

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa indonesia berarti pelaksanaan atau penepatan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi menurut Suharno (2008:187) implementasi kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk melaksanakan salah satu tugas pokoknya, yakni memberikan pelayanan publik (*publikcervises*) kepada masyarakat.

Menurut Wibawa (dalam hessel dkk, 2008:7) implementasi kebijakan merupakan pengejawatan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi ekektif yang penting atau keputusan perundangan.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat berkaitan erat dengan beberapa aspek diantaranya pertimbangan para pembuat kebijakan, komitmen dengan konsistensi tinggi para pelaksana kebijakan, dan prilaku sasaran. Implementasi sebuah kebijakan secara konseptual bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya alam, manusia maupun biaya dan

diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan.

Menurut Teori George C. Edwards III (dalam Riant Nugroho, 2009:636) Dalam pandangan, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi (2) sumber daya (3)disposisi dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

a. Variabel komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses atau kegiatan yang dilakukan seseorang, badan atau instansi untuk menyampaikan informasi kepada orang lain atau masyarakat dalam hal ini adalah suatu proses penyampaian informasi oleh pemerintah kepada masyarakat mengenai suatu kebijakan yang akan diterapkan dalam rangka untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana pemerintah Desa Sungai Segajah mensosialisasikan kebijakna tentang Implementasi Program Otonomi Desa dalam pembangunan sarana olahraga kepada masyarakat desa Sungai Segajah, sosialisasi ini sangat penting dilakukan karena dengan adanya sosialisai masyarakat dapat mengetahui informasi yang jelas mengenai kebijakan yang akan diterapkan pemerintah desa.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

1. *Transmisi*: maksudnya dalam komunikasi sering terjadi salah pengertian (*miskomunikasi*) hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
2. kejelasan : komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua).
3. konsistensi : perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan).karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

b. Variabel sumberdaya

Sumber daya adalah unsur pelaksana yang juga mempunyai peranan yang sangat penting bagi implementasi kebijakan. Oleh sebab itu perlu tenaga yang ahli dan yang relevan dalam ukuran yang tepat, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif kalau tidak ditangani oleh orang-orang yang ahli yang relevan dengan tugas-tugasnya. Sumber daya merupakan hal yang

penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Sumber daya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah tersedianya sumber-sumber pendukung implementasi kebijakan tersebut.

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk carry out kebijakan secara efektif.

1. staf : kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya.
2. informasi : dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
3. wewenang: pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan.

4. fasilitas : fasilitasi fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Dalam artian sarana dan prasarana

c. Varibel disposisi (sikap dari pelaksana kebijakan).

Dalam implementasi kebijakan tidak boleh terjadi kesenjangan antara pembuat dan implementator kebijakan dan hendaknya diantara keduanya terjalin hubungan yang mendukung agar implementasi kebijakan dapat berhasil dengan baik. Disposisi merupakan keinginan atau kesepakatan dikalangan aktor untuk implementasi kebijakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, dalam hal ini adalah para pelaksana kebijakan yaitu aparatur pemerintah desa Sungai Segajah.

Dispotition berkenaan dengan kesedian dari para implementator implementator untuk carry out kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak cukup tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah:

1. *Pengangkatan birokrat* : dalam artian pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan; lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
2. *Insentif* : dalam artian memanipulasi insentif dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi

faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah kebijakan dengan baik. Hal ini dilakukan dalam sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fragmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. walaupun variabel lainnya sudah terpenuhi dengan baik dalam pelaksanaan kebijakan. Namun karena struktur birokrasi yang lemah. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerja sama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi dengan baik.

Struktur birokrasi merupakan faktor penting dalam melaksanakan suatu kebijakan, tanpa didukung dengan struktur birokrasi yang baik, kebijakan yang akan dilaksanakan tidak akan maksimal. Struktur birokrasi berupa adanya koordinasi yang baik antara instansi-instansi terkait dalam

melaksanakan suatu kebijakan serta pengelolaan kegiatan mulai dari pembuatan kebijakan sampai pada para pelaksana dilapangan.

Menurut Teori Merilee S. Grindle (Dalam Harbani Paslong 2009:645) Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni : isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

a. *content of policy* Menurut Grindle adalah :

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan.
2. *Type of benefits* (tipe manfaat) atau jenis manfaat yang diterima oleh target groups. Contoh : masyarakat diwilayah *slum areas* (daerah kumuh) lebih suka menerima program air bersih dan perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor .
3. *Extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan) contoh : program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atay bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin.
4. *Site of decision making* (letak pengambilan keputusan) apakah letak sebuah program sudah tepat disuatu lembaga.
5. *Program implementer* (pelaksana program) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya/pelaksananya dengan rinci.
6. *Resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan) apakah sebuah program didukung sumber daya yang memadai.

b. *Context of implementation* Menurut Grindle adalah :

1. *power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) artinya seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. *Institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa) artinya karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.

3. *Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana) artinya tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran kebijakan.

Dari beberapa definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut minimalnya tiga hal, yaitu:

1. Adanya tujuan dan sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dan
3. Adanya hasil kegiatan

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan yang terarah sehingga ada akhirnya akan mendapat suatu hasil dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Dari beberapa definisi implementasi diatas, maka penulis mengartikan implementasi kebijakan sebagai suatu proses pelaksanaan dari kebijakan yang telah dirumuskan, direncanakan, dibuat dan disahkan oleh pemerintah dalam rangka untuk memperoleh hasil yang diharapkan dan mencapaitujuan yang telah ditetapkan.

