

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KAJIAN TEORI & KERANGKA BERFIKIR**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Skripsi ini disusun dengan melihat kajian-kajian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Kajian terdahulu yang digunakan sudah pasti sesuai dengan fokus penelitian yaitu Implementasi Permendagri No. 18 Tahun 2018 terkait tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

**Tabel 2. 1 Penelitian Terdahulu**

<b>No.</b>	<b>Penelitian Sebelumnya</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
1.	Ariyanto Fratama (Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dalam Pembangunan Fisik Di Desa Telaga Kecamatan Batu Ampar Kabupaten Kutai Timur)	Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini yaitu deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Telaga belum optimal, dibuktikan dengan rendahnya kemampuan LPM dalam mendorong partisipasi masyarakat, merencanakan pembangunan, pelaksanaan pembangunan, evaluasi pembangunan yang ada di Desa Telaga. Kondisi tersebut disebabkan oleh redahnya peran yang dimainkan Lembaga pemberdayaan Masyarakat (LPM) Desa Telaga, yaitu kurang aktifnya pengurus harian, rendahnya pengetahuan, keterampilan, keahlian sesuai dengan tanggung jawabnya, motivasi pengurus, serta tidak tersedianya dana operasional.

2.	Bunga Delva Putri (Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dalam Pembangunan Desa di Desa Simpang Kubu Kecamatan Kampar Kabupaten Kampar)	Penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Simpang Kubu sudah berperan baik sebagai fasilitator dan mediator, hal tersebut dibuktikan dengan adanya keikutsertaan dalam merumuskan dan merancang kegiatan pembangunan desa dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrembang) dan juga mampu mensosialisasikan informasi terkait pembangunan kepada masyarakat dengan penyampaian mulut ke mulut. Lebih lanjut, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Simpang Kubu gagal berperan sebagai motivator dan dinamisator, hal itu dibuktikan dengan kegagalan dalam memengaruhi partisipasi dan semangat gotong royong masyarakat terhadap kegiatan pembangunan desa dan tidak adanya pengawasan dan evaluasi terhadap hasil dari pembangunan yang telah dilakukan.
3.	Rosni (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Kecamatan Medan Denai	Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat di Kecamatan Medan Denai mampu berperan meningkatkan kesejahteraan melalui program-program kerjanya yaitu pemberdayaan ekonomi masyarakat,

	Kota Medan Sumatera Utara)	infrastruktur, pendidikan dan kesejahteraan sosial yang dibuktikan dengan lahirnya program Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM), budidaya lele dan tanman, life skill, perbaikan jalan, pembangunan Musholla, penghijauan dan taman baca dengan melibatkan pihak terkait lainnya. Disertakan juga factor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program. Faktor pendukung antara lain: kinerja yang baik, ketersediaan anggota, pendanaan oleh APBD tetap kepada Lembaga Pemberdayaan Masyarakat. Faktor penghambat: kurangnya kerja sama antara masyarakat dengan anggota Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, ketidaksetujuan beberapa masyarakat terkait program dan kinerja sehingga pihak LPM harus banyak memberikan pemahaman yang tepat terhadap masyarakat untuk keberlangsungan program-program yang telah dibuat.
4.	Indrivani (Peranan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dalam Pembangunan Desa Muara Basung Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis)	Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Basung belum berperan aktif dalam melaksanakan pembangunan desa. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa Basung hanya berhasil meningkatkan partisipasi

		masyarakat dalam mengikuti rapat yaitu sebagai mediator. Sedangkan peran lain, LPM Desa Basung belum optimal dibuktikan dengan kurangnya kemampuan dalam menentukan prioritas program bersama masyarakat, kurang merawat hasil dari pembangunan, dan tidak adanya evaluasi dari program pembangunan yang sudah terlaksana.
5.	Kurniawan (Efektivitas Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Dan Lembaga Adat Desa Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Tentang Peranan Rukun Tetangga Di Desa Bawang Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang))	Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan undang-undang. Hasil penelitian ini adalah Rukun Tetangga di Desa Bawang Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang belum menjalankan perannya sesuai dengan Permendagri nomor 18 tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

Berdasarkan hasil kajian penelitian terdahulu terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian yang penulis lakukan, yaitu:

1. Penulis berfokus implemmentasi Permendagri nomor 18 tahun 2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa Pasal 7 Ayat 5 tentang tugas LPM
2. Lokasi penelitian yang berbeda dengan kajian terdahulu

