

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan pokok permasalahan yang di ajukan 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

Dalam perkembangannya saat ini ilmu pemerintahan mencoba menjadi sebuah disiplin ilmu yang berdiri sendiri tanpa lagi menjadi bayang-bayang dari kajian ilmu politik, yang membuat banyak ahli-ahli ilmu pemerintahan melahirkan definisi-definisi derta konsep-konsep mengenai ilu pemerintahan itu sendiri.

Menurut D.G.A. Van Poelje dalam Syafiie (2013; 9) *De Bestuurkunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt.* Maksudnya, ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya. Kemudian menurut U. Rosenthal dalam Ndraha (2014; 16) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu Yng secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, baik internal maupun eksternal.

Menurut H. A. Brasz (dalam Syafiie, 2013: 9) ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana Lembaga

pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara kedalam maupun keluar terhadap warganya.

Bagi Syafiie (2013; 12) sendiri ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengauran (legislatif) kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

2. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan secara arti sempit meliputi Lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selai eksekutif termasuk juga Lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan disebut yudikatif (Syafiie 2009; 20).

Menurut Budiardjo (2008; 21) memberikan pengertian pemerintah dapat juga berarti segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya Negara dalam ilmu politik adalah Negara (state), kekuasaan (power), pengambilan keputusan (decisionmaking), kebijaksanaan (policy, beleid) dan pengambilan (distribution), atau alokasi (allocation).

Selanjutnya Ndraha (2014; 6) Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok.

Menurut Rasyid (1997; 13), pemerintah mempunyai tugas-tugas pokok antara lain adalah:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan;
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah keributan diantara warga masyarakat menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;
- c. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka;
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh Lembaga non pemerintah, atau akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah;
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan social;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas;
- g. Menerapkan kebijaksanaan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Ndraha (2003; 75) menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif sedangkan tugas subjektif. Adapun fungsi pemerintah ada tiga. Pertama pembangunan, kedua fungsi pemberdayaan, dan ketiga fungsi pelayanan.

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

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

3. Konsep Organisasi Pemerintahan

Organisasi merupakan suatu wadah atau tempat terjadinya kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, dimana didalam pencapaian tujuan-tujuan perlu adanya suatu aktivitas kerjasama yang baik dari masing-masing karyawan yang ada didalam organisasi dan adanya pembagian kerja merupakan hal yang penting untuk dapat mencapai tujuan-tujuan dari organisasi tersebut. Organisasi pemerintah adalah organisasi formal atau kelompok yang bergerak atau berkepentingan atau terlibat dalam proses politik dan dalam ilmu kenegaraan, secara aktif berperan dalam menentukan nasib bangsa tersebut.

Organisasi pemerintahan sebagai organisasi kekuasaan, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi, merekayasa, dan mengubah lingkungan dengan menggunakan kewenangan, kekuatan, paksaan, dan kekerasan yang sah. Oleh karena itu organisasi

pemerintahan bias bertahan hidup lebih lama, dengan mengorbankan lingkungan, masyarakat dan rakyat, Ndraha (2011; 247).

Siagian (2005; 37) mendefinisikan organisasi sebagai sekelompok orang yang terikat secara formal dan hirarkis serta bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Kemudian menurut Chester I Bernard (dalam Syafie 2011;11) organisasi adalah sebagai sebuah sistem tentang aktivitas kerjasama dua orang atau lebih dari suatu yang tidak terwujud dan tidak pandang bulu, yang sebagian besar tentang persoalan silaturahmi.

Sedangkan menurut Luther Gulick (dalam Syafie 2011;11) organisasi adalah sebagai suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan, jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh pemerintah dari para atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.

4. Konsep Kebijakan

Kebijakan 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, Kansil dan Chrintine, (2003; 190).

Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh dan pemerintah yang memiliki kewenangan hokum, politis dan financial untuk

melakukannya. Kebijakan public adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan public biasanya sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak Young & Quinn, (dalam Suharto, 2005; 44).

Kebijakan yang dibuat pada umumnya berupa susunan peraturan perundang-undangan ataupun dalam bentuk program kebijakan untuk mengatur satu hal yang dianggap dapat mendorong proses pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut Tangklisan (2003; 6), pembuatan kebijakan merupakan aktivitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri sendiri dari aktivitas fisik dan ekspensif murni, yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan) alternatif dalam arah yang dikehendaki.