2.2 Otonomi

Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang menganut asas Desentraliasi didalam penyelenggaraan pemerintah yakni dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahannya. Asas tersebut sebagaimana dinyatakan didalam Undang-

undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi bahwa “*Negara Indonesia terdiri atas daerah besar dan kecil yang bentuk dan susunannya ditetapkan oleh undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara serta hak asal usul didalam daerah yang bersifat istimewa*”. Sebagai wujud penghormatan terhadap hak asal usul dan identitas kedaerahan, maka dikeluarkanlah kebijakan pemerintah mengenai otonomi daerah. Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh proses kebijakan pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Kebijakan otonomi memberikan kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi yang berkembang pada masyarakat tersebut.

HAW. Widjaja (2005:17) proses peralihan dari sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah.

Desentralisasi telah lama dianut dalam Negara Indonesia. Secara historis asas desentralisasi itu telah dilaksanakan di zaman Hindia Belanda dengan adanya undang-undang desentralisasi (*Decentrakisatie wet*) Tahun 1903. Secara empiris asas tersebut selalu diselenggarakan bersama asas sentralisasi. Kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomi merupakan kontinum.

Dalam penyelenggaraan pemerintah pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan kearah sentralisasi. Sementara undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 berusaha agar terjadi kearah desentralisasi.

Desentralisasi mengandung dua unsur pokok, unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintah kepada daerah otonom. Pembentukan daerah otonom yang secara serentak merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat daerah atau wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah Nasional Indonesia. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya Desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom. Otonomi Daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Menurut C.S.T. Kansil Otonomi (2006:684) Otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, terdapat tiga pola daerah otonom yaitu propinsi, kabupaten dan kota propinsi disamping sebagai

daerah otonom juga ditetapkan sebagai daerah administratif dalam rangka desentralisasi. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantu, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya Otonomi Daerah maka setiap pemerintahan yang ada didaerah juga mnegalami perubahan termasuk juga desa.

Dalam pengertian Desa menurut Widjaja dan UU nomor 32 tahun 2004 di atas sangat jelas sekali bahwa Desa merupakan *Self Community* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah.

Lahirnya reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali melalui Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undangundang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dimaksudkan agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian kewenangan otonomi harus berdasarkan asas desentralisasi dan dilaksanakan dengan prinsip luas, nyata, dan bertanggungjawab (Hari Sabarno, 2007: 30).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 7 huruf b juga memberikan gambaran dalam pelaksanaan otonomi desa secara luas, nyata, bertanggungjawab, dimana di dalamnya disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan, dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya (yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000).

Disamping itu keluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Menurut Hari Sabarno (2007: 31), pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan pada bidang politik luar negeri, mempertahankan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi, dan standarisasi nasional.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan

diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Pemerintah daerah selain berperan melindungi masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat juga harus mampu mengelola berbagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepadanya. Dalam pengelolaan kewenangan yang luas tersebut tetap dibatasi rambu penting dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, otonomi bukanlah semata-mata menggunakan pendekatan administratif atau sekedar meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja saja, akan tetapi sekaligus pendekatan dalam dimensi politik.

Dengan demikian, makna kewenangan dibidang pemerintahan yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat sejauh mungkin harus dapat dilayani secara dekat dan cepat. Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Widjaja (2003: 165) menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari

pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Dengan dimulai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community*" dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat

hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha (2007:12) menjelaskan sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

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

menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003:166).

Menurut Himawan S.Pambudi (2003:5) Otonomi Desa merupakan sebuah harapan untuk desa masa depan. Gagasan ini merupakan suatu bentuk koreksi dan sekaligus rancangan untuk masa depan. Sebagai sebuah koreksi, Otonomi Desa dimaksudkan untuk memberikan makna baru pada desa dan dengan sendirinya memuat dua dimensi penting, yakni pengakuan dan pemulihan atas apa yang diusahakan kekuasaan orde baru. Selain itu, gagasan

ini memuat pola mengenai kontruksi desa masa depan, yaitu sebuah bentuk ideal yang hendak dicapai.

Pelaksanaan otonomi desa berikut dengan pengakuan segala hak otonomi yang dimilikinya merupakan salah satu bentuk langkah serius dalam memenuhi amanah UU NO.3 Tahun 2004 pasal 1 ayat 12, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan pengembangan otonomi desa merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kebijakan umum pembangunan pemerintah Kabupaten/Kota, Propinsi dan Nasional yang telah diungkapkan dalam dokumen perencanaan bai jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek.

Visi pengembangan Otonomi Desa harus tetap mengacu kepada visi rencana pembangunan jangka mnengah daerah (RPJMD) yaitu merupakan visi akselerasi karena rencana umum pembangunan otonomi daerah (RUPOD) merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kerangka pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). Dalam rangka mewujudkan visi akselerasi tersebut dilaksanakan melalui empat misi yang dirumuskan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kapasitas tata kemasyarakatan
- b. Meningkatkan kapasitas tata ruang dan lingkungan
- c. Meningkatkan kapasitas tata kepemimpinan kepala desa
- d. Meningkatkan kapasitas tata pemerintahan desa.