3. Konsep operasional dan kerangka pikir berbeda dengan kajian terdahulu.

## **2.2 Kajian Teori**

### **2.2.1 Pemberdayaan Masyarakat**

Secara singkat pemberdayaan masyarakat adalah upaya yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk meningkatkan keberdayaan individu atau kelompok dengan potensi atau kekuatan yang ada sehingga terciptanya kesejahteraan. Dalam pemberdayaan, pembangunan terpusat pada masyarakat (people centred), empowering, participatory and sustainable (Chambers, 1996) dalam Sudarmanto,(2020). Lalu Robbins, Chatterjee, dan Canda (1998) menyatakan bahwa pemberdayaan ialah proses yang menunjukkan individu atau kelompok mendapatkan sebuah kekuatan, akses pada sumber-sumber dan kontrol atas kehidupannya sendiri (dikutip dari Fahrudin, 2018:68). Fahrudin (2018) menambahkan kekuatan yang dimaksud dalam konteks pemberdayaan adalah kemampuan untuk menjangkau dan mengontrol sumber-sumber dan orang-orang.

“Konsep pemberdayaan adalah sebuah proses berkelanjutan yang mengupayakan transfer kekuasaan yang didasari penguatan modal sosial yakni kepercayaan (trusts), patuh aturan (role), dan jaringan (networking)), disambut partisipasi dan komunikasi aktif dengan metode bottom-up yang dilandasi sikap saling percaya dari masyarakat untuk mengubah dan menentukan nasibnya untuk pencapaian suatu tujuan tertentu (kesejahteraan ekonomi)” (Sudarmanto dkk, 2020:88).

Bahwa teori pemberdayaan adalah sekumpulan konsep, definisi, dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis melalui pengkhususan hubungan antar variabel dengan tujuan menjelaskan dan meramalkan/menduga suatu poses pemberdayaan di dalam masyarakat. Berikut adalah teori pemberdayaan menurut Prasetyo (2015) dalam Sudarmanto dkk (2020) yaitu: 1). Teori ketergantungan, teori ini berhubungan dengan kekuasaan dengan modal. Dilandasi dengan masyarakat yang memiliki modal yang kuat seperti

pengetahuan akan mencapai kondisi yang kuat, berdaya dan mandiri. Menurut Rakhman, (2020) dikutip dari Sudarmanto dkk (2020), terdapat model ketergantungan yaitu ketergantungan modal, ketergantungan industri dan ketergantungan teknologi, 2). Teori sistem, Parsons (1991) dalam Zaman et al (2018) dikutip dari Sudarmanto dkk (2020:128) mengatakan teori sistem yaitu suatu kesatuan yang terdiri dari banyak elemen/sub sistem yang saling saling tergantung satu sama lain, 3). Teori ekologi, teori inimuncul karena adanya aktivitas yang dilakukan manusia secara liberal, sehingga ada keharusan menjaga lingkungan hidup berlandaskan etika ekologi untuk menjaga kelestarian lingkungan, 4). Teori konflik, konflik lahir atas ke egosian manusia dalam memenuhi kepentingannya sendiri sehingga sering kali bersinggungan dengan kepentingan orang lain. Pada konflik tersebut pihak yang kuat akan selalu mempertahankan posisi dan dominasinya, 5). Teori konstruktivisme, dalam teori ini proses belajar merupakan yang terpenting. Di dalam proses pemberdayaan masyarakat, pendekatan belajar dengan teori konstruktivisme perlu diupayakan dan diterapkan agar masyarakat mampu mengkonstruksi pemahaman untuk berubah kearah yang lebih baik. Hubungan antara konstruktivisme dengan pemberdayaan adalah masyarakat akan memperoleh ilmu pengetahuan dan akan diaplikasikan kepada masyarakat lain atau kedalam dirinya sendiri (Sudarmato dkk:130).

Pada pendekatan pemberdayaan, pelaksanaan pembangunan lebih memperhatikan masyarakat, karena masyarakat terlibat dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Sehingga masyarakat bertindak sebagai subjek sekaligus objek pembangunan. Masyarakat sebagai subjek merupakan penerima manfaat dari pembangunan sedangkan sebagai objek, masyarakat merupakan sasaran dari pembangunan yang harus dipenuhinya kebutuhan dan diperhatikan kesejahteraannya.

Menurut Noor (2011)terdapat tiga aspek yang dapat dikaji dalam upaya untuk memberdayakan masyarakat yaitu :

- 1) Enabling, yaitu membuat masyarakat mempunyai potensi untuk dapat berkembang. Semua masyarakat mempunyai kemampuan untuk mandiri

dan bisa dikembangkan lebih lanjut.

