma yang masih berlaku didalam masyarakat desa.

Sejalan dengan pemaparan diatas, dalam pelaksanaan pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah partisipasi masyarakat merupakan hal yang sangat mempengaruhi keberhasilan proses pembangunan itu sendiri, Karena masyarakatlah yang mengetahui sevara obyektif kebutuhan mereka.

Soetrisno memberikan dua macam defenisi tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu : **pertama**, partisipasi rakyat dalam pembangunan

sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/proyek pembanguana yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam defenisi ini diukur dengan kemauan rakyat untuk ikut bertanggung jawab dalam pembiayaan pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan proyek pembangunan pemerintah. **Kedua**, partisipasi 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 menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun di wilayah mereka. (Soetrisno,2005).

Sedangkan Moeljarto (2005) memberikan penjelasan tentang arti pentingnya partisipasi sebagai berikut :

1. Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan akhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemauan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat
3. Partisipasi merupakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah, yang tanpa keberadaannya tidak akan terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan memulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki

5. Partisipasi memperluas kawasan penerimaan proyek pembangunan
6. Partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat
7. Partisipasi menopang pembangunan
8. Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi artikulasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia
9. Partisipasi merupakan cara efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan, guna memenuhi kebutuhan khas daerah
10. Partisipasi dipandang sebagai cerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

## B. Penelitian Terdahulu

**Tabel II.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yang terkait dengan topik penelitian ini adalah :

No.	Nama Peneliti	Judul Peneliti	Persamaan	Perbedaan
1	2	3	4	5
1.	Rijalul Fikri	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Di Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru	Sama-sama meneliti tentang tugas LPM, dan sama-sama menggunakan teori ndraha	Tempat, waktu penelitian, populasi dan sampel

1	2	3	4	5
2.	Aditya Wiratama	Evakuasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Di Desa Tanah Merah Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar	Sama-sama meneliti tentang tugas LPM, dan sama-sama menggunakan teori Ndraha	Tempat, waktu penelitian, populasi dan sampel
3.	Ervida Yani	Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Di Kepenghuluan Pujud Kecamatan Pujud Kabupaten Rokan Hilir	Sama-sama meneliti tentang tugas LPM	Tempat, waktu penelitian, teori, populasi dan sampel