Sebagai wujud penghormatan hak asal-usul identitas kedaerahan, maka dikeluarkan kebijakan pemerintah mengenai otonomi daerah. Kebijakan tersebut memberikan kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh kebijakan pembangunan, pelaksanaan, pengawasan. Kebijakan otonomi memberikan kewenangan mengatur prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi yang berkembang pada masyarakat tersebut. Pendapat Dadang Juliantara (2003:72-73) yang memandang ada tiga cara perubahan yang merupakan wilayah strategis dalam proses transformasi ketika kita hendak mewujudkan Otonomi Lokal/Otonomi Desa, yaitu antara lain:

- a. Bidang Politik/Pmerintahan

Arena ini merupakan wilayah pengaturan kekuasaan. Pada masa politik yang terbangun adalah sebuah tatanan yang menutup pintu bagi partisipasi masyarakat. Sistem politik yang dibangun bekerja melayani kepentingan penguasa dan bersifat anti rakyat. Upaya perubahan sudah tentu harus masuk arena ini, yakni mendorong perubahan sistem politik, sehingga terbangun sebuah tatanan politik baru yang lebih bersih, transparan, responsip dan

legitimasi, serta dibangun berdasarkan partisipasi yang insentif dan konstruktif.

b. Bidang Sosial Budaya

Pengalaman desa-desa dengan proyek modernisasi meninggalkan akibat berupa terjadinya proses yang bisa dikatakan sebagai penghancur institusi lokal.

c. Bidang Ekonomi

Arena ini merupakan wilayah yang menjadi tempat pengaturan masalah sarana reproduksi, sistem reproduksi dan distribusi hasil reproduksi. Masuknya upaya perubahan kedalam arena ini lebih dimaksudkan untuk membangun tata ekonomi baru yang populistik yaitu ekonomi yang berbasiskan rakyat.

Otonomi Desa diakui secara riil atau nyata sehingga menjadi daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas sendiri. Desa bukan merupakan unsure pelaksana administrasi Kabupaten atau Kecamatan.

Desa merupakan lingkup wilayah terkecil yang diotonomikan karena mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul dan bersifat istimewa yang dapat menghidupkan kembali identitas kedaerahan. Seiring dengan perkembangannya, terjadi proses reformasi politik dan pergantian pemerintahan pada tahun 1998, kemudian diikuti lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diikuti dengan Undang-undang Nomor

32 Tahun 2004 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah. Konstitusi ini berisi antara lain mencabut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak lagi dilanjutkan sehingga deregulasi dan debirokrasi terhadap pemerintah Desa mulai terjadi. Hal ini diwujudkan dengan adanya kesempatan bagi hidupnya kembali pemerintahan asli ditingkat desa, pengaturan tentang pemerintahan ditingkat desa yang tidak lagi diatur ditingkat nasional namun diserahkan untuk dikelola ditingkat daerah kabupaten kota. Dengan kata lain, konstitusi ini melahirkan beberapa perubahan sebagai berikut:

1. Dari pengaturan tingkat nasional (UU) menjadi pengaturan daerah tingkat kabupaten kota (PERDA).
2. Dari uniformitas menjadi variatif.
3. Dari dominasi birokrasi menjadi institusi masyarakat local atau adat.

Perubahan ini akhirnya membawa pada munculnya Kembali variasi antara daerah dalam model-model pemerintahan ditingkat desa (atau apapun namanya) menjadi sangat besar. Terjadinya variasi antara daerah tersebut semakin nyata, antara lain ditandai dengan semakin maraknya kebangkitan pemerintahan asli sebagai pengganti desa, seperti Nagari, kampung dan sebagainya. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta

pemerintah berkewajiban menghormati otonomia asli yang dimiliki desa tersebut.

Pelaksanaan otonomi desa berikut dengan pengakuan segala hak otonomi yang dimilikinya merupakan salah satu bentuk langkah serius dalam memenuhi amanah UU NO.32 Tahun 2004, Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kestauan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian diatas, sangat jelas bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya dalam segala aspek kehidupan desa, baik dalam bidang pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan masyarakat.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Pasal 5 tentang pedoman umum pengaturan mengenai Desa yang menjadi kewenangan Pemerintah Desa mencakup:

- a. Kewenangan yang sudah berdasarkan hak asal-usul Desa.
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.

- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten.

Adapun yang menjadi tugas dan kewajiban Kepada Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 pasal 14 tentang Desa adalah :

- a. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah dan kemasyarakatan.
- b. Dalam pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa mempunyai wewenang: Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan berdasarkan BPD.
- c. Mengajukan rencana Peraturan Desa.
- d. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapatkan persetujuan bersama BPD.
- e. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- f. Membina kehidupan masyarakat Desa.
- g. Membina perekonomian Desa.
- h. Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif.
- i. Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- j. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Sustomo (2002:14,15) ada beberapa point penting yang dapat ditarik dari maksud pengaturan tersebut yaitu:

- a. Dimungkinkan nama dan skema penyelenggaraan pemerintah Desa yang tidak serba sama, melainkan dapat disesuaikan dengan mengadopsi kearifan lokal yang ada ditengah masyarakat setempat.

- b. Diakuinya otonomi desa berdasarkan hak asal-usul.
- c. Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa.

Berangkat dari pemikiran diatas Budi Siregar (2002:176) menyimpulkan yang dimaksud dengan Otonomi Desa adalah otoritas yang dimiliki oleh masyarakat Desa untuk menentukan nasib dan mengatur segala urusannya sendiri, termasuk membentuk pemerintahan dan menentukan skema penyelenggaraan kekuasaan lokal, yang kesemuanya itu didasarkan pada kemandirian, partisipasi dan perkarsa masyarakat setempat.