- 2) Empowering, yaitu mengelola dan memanfaatkan potensi yang dimiliki masyarakat dengan menyediakan sarana prasarana yang dibutuhkan dan membuka peluang (opportunities) usaha yang akan membuat masyarakat mendapatkan penghasilan. Cara yang ditempuh yaitu dengan melakukan pelatihan atau peningkatan kapasitas untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan manajerial.
- 3) Protecting, yaitu melakukan perlindungan dan berpihak kepada masyarakat yang tidak berdaya. Membuat regulasi yang jelas dan tegas untuk melindungi golongan yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi yang kuat atas yang lemah

Menurut Rakhman (2020) dalam Sudarmanto,(2020), tujuan dari pemberdayaan adalah melatih masyarakat agar mempunyai pengetahuan dan keterampilan agar mampu mandiri untuk keluar dari kesenjangan, kemiskinan dan ketidakberdayaan. Indikator kemiskinan yaitu pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang dan papan. Indikator keterbelakangan yaitu rendahnya produktivitas dan sumberdaya manusia yang lemah. Lebih jelas Mardikanto (2014) dalam Riadi (2017) mengatakan ada enam tujuan pemberdayaan masyarakat, yaitu :

- 1) Memperbaiki kelembagaan (better institution). Lembaga masyarakat berperan penting dalam proses kehidupan suatu kelompok sosial. Dengan hadirnya kelembagaan suatu, maka masyarakat mempunyai aturan dan norma untuk melakukan perbaikan kegiatan pembangunan dan bisa menjadi wadah menjalin jaringan kemitraan usaha dengan pihak lain.
- 2) Memperbaiki usaha (better business), melaksanakan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan dan produktivitas sumberdaya manusia atau karyawan.
- 3) Memperbaiki pendapatan (better income), dengan melibatkan masyarakat dalam proses pelaksanaan pembangunan, maka akan menambah pendapatan masyarakat, karena masyarakat akan

memperoleh upah.

- 4) Memperbaiki lingkungan (better environment), partisipasi masyarakat dalam melakukan pembangunan merupakan cara terbaik untuk memperbaiki lingkungan (fisik dan sosial), karena kerusakan lingkungan seringkali disebabkan teknologi yang digunakan oleh manusia.
- 5) Memperbaiki kehidupan (better living), pemberdayaan masyarakat akan membuat pendapatan masyarakat meningkat apabila seluruh proses pelaksanaan kegiatan memakai skema padat karya, karena akan melibatkan banyak tenaga manusia, pada akhirnya akan memperbaiki keadaan kehidupan setiap keluarga dan masyarakat.
- 6) Memperbaiki masyarakat (better community), pemberdayaan masyarakat akan memperbaiki kehidupan masyarakat apabila setiap ada pembangunan selalu melibatkan masyarakat pada proses pelaksanaan, hal ini dapat mengurangi kriminalitas.

Terdapat beberapa prinsip yang perlu diperhatikan untuk mencapai keberhasilan dalam melakukan pemberdayaan. Jika tidak ada salah satu bagian prinsip dalam program pemberdayaan masyarakat maka program tersebut tidak dapat dikatakan berhasil atau mencapai kesuksesan. Menurut Najati (2005) dalam Riadi (2017), untuk mensukseskan sebuah program pemberdayaan masyarakat, terdapat empat prinsip yang harus disosialisasikan yakni :

- 1) Kesetaraan, yaitu semua masyarakat mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga dan pemangku kepentingan baik pria maupun wanita dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Setara berarti sejajar atau sederajat. Dinamika yang dibangun adalah mengembangkan dan berbagi pengalaman, pengetahuan, serta keahlian masing-masing yang kemudian digunakan secara bersama. Masing-masing pihak saling menghargai dan belajar bersama.
- 2) Partisipatif, merupakan suatu dorongan mental dan emosional dari seseorang atau sekelompok orang yang menggerakkan mereka secara bersama untuk mencapai tujuan yang diinginkan dan ikut bertanggungjawab di dalamnya. Pembangunan yang efektif



mebutuhkan partisipasi masyarakat dan pembuat kebijakan (stakeholders) dalam menyusun rancangan program sampai pelaksanaan kegiatan

