

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

2. Konsep Pemerintahan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang dimaksud adalah bagaimana Daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum, organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001: 1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004: 10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintah menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005: 22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011: 6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Kansil (2003: 189) Agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

3. Konsep Peranan

Perkembangan pemerintahan ke arah desentralisasi menyebabkan perlu membuka diri untuk menyampakan informasi. Masyarakat menuntut pemerintah agar memanfaatkan segala potensi yang ada dalam pembangunan. Melalui peran pemerintah dalam pembangunan, kebutuhan masyarakat diatur dan dipenuhi. Menurut pendapat Soekanto (2004:243) “peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Maka ia menjalankan sesuatu peranan, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya”.

Sesuai dengan pendapat di atas, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan atau status seseorang. Seseorang akan dinyatakan melaksanakan peranan setelah menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hak dan kewajiban tersebut juga menentukan tindakan-tindakan seseorang dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat akan memberikan kesempatan-kesempatan atas tindakan-tindakan tersebut. masyarakat akan memberikan tanggapan-tanggapan atas peranan yang yang dilakukan oleh seseorang.

Menurut pendapat Soekanto (2004:244) peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

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

2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, peranan mencakup tiga aspek. *Pertama*, peranan merupakan penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat. Perilaku seseorang yang berkaitan dengan posisi dan kedudukannya di masyarakat. Perilaku tersebut diatur dengan peraturan yang berlaku untuk membimbing seseorang di masyarakat. *Kedua*, peranan merupakan konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya. *Ketiga*, peranan merupakan perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan adalah serangkaian perilaku yang diharapkan pada seseorang sesuai dengan posisi sosial yang diberikan baik secara formal maupun secara informal. Peranan didasarkan pada preskripsi (ketentuan) dan harapan peranan yang menerangkan apa yang individu-individu harus lakukan dalam suatu situasi tertentu agar dapat memenuhi harapan-harapan mereka sendiri atau harapan orang lain menyangkut peranan-peranan tersebut. (Friedman, M, 1998 : 286)

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin (1994:768) adalah sebagai berikut:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.

4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Berdasarkan pendapat- pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menentukan perilaku seseorang. Pola perilaku yang dilakukan dalam kelompok merupakan karakteristik dari individu. Perilaku dari setiap individu merupakan hubungan sebab akibat dalam pranata sosial. Peranan menurut pendapat Soekanto tersebut mencakup tiga hal, yaitu tentang hak dan kewajiban, perilaku, serta tanggapan. Ketiga hal tersebut sangat menentukan bagaimana seseorang menjalankan peranannya. Hak dan kewajiban merupakan acuan seseorang dalam menjalankan peranan. Perilaku merupakan tindakan-tindakan seseorang berdasarkan norma dan etika dalam menjalankan peranan. Tanggapan merupakan penilaian dari pihak lain terhadap orang yang telah melaksanakan peranan.

Wasistiono (2003:27) berpendapat bahwa: “Perkembangan pemerintahan tak lepas dari perkembangan sejarah terbentuknya suatu masyarakat. Pada saat beberapa orang berkelompok secara permanen untuk kemudian membentuk masyarakat, pada saat itu pula terbentuk embrio pemerintahan, yakni suatu kelompok atau institusi yang berfungsi mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat agar dapat tetap bertahan terhadap serangan kelompok luar”.

Pendapat tersebut menandakan, bahwa perkembangan suatu pemerintahan mengikuti perkembangan masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling ketergantungan. Pemerintah dibentuk oleh masyarakat, pemerintah berperan dalam mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah tersebut akan menciptakan ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemerintahan di masyarakat.

Peran dan fungsi pemerintah dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, mulai dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual, pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan yaitu menetapkan kebijakan umum dan melaksanakannya.