Menurut Himawan S.Pambudi (2003:12) Otonomi Desa merupakan sebuah harapan untuk Desa masa depan. Gagasan ini merupakan suatu bentuk koreksi dan sekaligus rancangan untuk masa depan. Sebagai koreksi, Otonomi Desa dimaksudkan untuk memberikan makna baru pada Desa dan dengan sendirinya memuat dua dimensi penting, yakni pengakuan dan pemulihan atas apa yang dirasakan sepanjang kekuasaan Orde Baru. Selain itu, gagasan ini memuat pula mengenai konstruksi Desa masa depan, yaitu sebuah bentuk ideal yang hendak dicapai.

Sedangkan menurut HAW.Widjaja (2003:165) Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan

pemberian dari pemerintah sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati Otonomi asli yang dimiliki oleh Desa tersebut.

Lebih tegasnya, kunci utama dari Otonomi Desa menurut Rusdi Lubis (2002:5) adalah :

- a. Adanya partisipasi
- b. Proaktif dan prakarsa masyarakat
- c. Kemandirian

Sedangkan menurut Sadarmayanti (2003:12) menyebutkan bahwa Implementasi Otonomi Daerah pada prosesnya diarahkan untuk dapat meningkatkan efektifitas dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, yang pada gilirannya akan *menciptakan good governance*.

Pengembangan undang-undang otonomi desa merupakan konsekuensi berbagai tuntutan perkembangan lingkungan global, lingkungan pemerintah dan lingkungan sosial masyarakat yang dinamis. Sebagai sub sistem pemerintahan nasional, memerlukan adaptasi dan antisipasi terhadap perkembangan tersebut. Hal ini disadari oleh pemerintah sejalan dengan semangat otonomi daerah yang telah dilaksanakan. Untuk itu kebijakan dan perangkat peraturan sebagai bingkai untuk pengembangan desa menghadapi berbagai kemungkinan perkembangan dimasa yang akan datang.

Otonomi Desa diakui secara riil/nyata sehingga menjadi daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas tersendiri. Desa bukan merupakan unsur pelaksana administrasi Kabupaten atau Kecamatan.

2.3 Pemerintah Desa

1. Pengertian Desa

Menurut HAW.Widjaja Desa atau yang disebut dengan nama lain dan selanjutnya desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang berdasarkan asal usul adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintah Negara kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian diatas kita dapat menemui banyak istilah di negara kita tentang masyarakat tersebut seperti dusun bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati bagi Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Papua. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan baik mata pencaharian maupun adat-istiadatnya.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 208 disebutkan tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur lebih lanjut dengan PERDA, berdasarkan peraturan pemerintah.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 Pasal 5 tentang pedoman umum pengaturan mengenai Desa yang menjadi kewenangan pemerintah desa mencakup:

- a. Kewenangan yang sudah berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang telah berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi dan atau pemerintah kabupaten.

Dalam rangka memperkuat desa, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/ Kota kepada Desa. Dalam Peraturan ini di jelaskan bahwa urusan pemerintahan kabupaten/ kota yang dapat diserahkan kepada desa antara lain:

1. Bidang Pertanian dan Ketahanan Pangan
2. Bidang Pertambangan dan Energi serta Sumber Daya Mineral
3. Bidang Kehutanan dan Perkebunan
4. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
6. Bidang Penanaman Modal
7. Bidang Tenaga Kerja dan Transparasi
8. Bidang Kesehatan
9. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
10. Bidang Sosial
11. Bidang Penataan Ruang
12. Bidang Pemukiman
13. Bidang Pekerjaan Umum
14. Bidang Perhubungan
15. Bidang Lingkungan Hidup
16. Bidang Politik Dalam Negeri dan Admidministrasi public

17. Bidang Perimbangan Keuangan
18. Bidang Pertanahan
19. Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil
20. Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, dan Pemerintahan Umum

Itulah urusan-urusan pemerintahan yang sudah menjadi kompetensi kabupaten/ kota yang dapat diserahkan pengaturan dan pengurusannya kepada desa. Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota kepada Desa di atur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/ kota. (Hanif Nrcholis, 2011: 72-73).

Kreativitas masyarakat serta mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan memanfaatkan dan memberdayakan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa pada gilirannya menghasilkan masyarakat desa yang berkemampuan untuk mandiri (HAW.Widjaja, 2005:84).

Sebagai wujud demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibentuk badan permusyawaratan desa atau BPD atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang didesa yang bersangkutan yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintah desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga masyarakat yang berkedudukan sebagai mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedurnya pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Wali Kota melalui Camat.

Menurut Yulianti (2003:240), Desa memiliki ciri-ciri yang khas sebagaimana yang dicirikan sebagai berikut:

1. Secara umum:

- Dengan bahasa ibu yang kental
- Tingkat pendidikan yang relative rendah
- Mata pencaharian yang umumnya disektor pertanian.

2. Secara Ekonomi:

- Dengan komunitas masyarakat yang memiliki model produktif yang khas.

3. Secara sosiologi:

- Dengan dua makna positif dan negatif
- Makna positif yang melekat di desa antara lain kesamaan dan kejujuran.
- Makna negatif seperti kebodohan dan keterbelakangan.

4. Secara hukum dan politik:

- Dengan adanya otonomi yang membangun tahta kehidupan desa bagi kepentingan penduduk, yang sebenarnya diketahui sendiri oleh masyarakat desa bukan pihak luar.

Menurut peraturan daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2003, desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui sistem pemerintahan nasional dan berada didaerah Kabupaten Rokan Hilir.

Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat mengandung makna pemeliharaan terhadap hak-hak asli masyarakat desa dengan landasan keaneka ragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Saat ini komposisi dan struktur masyarakat pedesaan jauh berbeda, generasi pemuda penerus adalah komponen yang dominan yang justru akan membingungkan dengan upaya pengembalian nilai-nilai lama. Perlu didasari bahwa kenyataan sebagai suatu realitas yang tidak dapat dihindari sehingga upaya yang diperlukan adalah menyesuaikan perkembangannya kearah yang lebih kondusif. Landasan pemikiran inilah yang mendasari perlunya mengembangkan desa sebagai bagian dari sistem pemerintah nasional dengan tiga fungsi pokok yakni sebagai struktur perantara, pelayanan masyarakat dan agen pembaharuan.

Maksud penyusunan rencana umum pembangunan otonomi desa oleh pemerintah adalah memberikan arah dan pedoman pengembangan otonomi

desa bagi pemerintah daerah agar tercapai efektifitas dan efesiensi dalam pelaksanaan pembangunan daerah dengan focus utama pembangunan pedesaan. Adapun penyusunan rencana umum pengembangan otonomi desa adalah untuk menciptakan sinergitas pengembangan otonomi desa melalui pelaksanaan pengembangan antar wilayah, antar sektor dan antar tingkat pemerintah secara terpadu dan terkoordinasi.

2. Bentuk dan Susuna Pemerintah Desa

Menurut C.S.T. Kanstil (2006:618), di desa dibentuk pemerintahan desa dan perwakilan desa. Pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, perangkat desa sebagaimana dimaksud terdiri atas:

- a. Unsur staf, yaitu unsur pelayanan seperti secretariat desa ataupun tata usaha.
- b. Unsur pelaksanaan, yaitu unsure pelaksanaan teknis lapangan seperti usuran pamong tani desa dan urusan keamanan.
- c. Unsur wilayah, yaitu unsure pembantu kepala desa, diwilayah bagian desa seperti kepala dusun, yang jumlahnya dan sebutannya sesuai kebutuhan dan kondisi budaya masyarakat setempat.

3. Keuangan Desa

Menurut C.S.T Kansil (2006:810) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu yang baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban akan menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa.

Dalam peraturan pemerintahan Kabupaten Rokan Hilir Pasal sebelas (11) Sumber kekayaan desa terdiri dari:

- a. Tanah kas desa
- b. Pasar desa
- c. Tambatan perahu
- d. Bangunan desa
- e. Pelelangan ikan yang dikelola desa
- f. Lain-lain kekayaan milik desa.

2.4 Pembangunan

Pembangunan berasal dari kata “bangun” yang berarti sadar, siuan, bangkit, berdiri, dan juga berarti juga bentuk. Dalam kata kerja bangun juga berarti membuat, mendirikan atau membina. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembangunan meliputi bentuk (Anatomis), kehidupan (Fisiologis), dan prilaku (Behavioral). Pembangunan menurut P.Siagian (2005

: 4-5) adalah suatu usaha atau rangkaian pertumbuhan dan perubahan yang terencana dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa dan negara. Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa:

- a. Pembangunan itu merupakan suatu proses kegiatan.
- b. Pembangunan itu merupakan usaha yang sadar dilakukan oleh masyarakat.
- c. Pembangunan itu mengarah kepada perbuatan yang meliputi segala aspek kehidupan masyarakat.
- d. Pembangunan pada prinsipnya lebih menuju kearah yang lebih baik.

Menurut Sudria Munawar (2006: 88) pembangunan dapat juga di definisikan sebagai suatu usaha perubahan untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan kepada norma-norma tertentu. Disini pemerintah juga dituntut untuk bisa menampung aspirasi masyarakat yang semakin berkualitas serta mengarahkan potensi yang ada pada masyarakat tersebut. karena tanpa adanya bimbingan dan arahan dari pemerintah daerah maka potensi dan tenaga-tenaga masyarakat akan menjadi sia-sia belaka.

Pembangunan masyarakat desa yang sekarang disebut juga dengan nama pemberdayaan masyarakat desa pada dasarnya serupa dan setara dengan

konsep pengembangan masyarakat (community development atau CD). Perkembangan teori pembangunan desa itu dimulai dari praktik, yaitu dari kebutuhan yang dirasakan di dalam masyarakat terutama dalam situasi sosial yang dihadapi didalam Negara-negara yang menghadapi perubahan sosial yang cepat.

Menurut Mukhtar Sarman (2008) kata kunci dari dalam pembangunan pedesaan adalah guna “memberdayakan” kelompok miskin di daerah pedesaan. Sebagai gambaran dari pendekatan yang beragam ini, menurut Mukhtar Sarman (2008) dengan mengambil contoh ilustrasi dari berbagai program pemerintah dalam rangka mewujudkan kebijakan pembangunan desa di Indonesia selama ini, ada tiga pola pendekatan yang telah pernah dilaksanakan. Pendekatan pertama adalah pola instruktif, atau seringkali juga diidentifikasi sebagai strategi top down. Pendekatan kedua adalah pola konsultatif, atau diidentikkan dengan pola “bottom up top down”. Pendekatan ketiga adalah pola pendampingan. Pendekatan ini merupakan perbaikan lebih lanjut dari pola konsultatif.