Kebijakan yang telah dipilih oleh perencana kebijakan belum tentu berhasil didalam implementasi, karena penerapan kebijakan dipengaruhi berbagai factor. Menurut Subarsono (2008; 87) dalam berbagai system politik, kebijakan public diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan pemerintah tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari dari kehari yang membawa dampak pada warga negaranya.

Menurut pendapat G. C Edwards III (dalam Subarsono, 2008; 90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variable:

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh sekelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

Walaupun kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah factor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika

implementor memiliki sikap dan perspektif yang berada dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara Dunia Ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

4. Struktur Organisasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*standart operating procedure*) yang menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu Panjang akan cenderung melemahkan pengawas dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

5. Konsep Pemberdayaan

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (*empowerment*), berasal dari kata *power* yang berarti kekuasaan atau pemberdayaan. Karena 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 secaramandiri baik di bidang ekonomi, social, agama dan budaya, Widjaja, (2003;169).

Suharto (2006; 58-59) mendefinisikan 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 social.
- 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 pendekatan 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 structural yang menghambat.
2. **Penguatan;** memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam pemecahan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuhkembangkan 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 adanya eksploitasi kelompok kuat terhadap yang lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis deskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.
4. **Penyokongan:** memberi 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 ini 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 social 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.

Menurut Giroth (2015;122-123), teori pemberdayaan mengasumsikan:

1. Pemberdayaan akan berbeda bentuk untuk orang yang berbeda persepsi, keahlian, dan tindakan yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah tenaga kerja akan berbeda antara remaja belum menikah dan wanita dewasa yang sedang hamil. Latar belakang, situasi dan kematangan seseorang sangatlah menentukan.
2. Pemberdayaan akan berbeda untuk konteks yang berbeda. Persepsi, keahlian dan tindakan yang diperlukan untuk melaksanakan suatu pekerjaan tertentu akan berbeda antara pekerja di organisasi otoratif dan pekerja diorganisasi partisipatif.
3. Pemberdayaan akan berfluktuasi atau berubah sejalan dengan waktu. Seseorang akan merasa terperdayakan dengan waktu lain, bergantung pada kondisi yang dihadapi pada suatu waktu.

Menurut Widjaja dalam Rauf (2015; 123) Pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal bertahan dan

mengembangkan diri secara mandiri baik dibidang ekonomi, sosial, agama dan budaya.

Menurut Wasistiono dalam Rauf (2015; 125) pemberdayaan merupakan upaya mendorong dan memberikan individu untuk mengambil tanggung jawab pribadi untuk meningkatkan caranya melakukan pekerjaan dan kontribusi guna mencapai tujuan organisasi.

6. Lingkungan Hidup

Ilmu lingkungan atau ekologi mengintegrasikan berbagai ilmu yang mempelajari hubungan antara jasad hidup (termasuk manusia) dengan lingkungan. Didalamnya berbagai disiplin ilmu seperti sosiologi, epidemiologi, kesehatan masyarakat, planologi, geografi, ekonomi, meteorology, hidrologi, bahkan pertanian, kehutanan, perikanan dan peternakan sekaligus dipandang dalam suatu ilmu lingkungan dapat diibaratkan sebuah poros, tempat pelbagai asas dan konsep aneka ragam ilmu yang terpancar dan terkhususkan dapat digabungkan kembali secara tunjang menunjang, untuk mengatasi masalah yang menyangkuthubungan antara manusia dan lingkunganya.

Setiap makhluk hidup menginginkan agar tempat hidupnya memberikan keamanan dan menyenangkan. Semuanya demi kelangsungan hidup bagi individu itu dan jenisnya. Suatu ekosistem mempunyai stabilitas tertentu. Makin besar keanekaragaman ekosistem, makin besar stabilitasnya, karena itu manusia selalu

menaikan daya dukung lingkungannya. Dalam hal ini kepada ekosistem itu disebut subsidi energi. Baik di kota maupun di desa cenderung untuk dikatakan bahwa keanekaragaman makhluk hidup makin kecil, dengan sendirinya daya stabilitas kota maupun desa kecil. Akan tetapi didesa terdapat lebih banyak keanekaragaman makhluk hidup, khususnya tumbuhan dan hewan, namun di desa dinegara kita masih mempunyai “*carryng capacity*” yang rendah bila dibandingkan dengan desa dinegara maju. Ini dikemukakan oleh Adam (dalam Purnama 2010;239)