4. Konsep Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "*empowerment*" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "pemberkuasaan", dalam arti pemberian atau peningkatan "kekuasaan" (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung (*disadvantaged*). Pemberdayaan berasal dari kata "daya" yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata "berdaya" yang berarti memiliki atau mempunyai daya. Daya berarti kekuatan, berdaya berarti memiliki kekuatan. Namun pada perkembangannya dari berbagai referensi dan bidang menunjukkan keragaman pengertian atas makna *empowerment* tersebut. *Empowerment* pada umumnya diterjemahkan kedalam istilah "pemberdayaan". Pemberdayaan artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan.

Adapun pengertian pemberdayaan menurut Suharto (2010:59-60) “Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah. Sebagai tujuan, pemberdayaan adalah menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan social”.

Pengertian pemberdayaan

Sementara Prijono (1996:97) yang menganalisa pengertian pemberdayaan (*empowerment*), yaitu: “Pemberdayaan merupakan sebagai konsep pembangunan yang memiliki makna pengembangan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar-menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan disegala bidang dan sektor kehidupan. Disamping itu pemberdayaan juga memiliki makna melindungi dan membela dengan cara berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah”.

Berdasarkan definisi diatas, maka dapat dipahami bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan suatu cara dengan masyarakat, organisasi dan komunitas yang diarahkan agar mampu menguasai (berkuasa atas) kehidupannya. Hasil dari penguasaan kehidupan sendiri dapat menghasilkan masyarakat yang mandiri sehingga menjadi masyarakat yang lebih kuat dari kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi disekitarnya.

Selanjutnya menurut Mustafa (2008:74) mendefinisikan pemberdayaan sebagai berikut: “Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan untuk menambah,

meningkatkan dan memperbaharui pengetahuan, sikap, dan keterampilan penduduk agar meningkat taraf kehidupannya”.

Pengertian pemberdayaan dari definisi tersebut merupakan suatu upaya yang dilakukan dengan cara meningkatkan potensi yang ada. Seperti pengetahuan seseorang, sikap dalam menjalankan kehidupannya dan keterampilan menghasilkan produk dan jasa yang berguna untuk meningkatkan taraf kehidupannya.

Sedangkan menurut Suharto (2010:67-68) pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. Pengembangan potensi
2. Kemampuan
3. Perlindungan
4. Dukungan
5. Pemeliharaan

5. Konsep Manajemen

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Menurut Siswanto (2010: 7) mengartikan manajemen sebagai ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Syafie (2014: 127) memberi definisi manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarah serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-

prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.

Terry (2011: 1) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukannya disebut *manajer*.

Menurut Terry (2011: 9), fungsi manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian, yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan) :

1) *Planning* (Perencanaan)

Planning (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan

alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

2) *Organizing* (Pengorganisasian)

Organizing berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatankegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer (Terry & Rue, 2011: 82). Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.

3) *Actuating* (Pelaksanaan)

Pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama Terry (2011:62).

4) *Controlling* (Pengawasan)

Controlling atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

6. Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan publik seringkali diartikan dengan istilah lain seperti *goals* (tujuan), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan atau usulan-usulan. Menurut Adisasmita (2011:113) kebijakan publik merupakan tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi-

instansi pemerintah beserta jajarannya dan masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu. Sedangkan menurut Islamy (2004:13) menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Adapun proses dari kebijakan publik memiliki tahapan-tahapan, yaitu:

1. Tahap formulasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahap berikutnya pada proses kebijakan publik.
2. Tahap implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik, sekaligus studi yang sangat krusial.
3. Tahap evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

Kebijakan (*policy*) adalah proses memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijakan (Random dalam Ibrahim, 2004:2). Publik (*public*) adalah sejumlah manusia yang memiliki perasaan berfikis, perasaan dari harapan, sikap dari tindakan yang benar dari baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafiie dalam Ibrahim, 2004:3).