Berdasarkan Tjondronegoro (dalam Mukhtar Sarman, 2008 : 103) untuk dapat memahami pelaksanaan suatu kebijakan pembangunan memerlukan tiga pengetahuan pokok, yaitu :

1. Asumsi yang digunakan oleh para pembuat kebijakan
2. Tujuan dan kelompok sasaran yang ingin dicapai dari kebijakan
3. Intervensi-intervensi oleh para pelaksana terhadap pelaksanaan dari suatu kebijakan di berbagai tempat dan hirarki

Dalam buku “Pembangunan Masyarakat : Merangkai Sebuah Kerangka” yang ditulis oleh Soetomo (2009) untuk mengkaji fenomena dan realitas perkembangan **masyarakat** desa dalam proses pelaksanaan pembangunan desa disebutkan bisa menggunakan analisis Chodak. Analisis Chodak ini menggunakan lima pendekatan untuk menjelaskan proses proses perkembangan masyarakat. Kelima pendekatan tersebut adalah : (1) perkembangan masyarakat terjadi melalui proses perubahan yang bersifat evolusioner. (2) perkembangan masyarakat merupakan proses pertumbuhan yang semakin mengarah pada kondisi saling ketergantungan. (3) perkembangan masyarakat terjadi karena tumbuhnya dorongan dan motivasi untuk berubah. (4) perkembangan masyarakat dapat dilihat dengan fokus perhatian pada aspek-aspek spesifik. (5) perkembangan masyarakat merupakan proses perubahan yang terjadi karena adanya tindakan yang terencana.

Akhirnya disadari bahwa pengertian pembangunan itu sangat luas bukan hanya sekedar bagaimana menaikkan pendapatan nasional saja. pembangunan ekonomi itu tidak bisa diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan negara untuk mengembangkan kegiatan ekonomi dan taraf hidup masyarakatnya.

Pembangunan sebagai suatu strategi untuk mencapai sasaran perbaikan kondisi masyarakat, sebagian besar memang semata-mata bersifat

pembangunan sarana dan prasarana fisik, dimana dalam melaksanakan pembangunan secara umum sasaran yang ingin dicapai dalam pembangunan fisik tersebut meliputi pembangunan prasarana-prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat (Nasution Zulkarnaen, 2002: 80). Pembangunan pada dasarnya harus dilaksanakan secara terarah, dinamis dan berkelanjutan dalam arti bahwa pembangunan akan terus dilaksanakan dengan memperhatikan situasi dan kondisi serta kemampuan yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan, terutama yang menyangkut potensi masyarakat dan daya dukung alamnya cepat atau lambatnya pembangunan di daerah adalah pencerminan dari kegiatan, kelincahan, daya inisiatif dan keterampilan pemerintah daerah tingkat kecamatan.

Kebijakan perencanaan pembangunan desa merupakan suatu pedoman-pedoman dan ketentuan-ketentuan yang dianut atau dipilih dalam perencanaan pelaksanaan (memanage) pembangunan di desa yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat sehingga dapat mencapai kesejahteraan bagi masyarakat.

Taliziduhu Ndraha (2003: 14) mengemukakan bahwa keberhasilan pemerintah dari suatu pembangunan desa ditentukan oleh beberapa faktor sebagai berikut:

- a. Adanya faktor rencana yang realistis disesuaikan dengan kondisi masyarakat.
- b. Adanya kesanggupan untuk melaksanakan kegiatan pembangunan sesuai dengan apa yang dilaksanakan.
- c. Adanya kepemimpinan yang konsekuen dan konsisten mengolah supaya pembangunan dari tahap ketahap berikutnya sesuai dengan rencana.

Menurut Taliziduhu Ndraha, (2003 : 56) keberhasilan atas pelaksanaan pembangunan pada masyarakat desa dapat dilihat dari:

1. Jumlah biaya, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang jelas.
2. Jelas waktu pelaksanaannya, kapan dimulai dan kapan berakhir.
3. Pembangunan yang dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dari beberapa hal yang telah dikemukakan tersebut diatas maka penulis mengangkat beberapa teori menurut para ahli mengenai penyebab keberhasilan atau optimalisasi suatu pembangunan agar melengkapi referensi.

Albert Wateson (dalam Tjokroamidjojo 2000:12) menyebutkan bahwa perencanaan adalah melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang.

Selanjutnya menurut Gibson (1992:54) mendefenisikan kemampuan atau kesanggupan adalah sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang menyelesaikan pekerjaannya dan ia menegaskan dengan adanya kemampuan memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat intelegensia.

Kemudian kepemimpinan menurut Prof. Sukanto Reksohadiprojo (dalam Yayat Hayati 2004: 47) proses memanfaatkan kekuasaan untuk mendapatkan pengaruh pribadi.

Malayu SP. Siagian (2011: 244) memberikan pengertian sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Prilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya.

Diangkat defenisi waktu menurut Gibson (1992:345) waktu adalah proses penentuan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu tugas. Selanjutnta Gibson menjelaskan pengertian kebutuhan, ia mengemukakan kebutuhan adalah kekurangan yang dirasakan seseorang pada suatu waktu tertentu.