Lingkungan hidup dapat memenuhi syarat kehidupan para penghuninya bila situasi dan kondisi lingkungan hidup itu dapat disesuaikan dengan kebutuhan minimal dari para penghuninya , Kelvin Lynch (dalam Purnama 2010;239)

7. Konsep Koperasi

Faisal Basri (dalam Tanjung 2017; 64-65) koperasi tidak semata-mata terletak pada formalitas sebagai badan usaha, akan tetapi koperasi adalah sebuah gerakan ekonomi yang bertumpu pada kekuatan rakyat. Dalam konteks gerakan ekonomi, koperasi sebagai wadah untuk mengorganisasikan kekuatan rakyat yang berserakan.

Koperasi bukan sekedar sosok bangun usaha, melainkan suatu gerakan untuk menghimpun kekuatan rakyat, terutama di pedesaan, untuk menghadapi kekuatan kapitalis yang menindas.dengan menegaskan koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat, maka bangunan koperasi sesungguhnya sangat bergantung dengan potensi

yang dimiliki rakyat setempat, baik potensi sumber daya manusia (SDM) maupun sumber-sumber ekonomi lainnya.

8. Konsep Pembangunan

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

Menurut Ndraha dalam Hanim dan Adnan (2005; 52), pembangunan bertalian dengan konsep pertumbuhan (*growth*), rekontruksi (*reconstruction*), modernisasi (*modernization*), westernisasi (*westernization*), perubahan sosial (*social change*), pembebasan (*liberation*), pembaharuan (*innovation*), pembangunan bangsa (*nation building*), pembangunan nasional (*development*), pengembangan dan pembinaan.

Menurut Tjokroamidjoyo dan Mustopadijaya dalam Hanim dan Adnan (2005; 52), konsep pembangunan dapat dirumuskan sebagai kegiatan atau usaha secara sadar, terencana dan berkelanjutan untuk merubah suatu kondisi masyarakat bangsa/nasional menuju kondisi yang lebih baik lagi menyangkut sikap, pola pikir, dan kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat bangsa/nasional.

Menurut Syakuni (2004;1) pembangunan adalah perbaikan secara terencana dari suatu situasi kesituasi lain yang dianggap lebih baik.

9. Konsep Pembangunan Partisipatif

Dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan, pemerintah haruslah 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;25) menegaskan pembangunan masyarakat desa merupakan suatu proses dimana orang-orang yang ada dimasyarakat tersebut pertama-tama mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka kemudian merencanakan dan mengerjakan bersana-sama memenuhi keinginan mereka. Jadi dalam pembangunan masyarakat desa merupakan tindakan kolektif, dalam artian material dan spiritual.

Taliziduhu Ndraha (Soebroto, 2005) 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 (Seebroto, 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 system nilai budaya dan norma-norma yang masih berlaku di dalam 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 secara obyektif kebutuhan mereka.

Soetrisno memberikan dua macam definisi tentang partisipasi rakyat (masyarakat) dalam pembangunan, yaitu: **pertama**, partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/ proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam definisi ini diukur dengan kemauan rakyat untuk ikut bertanggung jawab dalam pembiayaan pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan proyek pembangunan pemerintah. **Kedua**, partisipasi rakyat merupakan kerjasama yang era tantara 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 tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun di wilayah mereka (Soetrisno, 2005).

Conyers (2001) memberikan tiga alasan utama sangat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu: (1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan dan proyek akan gagal, (2) Masyarakat mempercayai program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena masyarakat lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut, (3) Partisipasi merupakan hak demokrasi masyarakat dalam keterlibatannya di pembangunan.

10. Konsep Lembaga Kemasyarakatan

Dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, dikenal istilah Lembaga kemasyarakatan. Lembaga kemasyarakatan merupakan suatu organisasi masyarakat yang berada di wilayah kelurahan/desa.