Kebijakan publik mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi dalam komunitas dan antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif. Jadi, secara praktis dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah alat (*tool*) dari suatu komunitas yang melembaga untk mencapai

kepercayaan sosial (*social beliefs*) tentang kebaikan-kebaikan (*goodness*) (Nugroho, 2008:20).

Kebijakan publik menurut Nugroho (2008:58) adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan.

Kebijakan yang dibuat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi pada kebijakan untuk mengurus suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.

Dalam konseptualisasinya kebijakan publik memiliki karakteristik dimana kebijakan akan diformulasikan, diimplementasikan dan dievaluasi oleh kewenangan atau otoritas yang berada dalam suatu sistem politik yang bisa juga berupa legislatif, eksekutif, dan administrator.

Menurut Nugroho (2008:103) jenis-jenis kebijakan publik antara lain :

1. Hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan untuk tidak dikerjakan.
2. Kebijakan yang dibuat hanya oleh eksekutif.
3. Kebijakan yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif.

Selanjutnya Nugroho (2008:115) terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu :

1. Perumusan kebijakan

2. Implementasi kebijakan

3. Evaluasi kebijakan

Dari beberapa pengertian dan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada awal transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Kebijakan yang dibuat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi kebijakan untuk mengatur suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kebijakan publik mengandung beberapa unsur yaitu: adanya serangkaian tindakan dilakukan oleh seseorang maupun sekelompok orang, adanya pemecahan masalah dan adanya tujuan tertentu. Dengan memadukan keempat unsur di atas, Suharto (2008:5) menyimpulkan bahwa kebijakan publik dapat dimaknai sebagai serangkaian tindakan yang berisi keputusan-keputusan yang ikut dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang guna memecahkan suatu masalah untuk mencapai tujuan tertentu.

7. Kelembagaan Adat Desa

Menurut Hamidy (2011:9) masyarakat Riau didominasi oleh “Puak Melayu” atau orang asli Melayu. Seseorang dapat dikatakan Puak Melayu apabila seseorang menikah dengan seorang Puak Melayu maka akan menghasilkan

keturunan yang akan bertingkah laku sesuai dengan sistem nilai yang dianut puak Melayu. Hal lain yang dapat membuat seseorang dikatakan sebagai puak Melayu ialah karena telah begitu lama menetap di kampung orang Melayu, walaupun tidak menikah dengan orang Melayu. Hal ini karena mereka dibesarkan dalam lingkungan masyarakat dan budaya Melayu atau mendapat peranan dalam sistem sosial dan sistem nilai orang Melayu, yang akhirnya mereka merasa dirinya sebagai bagian dari masyarakat Melayu dimana mereka tinggal.