2.5 Konsep Islam Tentang Pembangunan

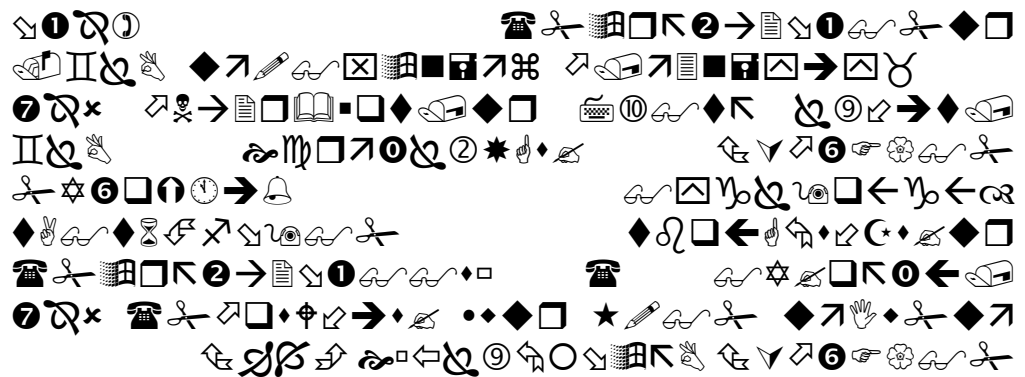
Konsep pembangunan dalam islam tentang Otonomi Desa adalah untuk mencapai kesejahteraan hidup di dunia danakhirat, adapun pembangunan dalam islam dijalankan melalui dua tahap :

- a. pembangunan kerohanian
- b. pembangunan fisik

Akal dan jiwa manusia perlu dibangun terlebih dahulu sebelum pembangunan fisik dilakukan, ini adalah bagian melahirkan insan yang mempunyai pemikiran bersih, suci dan mulia. Terutama pendekatan dalam islam adalah atas kejiwaan, moral serta etika-etika pembangunan.

Islam memberikan ruang kepada manusia guna mencapai kesejahteraan dan kekayaan dunia. Usaha megejar kemewahan dunia tidak bisa dipisahkan dari aspek akhlak yang bertindak sebagai pengawas, demi menghadiri hal-hal yang tidaka diinginkan terjadi.

Sebagaimana firman Allah didalam surat Al-A'araf ayat 74 sebagai berikut:



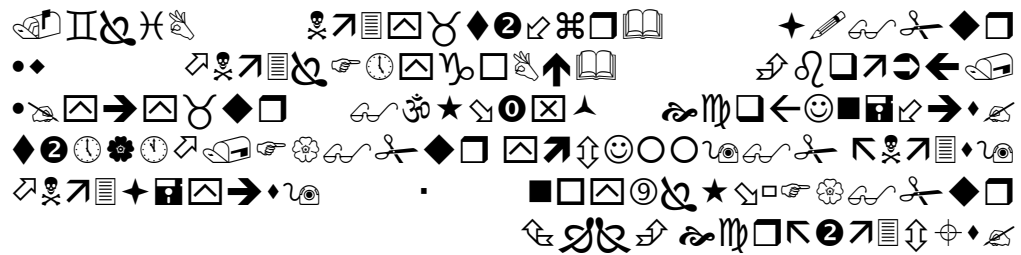
Artinya : “Dan ingatlah oleh mu diwaktu tuhan menjadikan kamu pengganti-pengganti (yang berkuasa) sesudah kaum ‘Aad dan memberikan tempat bagimu dibumi. Kamu dirikan istana-istana ditanah-tanahnya yang datar dan kamu pahat gunung-gunungnya untuk dijadikan rumah, maka ingatlah

nikmat-nikmat allah dan janganlah kamu merajalela dimuka bumi dan membuat kerusakan”.

Dari keterangan ayat diatas menerangkan bahwa Allah SWT memberikan fasilitas kepada manusia berupa bumi beserta isinya agar dapat dimanfaatkan oleh seluruh manusia.

Setelah bumi diciptakan, oleh memandang bahwa bumi itu perlu didiami, diurus, diolah untuk itu ia menciptakan manusia yang disertai tugas dan jabatan yang disebut sebagai khalifah atau pemimpin. Kemampuan bertugas adalah suatu anugerah yang mana pelaksanaannya merupakan tanggungjawab manusia bernama khalifah.

Untuk itu Allah menciptakan manusia sebagai makhluk yang lengkap dan utuh dengan sarana yang lengkap. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Alquran (An-Nahal :78).

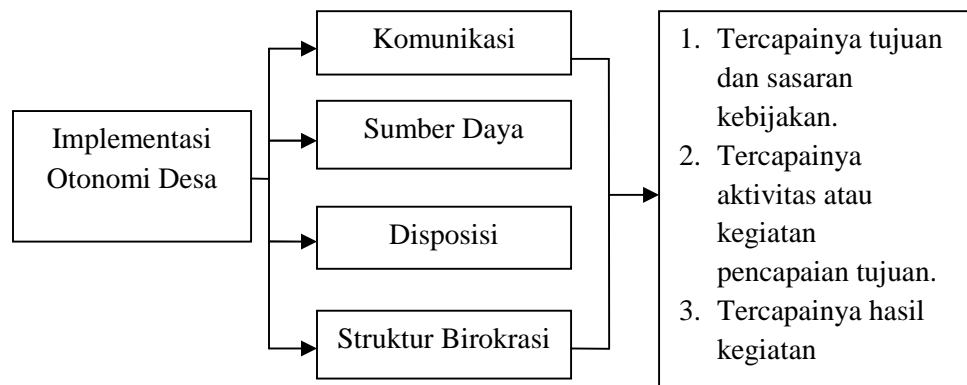


Artinya : “ Dan Allah mengeluarkan kamu dari perut ibu mu dalam keadaan tidak mengetahui suatu apapun dan dia memberi kamu pendengaran, penglihatan dan hati, agar kamu bersyukur (Surat An-Nahal: 78).