Pada saat mulai diberlakukannya Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk Lembaga kemasyarakatan

desa/kelurahan sesuai dengan kebutuhan dari desa dan masyarakat desa itu sendiri. Secara realita Lembaga kemasyarakatan tersebut seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lembaga Perberdayaan Masyarakat (LPM), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna dan lain-lain.

Lembaga kemasyarakatan menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 adalah; “Lembaga kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah Lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dan lurah dalam memberdayakan masyarakat”.

Menurut wasistiono dalam Rauf (2015; 20) Lembaga Kemasyarakatan pada hakekatnya dapat diartikan kedalam dua bentuk,yakni Lembaga kemasyarakatan diartikan sebagai organisasi sosial dan Lembaga kemasyarakatan diartikan sebagai entity sosial.

Peneliti menguraikan mengenai salah satu Lembaga Kemasyarakatan yang terdapat di desa yaitu Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga. Sebagai pertimbangan, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga selanjutnya disingkat PKK adalah gerakan nasional dalam pembangunan masyarakat yang tumbuh dari bawah dan pengelolaan dari, oleh, dan untuk masyarakat menuju terwujudnya keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender serta kesadaran hukum dan lingkungan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 pasal 1 menyebutkan bahwa Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga selanjutnya disingkat PKK adalah gerakan nasional dalam pembangunan masyarakat yang tumbuh dari bawah dan pengelolaan dari, oleh, dan untuk masyarakat menuju terwujudnya keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender serta kesadaran hukum dan lingkungan.

Pada Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 menyebutkan tujuan pemberdayaan masyarakat melalui gerakan PKK merupakan upaya memandirikan masyarakat dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan menuju terwujudnya keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender serta kesadaran hukum dan lingkungan.

Pada pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013, sasaran pemberdayaan masyarakat melalui gerakan PKK adalah keluarga pedesaan dan perkotaan yang perlu ditingkatkan dan dikembangkan kemampuan mental spiritual dan fisik material.

Dalam pasal 5 menyebutkan pemberdayaan masyarakat melalui gerakan PKK sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 dilakukan dengan 10 program pokok gerakan PKK yaitu:

- a. Penghayatan dan pengamalan Pancasila
- b. Gotong royong
- c. Pangan
- d. Sandang
- e. Perumahan dan tata laksana rumah tangga
- f. Pendidikan dan keterampilan
- g. Kesehatan
- h. Pengembangan kehidupan berkoperasi
- i. Kelestarian lingkungan hidup; dan
- j. Perencanaan sehat

B. Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Teori	Indikator
1.	Redi Eka Saputra	Evaluasi Pencapaian Tujuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (studi di Sungai Rambai Kecamatan Logas Tanah Darat Kabupaten Kuantan Singingi)	Dalam perberdayaan serta mensejahteraan masyarakat evaluasi ditunjukkan untuk melihat sebagian sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Lester dan Steward dalam Agustino,2014:185)	<ol style="list-style-type: none"> a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi b. Analisis terhadap masalah c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain

2.	Genta Guntary	Pengawasan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan di Kecamatan Kelayang Kabupaten Indragiri Hulu (Studi Simpan Pinjam Perempuan)	Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menjaga kualitas dan volume pelaksanaan kegiatan dan sebagai langkah antisipatif terhadap upaya penyimpangan dan penyelewengan (PTO PNPM MP)	<ul style="list-style-type: none"> a. Menetapkan standar b. Penilaian pelaksanaan kegiatan c. Mengambil tindakan perbaikan
3.	Nadia Wati	Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Pedesaan (PNPM-Mandiri Pedesaan) di Kecamatan Merbau Kepulauan Meranti (Studi Simpan Pinjam Perempuan)	Pemberdayaan masyarakat diupayakan melalui pengembangan ekonomi rakyat. Sementara itu, pembangunan ekonomi rakyat harus diawali dengan pengentasan penduduk dari kemiskinan. Usaha penanggulangan kemiskinan harus berpusat pada upaya mendorong percepatan perubahan struktur ekonomi rakyat sehingga memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian	<ul style="list-style-type: none"> a. Tepat program b. Tepat pelaksanaan c. Tepat target d. Tepat lingkungan