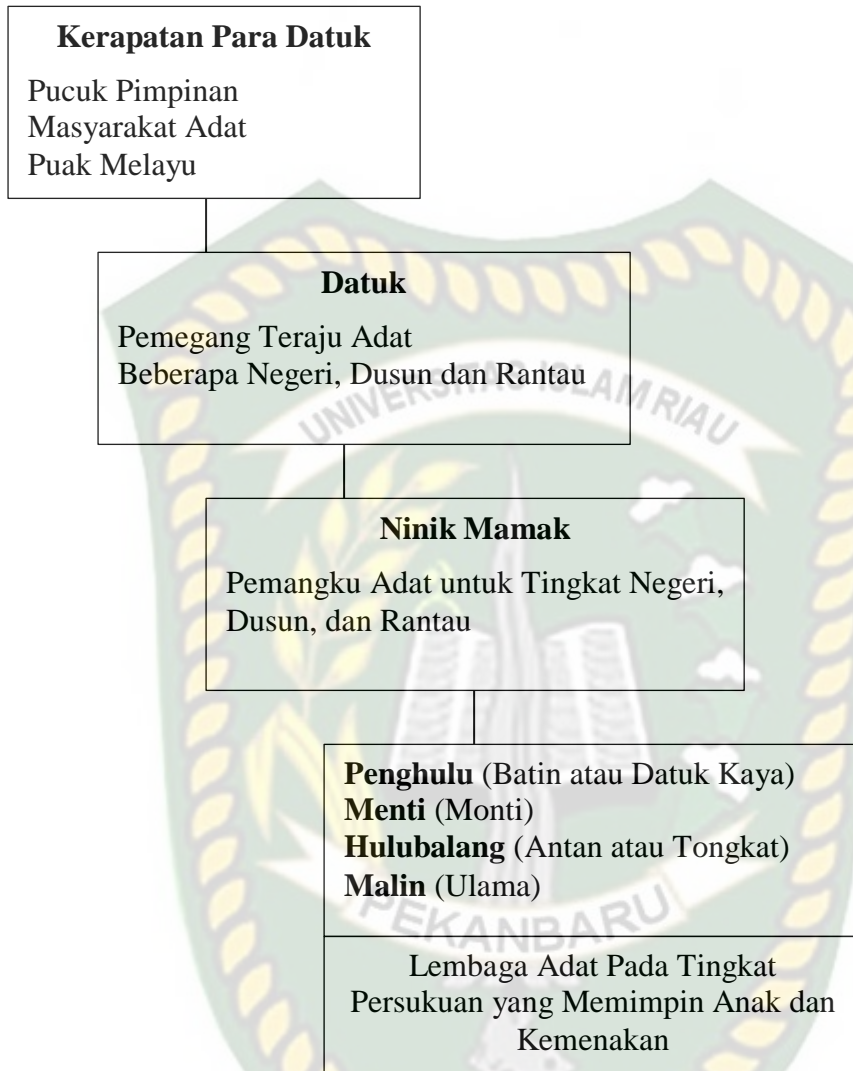
Adat istiadat Melayu Riau yang tumbuh dan berkembang sepanjang zaman tersebut telah memberikan ciri khas bagi masing-masing daerah atau kabupaten/kota. Etnis melayu merupakan salah satu dari delapan masyarakat budaya asli di Sumatra.

Adapun dilihat dari segi kehidupan di dalam masyarakat Riau tentunya tidak terlepas dari kebudayaan yang mereka miliki, bagi masyarakat Riau kebudayaan tercermin dari kegiatan harian yang selalu dilakukan hampir semua tindakan manusia adalah kebudayaan (Koentjaraningrat, 2005 hlm. 72) .

Hamidy (2011: 74) mengatatakan masyarakat adat adalah masyarakat yang terpelihara dan tersusun oleh nilai-nilai adat. Masyarakat adat terbingkai oleh ketentuan adat sehingga susunan masyarakat terbagi oleh norma-norma adat. Sistem nilai adat dalambentuk seperangkat norma dan sanksi menjadi panduan, sehingga lalu lintas sosial berjalan dengan harmonis.

Hamidy (2011:75) menyebutkan sistem nilai adat telah membuat masyarakat adat berada dalam satu bingkai yang terdiri dari *lembaga adat* dan *anak-kemenakan*. Lembaga adat telah dikemudikan oleh 3 pemegang teraju adat

dan seorang malim (ulama) untuk teraju agama. Teraju kepemimpinan adat dikendalikan oleh Penghulu (untuk Melayu muda), Batin dan Datuk Kaya (untuk Melayu tua). Penghulu (ada kalanya disebut juga Pengulu) adalah *pemegak hulu*. Maksudnya, dialah yang memegang tanggungjawab dan mempergunakan kekuasaan untuk memimpin. Karena itulah ada rangkaian kata *elok negeri oleh Penghulu*, sebab dialah pemegang kemudi kehidupan masyarakatnya. Penghulu didampingi oleh Menti (Monti) ada juga yang menamakannya Jakrah. Tugasnya ialah memelihara norma-norma adat, sehingga jika ada suatu hal mengenai hal itu akan ditanyakan kepadanya. Penghulu didampingi lagi oleh Hulubalang (Dubalang) atau Tongkat, yakni teraju adat yang akan mengambil tindakan terhadap pelanggaran adat dan agama. Ketiga pembesar lembaga adat ini didampingi lagi oleh Malim (ulama) yang akan memberikan timbangan keadilan dari hukum syarak. Malim atau ulama itu disebut juga suluh bendang negeri, maksudnya orang alim inilah yang akan memberi cahaya, pedoman (suluh) terhadap kehidupan dunia menuju akhirat. Orang alim dengan panduan agama yang diberikannya, bagaikan pelita yang tak kunjung padam, terangnya sampai ke dunia cahayanya sampai ke akhirat.