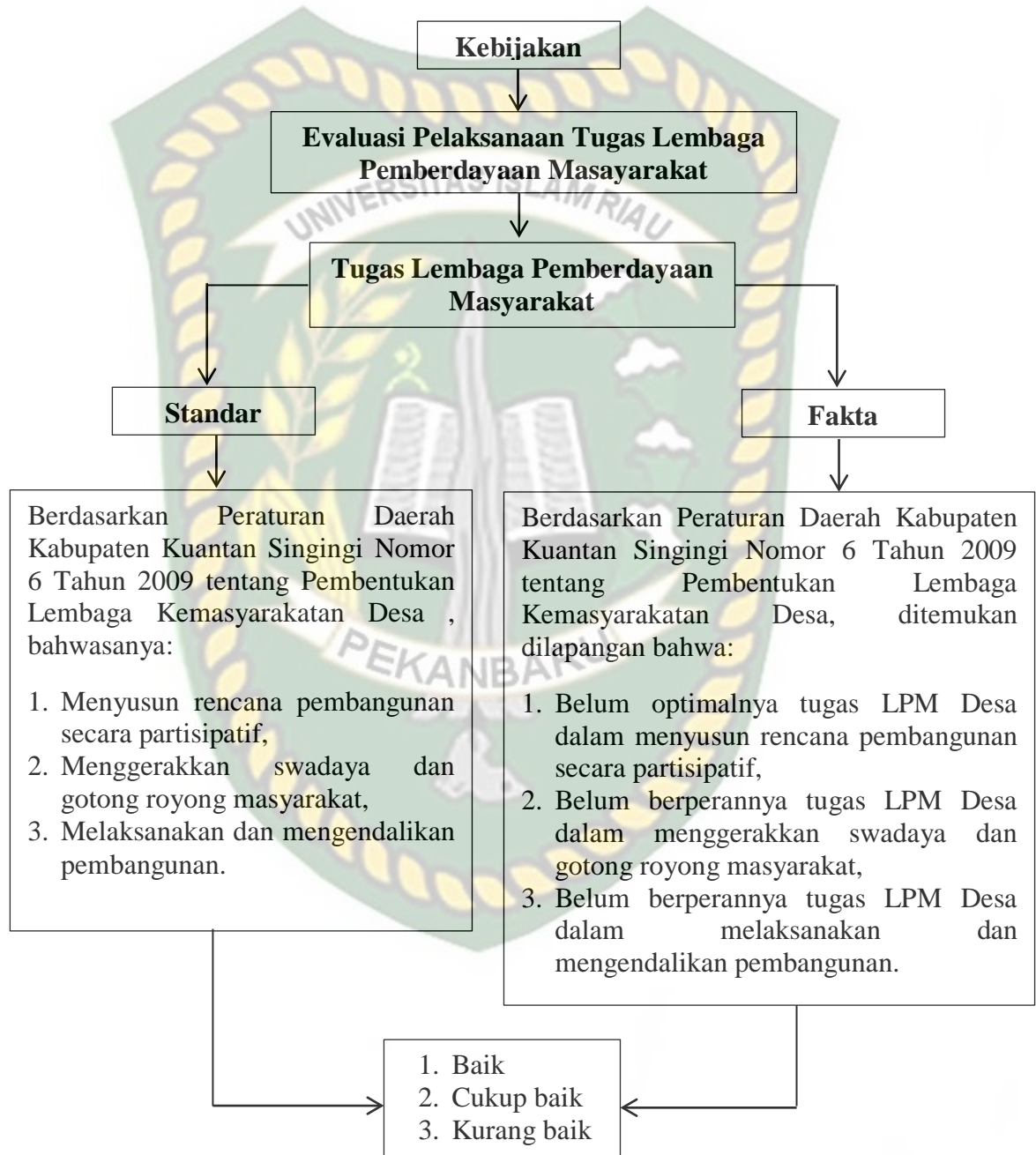
*Sumber: Modifikasi Penulis 2018*

Berdasarkan Tabel II.1 Penelitian terdahulu diatas banyak perbedaan yang mendasar mengenai penelitian yang akan penulis kaji atau teliti yaitu mengenai Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Di Desa Kampung Baru Kecamatan Cerenti Kabupaten Kuantan Singingi, maka penulis membandingkan dengan penelitian terdahulu yaitu terdapat perbedaan seperti lokasi pelaksanaan penelitiannya, tempat yang digunakan untuk penelitian, tahun penelitian juga begitu jauh perbedaannya, dasar hukum yang digunakan sangat lebih kuat dibandingkan dengan penelitian terdahulu yaitu menggunakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, kemudian banyaknya perbedaan-perbedaan pada fenomena penelitian, begitu juga berbedanya tujuan penelitian dan kegunaan penelitian tersebut, studi kepustakaan yang banyak mengambil teori dan kerangka pikiran yang berbeda, perbedaan pada penulisan operasional variabel, populasi dan sampel yang berbeda dan jauh lebih banyak dari penelitian sebelumnya.



### C. Kerangka Pikiran

**Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Di Desa Kampung Baru Kecamatan Cerenti Kabupaten Kuantan Singingi.**



*Sumber : Modifikasi penulis Tahun 2018*

#### D. Konsep Operasional

Untuk memperjelas atau menghindari kesalahan pemahaman beberapa konsep atau istilah pada penelitian ini, maka penulis perlu menjelaskan konsep tersebut dengan mengoperasionalkan batasan sebagai berikut :

1. Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan.
2. Kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.
3. Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya.
4. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
6. Lembaga Kemasyarakatan atau sebutan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra desa dalam memberdayakan masyarakat.
7. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang didirikan sebagai mitra pemerintah desa dalam

rangka mencapai keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

8. Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa pada penelitian ini adalah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa, yaitu:

1. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif,
2. Menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat,
3. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan.

#### E. Operasional Variabel

Operasional variabel adalah cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) dari suatu variabel kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengatur variabel tersebut. Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

**Tabel II.3 : Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Di Desa Kampung Baru Kecamatan Cerenti Kabupaten Kuantan Singingi.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Pengukuran
1	2	3	4	5
Tugas adalah suatu bagian atau satu	Evaluasi pelaksana an tugas Lembaga Pemberda yaan	1.Menyusun rencana Pembangunan secara partisipatif	a. Dilibatkannya masyarakat dalam penyusunan pembangunan Desa	Nominal

1	2	3	4	5
unsur atau satu komponen dari suatu jabatan (Moekijat, 1998; 11)	Masyarakat Desa	2. Menggerakkan swadaya dan gotong royong masyarakat  3. Melaksanakan dan mengendalikan pembangunan	b. Tingkat kehadiran masyarakat dalam Musrembang desa	Nominal
			c. Usulan dan saran yang datang dari masyarakat ditampung oleh LPMD	Nominal
			a. Keikutsertaan masyarakat dalam melaksanakan gotong royong	Nominal
			b. Menjalankan kegiatan gotong royong.	Nominal
			c. Mengajak dalam kegiatan gotong royong	Nominal
			a. Mengajak masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan	Nominal
			b. Program pembangunan diawasi pelaksanaannya	Nominal
			c. Penyimpangan yang terjadi diperbaiki	Nominal

Sumber : Modifikasi Penulis Tahun 2018



## F. Teknik Pengukuran

Untuk pengukuran variabel penelitian tentang pelaksanaan tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dikatakan :

Baik : Bila ketiga indikator tugas yang dilakukan oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) sudah dilakukan atau tanggapan responden terhadap ketiga indikator berada pada persentase >67-100%

Cukup Baik : Bila ketiga indikator tugas yang dilakukan oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) belum seluruhnya dilakukan atau tanggapan responden terhadap ketiga indikator pada persentase 34-66%

Kurang Baik : Bila ketiga indikator tugas yang dilakukan oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) tidak dilakukan atau tanggapan responden terhadap ketiga indikator pada persentase <34%

### A. Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase >67-100%

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase 34-66%

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase <34%

## B. Menggerakkan Swadaya dan Gotong Royong Masyarakat

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase >67-100%

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase 34-66%

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase <34%

## C. Melaksanakan Dan Mengendalikan Pembangunan

Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase >67-100%

Cukup Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase 34-66%

Kurang Baik : Apabila tanggapan responden terhadap ketiga sub indikator berada pada persentase <34%