			nasional. (Sumodiningtrat dalam Nogi , 2008:294-295)	
4.	Priska eka putri Widya Yusila	Peranan Pembinaan Kesejahteraan keluarga (PKK) Dalam Upaya Mempertahankan Sikap Kekeluargaan Masyarakat Kelurahan Manisrejo Kota Madiun	Peranan merupakan suatu aspek dinamis kedudukan, apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan (Soekanto, 2007, 212)	a. Peranan Pengurus PKK b. Peranan Masyarakat
5.	Endang Susilowati	Pemberdayaan Ibu-Ibu PKK	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 secaramandiri baik di bidang ekonomi, social, agama dan budaya, Widjaja, (2003;169).	a. Koordinasi dengan pihak Terkait b. Persiapan dan penyuluhan c. Pelaksanaan pelatihan

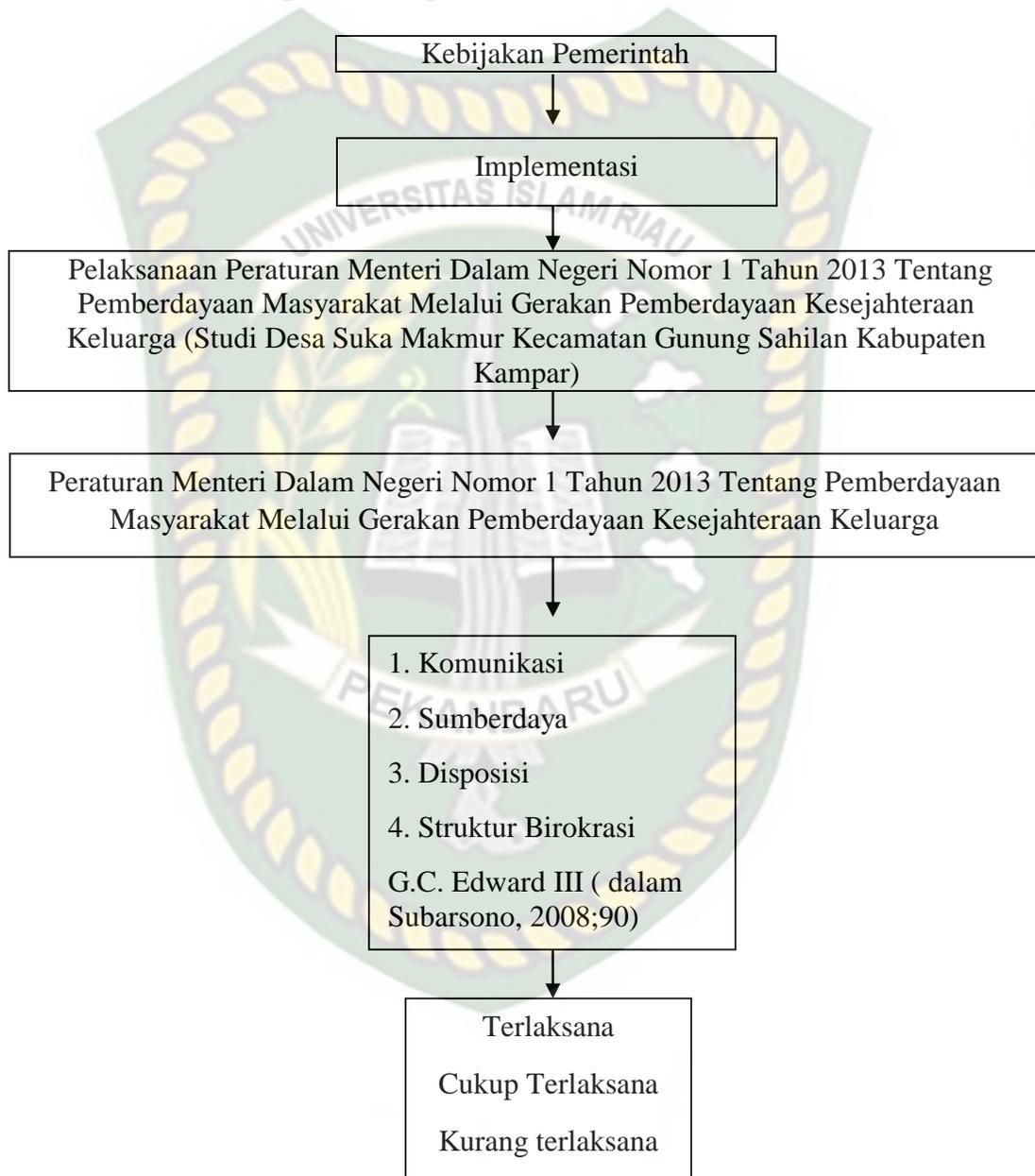
Perbandingan antara penelitian yang sudah ada sebelumnya dengan penelitian yang akan dilakukan adalah:

1. Tempat penelitian yang akan dilaksanakan, peneliti akan melakukan penelitian di Desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar
2. Judul penelitian yang akan dilakukan yaitu tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga PKK di Desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar.
3. Perbedaan dapat dilihat pada teori yang penulis gunakan yaitu teori Kebijakan menurut George C Edward III dan Sharkansky , Kebijakan public adalah bahwa apa yang dikatakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.
4. Indikator dan item penelitian yang penulis gunakan berbeda dengan yang peneliti terdahulu gunakan. Di dalam penelitian ini penulis menggunakan empat indicator Yitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi dengan item penelitian yang berbeda-beda.

C. Kerangka Pikir

Dalam kerangka pemikiran ini dijelaskan tentang keterkaitan antara konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan dalam menganalisis dan memecahkan masalah yang dihadapi dengan variabel penelitian beserta indikator-indikator terkait. Sebagaimana yang telah dikemukakan bahwa penelitian ini bermaksud untuk melihat bagaimana Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga di Desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar. Dalam kaitan ini penulis ingin mengetahui sejauh mana tingkat keterlaksanaan dari gerakan PKK di desa Suka makmur yang termasuk dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga. Oleh sebab itu, kerangka pemikirang mengenai Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga di Desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar dapat dijelaskan sebagai berikut:

Gambar II.1 : Kerangka Pikir Tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga di Desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar



D. Konsep Operasional

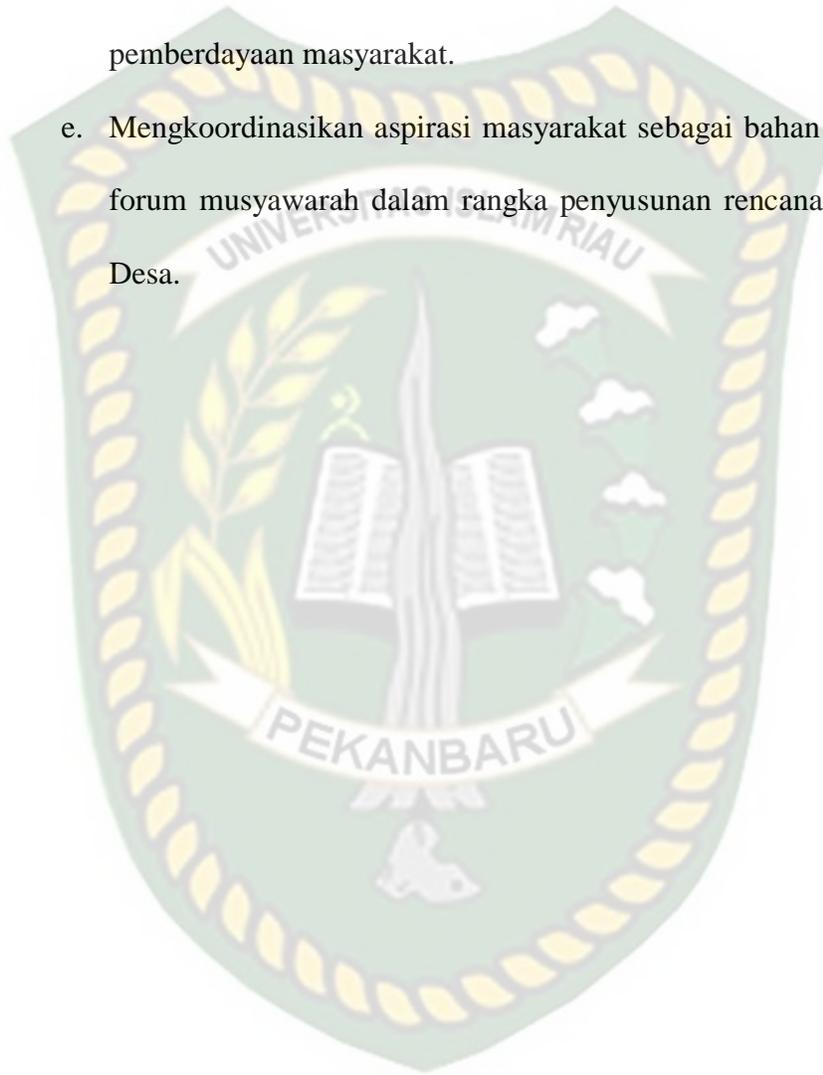
Untuk menyatukan pandangan dan mempermudah penilaian serta menghindari salah pengertian dan pemahaman, maka perlulah kiranya penulis mengoperasionalkan konsep tersebut dengan batasan sebagai berikut:

1. Kebijakan 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, Kansil dan Chrintine, (2003; 190).
2. Pelaksanaan tugas adalah suatu kegiatan yang diarahkan kepada keberhasilan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan yang ada, dalam hal ini PKK Desa Suka Makmur melaksanakan tugas berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 11 Tahun 2007 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa.
3. Kebijakan Publik adalah peraturan yang dirumuskan, dibuat dan dijalankan pemerintah untuk mengatur kehidupan masyarakat suatu Negara sehingga dapat mencapai tujuan Negara yang telah ditentukan oleh Negara tersebut.
4. Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 Republik Indonesia.

5. Lembaga Kemasyarakatan atau sebutan lain adalah Lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Kepala Desa dalam memperdayakan masyarakat.
6. Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga, selanjutnya disingkat Gerakan PKK adalah gerakan Nasional dalam pembangunan masyarakat yang tumbuh dari bawah yang pengelolaannya dari, oleh dan untuk masyarakat, menuju terwujudnya keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender serta kesadaran hukum dan lingkungan.
7. 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.
8. Tugas Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga sebagai Lembaga Kemasyarakatan Desa adalah:
 - a. Menyusun rencana pembangunan secara partisipatif.
 - b. Melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif.

- c. Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat.
- d. Menumbuh kembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat.
- e. Mengkoordinasikan aspirasi masyarakat sebagai bahan masukan pada forum musyawarah dalam rangka penyusunan rencana Pembangunan Desa.



E. Operasional variabel

Tabel II.1 Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala
1	2	3	4	5
<p>Kebijakan Publik adalah bahwa apa yang dikatakan dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah. George C Edward III dan Sharkansky. (2008)</p>	<p>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga.</p>	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan sosialisasi b. Menjaga komunikasi c. Memberikan Informasi 	Ordinal
		Sumberdaya	<ul style="list-style-type: none"> a. Sumberdaya manusia b. Biaya/anggara n c. Sarana 	Ordinal
		Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> a. Komitmen dalam pelaksanaan program b. Kejujuran Pelaksana c. Sikap demokrasi dalam pelaksanaan program 	Ordinal
		Struktur Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Jelasnya rincian tugas dan fungsi b. Jelasnya pengawasan c. Jelasnya tanggung jawab 	Ordinal

F. Teknik Pengukuran

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

Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 2013 Tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga di desa Suka Makmur Kecamatan Gunung Sahilan Kabupaten Kampar, dapat dilakukan pengukuran variabel sebagai berikut:

- Terlaksana** : Apabila seluruh indikator variabel berada pada posisi baik, dandengan persentase skor jawaban responden 67-100% .
- Cukup Terlaksana** : Apabila satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.
- Kurang Terlaksana** : Apabila tidak satupun indikator variabel berada padaposisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

Adapun pengukuran untuk Indikator penelitian ini adalah:

1. Komunikasi

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

Cukup Terlaksana : Apabila satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66% .

Kurang Terlaksana : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33% .

2. Sumber Daya

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

Cukup Terlaksana : Apabila satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66% .

Kurang Terlaksana : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

3. Disposisi

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

Cukup Terlaksana : Apabila satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang terlaksana : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

4. Struktur Organisasi

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

Cukup Terlaksana : Apabila satu indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 34%-66%.

Kurang Terlaksana : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada posisi baik, dan dengan persentase skor jawaban responden 0%-33%.