- 3) Swadaya, merupakan kekuatan sendiri. Prinsip swadaya yaitu mengutamakan kemampuan masyarakat dan sumberdaya lokal dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat mempunyai kemampuan, keterampilan, pengetahuan tentang kendala dan masalah yang dihadapi, mengetahui keadaan lingkungannya, serta mampu bekerja secara mandiri dalam mengatasi masalahnya, karena masyarakat mempunyai kemauan, tenaga kerja dan budaya yang sudah lama dipatuhi. Hal ini harus diimplementasikan dan dijadikan modal dasar untuk proses pemberdayaan. Bantuan dari pihak lain yang bersifat materil hanya dijadikan penunjang bukan sebagai prioritas.
- 4) Berkelanjutan, kegiatan pemberdayaan didesain untuk terus berjalan, meskipun awalnya kedudukan atau peran pendamping lebih berpengaruh dibanding masyarakat, akan tetapi secara perlahan, peran pendamping akan semakin berkurang, bahkan akhirnya dihapus, karena masyarakat sudah bisa mengelola kegiatannya sendiri.

Suatu pemberdayaan masyarakat tidak selalu berjalan dengan mulus dan mendapatkan hasil yang memuaskan. Yasa (2008) dalam Muslim menjelaskan beberapa faktor kegagalan dalam melaksanakan pemberdayaan masyarakat atau memandirikan masyarakat yaitu:

- 1) Bentuk program yang memunculkan sifat ketergantungan masyarakat kepada program.
- 2) Terbatasnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat sehingga sulit dalam mengakses suatu program.
- 3) Sikap petugas pemberdayaan yang kurang serius dalam melaksanakan kegiatan.
- 4) Mental masyarakat yang menerima apa adanya atau bahkan acuh.

Kegagalan di atas dapat diminimalisir oleh fasilitator yang mempunyai kompetensi dan pengalaman atau sikap yang baik. Banyak keterampilan yang

diperlukan untuk menjadi fasilitator, seperti yang dijabarkan Mayo (1994) yaitu:

- 1) Keterampilan melakukan assessment
- 2) Keterampilan melakukan riset
- 3) Keterampilan melakukan dinamika kelompok
- 4) Keterampilan bernegosiasi
- 5) Keterampilan berkomunikasi
- 6) Keterampilan konsultasi
- 7) Keterampilan manajemen
- 8) Keterampilan mencari sumber dana
- 9) Keterampilan menulis dan mencatat
- 10) Keterampilan menyusun laporan
- 11) Keterampilan melakukan evaluasi dan pemantauan.

### **2.2.2 Pembangunan Desa**

Pembangunan yang baik adalah pembangunan yang memiliki makna berkelanjutan sehingga dapat mencapai kesejahteraan dan mengurangi ketimpangan yang ada. Untuk melaksanakan pembangunan tersebut, maka diperlukan pengembangan masyarakat agar memiliki kemampuan untuk membangun dan memperkuat struktur masyarakat menjadi suatu kelompok yang mampu menyelenggarakan kehidupannya dalam pemenuhan kebutuhan hidup.

Dalam perkembangannya, strategi dalam melaksanakan pembangunan semakin berkembang mengikuti zaman. Dahulu pembangunan berfokus pada pembangunan ekonomi, namun lambat laun paradigma tersebut ditinggalkan karena tidak dapat menjawab persoalan sosial. Seperti kemiskinan, kejahatan, kesenjangan, dan keterbelakangan (Giddens, 2013). Kemudian paradigma tersebut bergeser kepada pendekatan masyarakat yang dulunya merupakan sebuah objek pembangunan. Paradigma baru ini adalah pembangunan berbasis masyarakat dengan memberikan tempat utama bagi prakarsa, keanekaragaman

lokal, dan kearifan lokal (Cochrane, 2010).

Selanjutnya Korten (1987) mengemukakan bahwa pembangunan itu sendiri haruslah merupakan suatu proses belajar, yaitu untuk meningkatkan kemampuan masyarakat, baik secara individual maupun kolektif yang tidak hanya menyesuaikan diri pada perubahan, melainkan juga mengarahkan perubahan itu agar dapat sesuai dengan tujuan. Kemampuan masyarakat yang meningkat tersebut lahirlah kemandirian yang mampu mengidentifikasi potensi dan masalah yang dihadapinya sehingga menemukan solusi yang tepat sasaran dan mempunyai makna berkelanjutan.