Sumber: Hamidy (2011:76)

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa. Lembaga Kemasyarakatan Desa merupakan lembaga yang dibentuk oleh masyarakat desa sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Dimana pada Pasal 11 ayat 1 dijelaskan bahwa Lembaga Adat mempunyai tugas membina dan melestarikan budaya dan adat

istiadat. Sedangkan pada ayat 2 dijelaskan bahwa lembaga adat mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Penampung dan penyalur pendapat atau aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa serta menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat;
- b. Pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya masyarakat serta memberdayakan masyarakat dalam menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan; dan
- c. Penciptaan hubungan yang demokratis dan harmonis serta obyektif antara Pemangku Adat/Tokoh Adat dengan aparat Pemerintah Desa serta hubungan antar Tokoh Adat dengan Pemerintahan Desa

B. Kerangka Pikir

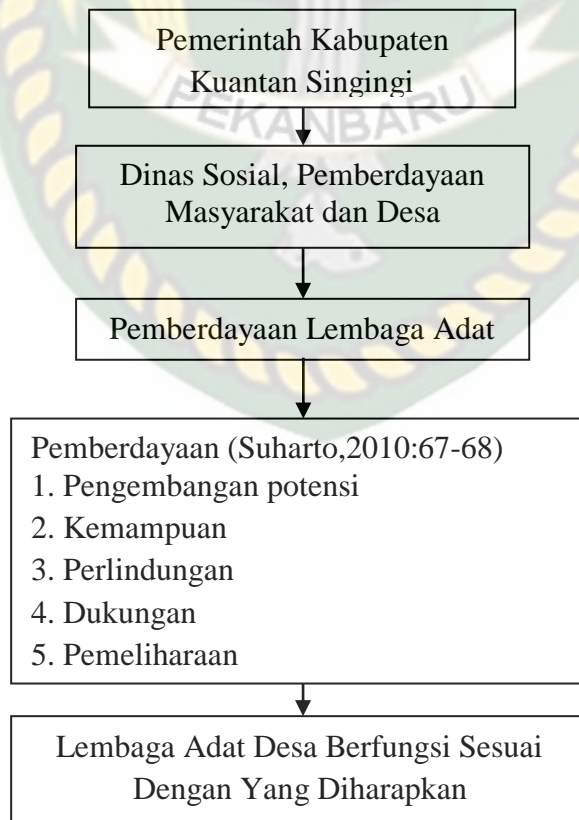
Lembaga Adat diakui dan ditetapkan dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Lembaga adat yang telah terbentuk memiliki pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli, yaitu kewenangan lembaga adat yang berdasarkan hak asal usul lembaga adat tersebut. Untuk mempertahankan eksistensi lembaga adat dalam konsep otonomi desa sesuai dengan otonomi daerah diupayakan adanya konsistensi semangat pemberdayaan, pelestarian, dan pengembangan serta pembinaan. Artinya masyarakat adat diberikan keberdayaan dalam melaksanakan aktivitas adat budayanya untuk mendukung konsep otonomi.