Berdasarkan ayat diatas dimana manusia diberikan kemampuan oleh Allah SWT, melalui kesempurnaan tersebut manusia menjaga, memelihara, memanfaatkan serta mengembangkan fasilitas yang diberikan Allah kepadanya, baik itu melalui program-program pembangunan maupun yang lainnya.

2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka Pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 : Kerangka Pemikiran

Sumber: George C. Edwards III (dalam Riant Nugroho, 2009:636)

Berdasarkan kerangka Pemikiran yang digambarkan diatas dapat dijelaskan bahwa peranan Otonomi desa salah satunya dalam bidang pembangunan yang dalam penelitian dipengaruhi oleh komunikasi, resources, disposition dan struktur birokrasi sehingga tercapainya keberhasilan

implementasi kebijakan.tujuan dan sasaran kebijakan, aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan serta tercapainya hasil kegiatan.

2.7 Penelitian Terdahulu

Elzafner (2009), yang melakukan penelitian dengan judul **“Analisa Efektifitas Pemungutan Anggaran Dana Desa dalam Mewujudkan Otonomi Desa di Desa Koto Tinggi Kecamatan Rambah Kecamatan Rokan Hulu”**, permasalahan dalam penelitian ini adalah banyaknya pengalokasian dana desa yang tidak tepat sasaran. Hasil dari penelitian tersebut adalah pengalokasian dana desa dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Desa berada dalam kategori “Kurang Efektif” dengan aturan yang telah ada. Berdasarkan pada tanggapan responden terhadap terlaksana atau tidaknya tujuan anggaran Dana Desa tersebut, dimana kebanyakan responden yaitu 47 orang atau 47,96% mengatakan anggaran Dana Desa tersebut “cukup mampu” membantu pendanaan penyelenggaraan pemerintah desa, tetapi tidak maksimal pengelolaannya, 45 orang atau 45,92% mengatakan anggaran dana desa “kurang mampu” membantu peranan serta masyarakat dalam pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat, 44 orang atau 44,90% mengatakan anggaran dana desa”kurang meningkatkan” sarana dan prasarana

pedesaan serta 50 orang atau 54,08% “kurang meningkatkan” pengalaman nilai-nilai keagamaan dan sosial budaya di Desa Koto Tinggi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Desi Satria (2010), dengan judul penelitian **“Analisa Implementasi Otonomi Desa di Desa Cipang Kanan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu”**, permasalahan dalam penelitian ini adalah sistem pemerintahan, sosial budaya dan ekonomi di desa Cipang Kanan belum terjadi perubahan yang signifikan. Hasil dari penelitian ini adalah pemerintahan baru sebatas kelembagaan, pada prosesnya kelembagaan yang ada di Desa belum menunjukkan hasil yang baik untuk kemajuan Desa, walaupun sebagian lembaga-lembaga di Desa mulai dibentuk tetapi lembaga-lembaga tersebut belum sepenuhnya menjalankan fungsi-fungsinya dalam mekanisme pemerintahan desa.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Siti Fatonah (2011), dengan judul penelitian **“Analisa Implementasi Otonomi Desa dalam Proses Pembangunan di Desa Sidomulyo Kabupaten Kepulauan Meranti”**, permasalahan dalam penelitian ini adalah terdapat pembangunan-pembangunan jalan, sarana pendidikan setelah adanya program otonomi desa. Hasil penelitian ini adalah kurang maksimalnya pembangunan sarana jalan dan sarana pendidikan tersebut dikarenakan kurangnya sumber modal serta kurangnya partisipasi dari masyarakat setempat.

2.8 Konsep Operasional

a. Defenisi Konsep

Berdasarkan uraian konsep diatas dapat dirumuskan defenisi konsep pada karya ilmiah yang berjudul “Implementasi Otonomi Desa dalam Pembangunan Sarana Olahraga di Desa Sungai Segajah Kecamatan Kubu Kabupaten Rokan Hilir”. Adalah sebagai berikut:

1. Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan dalam penelitian ini hanya Implementasi Otonomi Desa.

2. Otonomi Desa

Otonomi Desa adalah hak, wewenang dan kewajiban pemerintah desa untuk mengatur dan mnegurus sendiri urusan pemerintahannya dan kepentingan masyarakat setempat untuk hak asal-usul sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pembangunan Sarana Olahraga

Istilah pembangunan sarana olahraga dibatasi pengertiannya yaitu pembangunan Lapangan Volly, Lapangan Basket, Lapangan Bulu Tangkis, dan Lapangan Takraw.

b. Variabel

Adapun variabel dalam penelitian ini adalah yang berhubungan dengan Implementasi Program Otonomi Desa dalam Pembangunan Sarana Olahraga adalah Implementasi Program Otonomi Desa Dalam Pembangunan Sarana Olahraga.

c. Indikator

Adapun indikator dalam penelitian ini menurut Teori Edward III (Dalam Rian Nugroho 2009:636) adalah :

NO	Indikator	Sub Indikator
1.	Komunikasi	a. Sosialisasi b. Transmisi c. Kejelasan d. Konsisiten
2.	Sumber Daya	a. Staf b. Informasi c. Wewenang d. Fasiitas
3.	Disposisi	a. Pengangkatan Birokrat b. Insentif c. Kesiediaan dan Komitmen
4.	Struktur Birokrasi	a. Kesesuaian Organisasi sebagai pelaksana kebijakan b. Koordinasi antar instansi dan masyarakat.