Masyarakat adat terbingkai oleh ketentuan adat sehingga susunan masyarakat terbagi oleh norma-norma adat. Sistem nilai adat dalam bentuk seperangkat norma dan sanksi menjadi panduan, sehingga lalu lintas sosial berjalan dengan harmonis. Lembaga adat di Kabupaten Kuantan Singingi telah

dikemudikan oleh 3 pemegang teraju adat dan seorang malin (ulama) untuk teraju agama.

Dengan demikian pemberdayaan lembaga adat yang ada di desa menjadi domain seluruh pihak, baik itu pemerintah maupun masyarakat desa untuk meningkatkan eksistensi lembaga adat yang ada di desa. Peranan yang paling besar dari pemerintah terletak pada Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam memberdayakan lembaga adat agar sesuai dengan fungsinya. Untuk lebih jelasnya dibawah ini dapat dilihat kerangka pemikiran yang dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran dibawah ini :

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran Peranan Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Kuantan Singingi Dalam Pemberdayaan Kelembagaan Adat (Studi Di Kecamatan Logas Tanah Darat)



Sumber: Olahan Penelitian, 2017.

C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Kuantan Singingi Provinsi Riau.
2. Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa adalah salah satu instansi pemerintah di Kabupaten Kuantan Singingi yang memiliki tugas dan fungsi memberdayakan masyarakat khususnya lembaga adat desa.
3. Peranan adalah pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan dalam menyelenggarakan kewenangannya dalam bidang pemberdayaan masyarakat desa terutama lembaga adat.
4. Pemberdayaan adalah usaha yang dilakukan pemerintah dalam memberdayakan lembaga adat sesuai dengan fungsinya dalam otonomi desa.
5. Lembaga adat adalah suatu lembaga yang menaungi permasalahan adat istiadat di suatu daerah.
6. Lembaga adat desa adalah lembaga adat yang ada di suatu desa dalam menjaga pelestarian adat desa dan melaksanakan hukum adat yang ada di desa.
7. Peranan Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dalam pemberdayaan lembaga adat yang ada di desa, dalam penelitian ini menggunakan indikator sebagai berikut:
 - a. Pengembangan potensi dalam penelitian ini adalah menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan bagi pemangku lembaga adat desa.

Adapun pengembangan potensi melalui dari peningkatan pengetahuan, motivasi, dan kebiasaan.

- b. Kemampuan adalah memperkuat pengetahuan dan keahlian yang dimiliki pemangku lembaga adat desa. Faktor yang mempengaruhi kemampuan yaitu pendidikan dan pelatihan.
- c. Perlindungan adalah upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk melindungi lembaga adat desa dengan membuat regulasi dan memberikan konsultasi.
- d. Dukungan adalah memberikan bimbingan dan penyediaan sarana prasana serta sumber dana yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat pemangku adat desa.
- e. Pemeliharaan adalah suatu kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah guna menjaga kelangsungan kelembagaan adat desa. Faktor pendukung pemeliharaan sebagai berikut: perhatian dan pemberian apresiasi.

D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Peranan Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa Kabupaten Kuantan Singingi Dalam Pemberdayaan Kelembagaan Adat (Studi Di Kecamatan Logas Tanah Darat)

Konsep	Variabel	Indikator	Intem Penilaian
Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). (Soekanto, 2004:243)	Pemberdayaan lembaga adat di desa	Pengembangan potensi	<ul style="list-style-type: none"> - Menambah pengetahuan dan pengalaman pemangku adat - Meningkatkan motivasi pelestarian adat - Mendukung budaya yang ada
		Kemampuan	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan penataan lembaga adat - Mengadakan pelatihan untuk menyamai persepsi
		Perlindungan	<ul style="list-style-type: none"> - Merumuskan dan menetapkan regulasi - Memberikan konsultasi
		Dukungan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengadakan komunikasi antar lini - Meningkatkan fasilitas sarana prasarana - Menyediakan sumber dana operasional lembaga adat
		Pemeliharaan	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan pembinaan - Memberi apresiasi kepada lembaga adat yang berprestasi

Sumber: Olahan Penelitian, 2017.