Sebagai sebuah subjek dan objek pembangunan, pentingnya sebuah partisipasi oleh masyarakat karena pembangunan tersebut dilakukan untuk masyarakat, kepada masyarakat, oleh masyarakat. Pembangunan yang diprakarsai oleh masyarakat akan memiliki makna keberlanjutan karena adanya rasa kepemilikan dan tanggung jawab oleh masyarakat itu sendiri. Conyers (1991) mengatakan bahwa ada 3 (tiga) alasan mengapa partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembangunan berbasis masyarakat, yaitu:

- 1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya, maka program-program pembangunan akan gagal;
- 2) Masyarakat akan lebih mempercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena masyarakat akan lebih mengetahui seluk beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut;
- 3) Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri

Berdasarkan penjelasan oleh para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan berbasis masyarakat adalah pemanfaatan potensi sumber daya (alam, manusia, kelembagaan, nilai dan norma, budaya) secara maksimal oleh masyarakat selaku pelaku pembangunan yang memaksimalkan perannya dalam merealisasikan pembangunan berdasarkan kebutuhan. Kemandirian

yang diciptakan ini atas dasar suatu kondisi yang tidak selalu bisa bergantung kepada pemerintahan.

Theresia, dkk (2014) dalam Sudarmanto,(2020) mengatakan tujuan pembangunan berbasis masyarakat adalah untuk perbaikan kualitas hidup manusia yang terdapat dalam: perbaikan kelembagaan, perbaikan usaha, perbaikan pendapatan, perbaikan lingkungan, perbaikan kehidupan, dan perbaikan masyarakat. Sedangkan, Dilla (2010) mengatakan bahwa tujuan pembangunan berbasis masyarakat adalah untuk memandirikan masyarakat dan meningkatkan taraf hidupnya, sehingga perlu dilakukan pendampingan untuk menyiapkan masyarakat agar mampu mengelola sendiri kegiatannya.

### **2.2.3 Implementasi Kebijakan**

Kebijakan merupakan aturan-aturan yang dibuat oleh individu atau kelompok dalam memecahkan suatu permasalahan yang ada. Menurut Frederick kebijakan adalah serangkaian tindakan seseorang, kelompok ataupun pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dalam menghadapi permasalahan (Suparno, 2017:17) mengutip Fredrick dalam Abdul Wahab (1997). Dengan kata lain suatu kebijakan dibuat dengan tujuan yang jelas untuk menjawab permasalahan. Untuk mencapai tujuan tersebut, suatu kebijakan mempunyai sebuah system yaitu input, proses dan output. Input yaitu proses perumusan kebijakan, proses merupakan tahap pelaksanaan atau implementasi dan output merupakan hasil dari kebijakan tersebut. Suatu kebijakan dapat dinilai bekerja dengan baik atau buruk, dapat menjawab permasalahan atau berdampak tidaknya kebijakan dapat dilihat dari hasil evaluasi dan pelaksanaannya (Rohman (2016) dikutip dari Ramdhani (2017).

Oleh sebab itu tahap pelaksanaan menjadi faktor penting dan tidak tidak bisa dipisahkan dalam suatu kebijakan. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mendefinisikan implementasi adalah tahap pelaksanaan suatu kebijakan baik berupa undang-undang, keputusan eksekutif, perintah-perintah atau keputusan badan peradilan yang didalamnya terdapat identifikasi permasalahan, tujuan

atau sasaran kebijakan, dan tata cara untuk mengatur implementasi (Suparno (2017) mengutip dalam Solichin Wahab (1991). Fungsi dari implementasi kebijakan adalah menghubungkan tujuan kebijakan dengan sasaran kebijakan, sehingga memiliki keterkaitan yang akan mempengaruhi hasil atau outcome (Abdul Wahab (1997) dalam Suparno (2017:16).

Kualitas implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti yang dijabarkan oleh Ripley (1985) dalam Suparno (2017:17), implementasi dipengaruhi oleh: 1). Kualitas dan kuantitas staf, 2). Tingkat hirarki pengambilan keputusan, 3) dukungan politik terhadap lembaga pelaksana, 4) komunikasi, 5) keterkaitan formal dan informal lembaga pelaksanaan dengan pembuat kebijakan dan penegak hukum. Sedangkan menurut Mazmanian (1983) dalam Suparno (2017:17), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tingkat kesulitan suatu masalah, kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi dan variabel non-kebijakan yang mempengaruhi implementasi. Selanjutnya Suparno (2017:17) menambahkan bahwa jumlah sasaran kebijakan juga mampu mempengaruhi implementasi kebijakan. Jika jumlah kelompok sasaran sedikit lebih mudah diidentifikasi dan dimobilisasi untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Sedangkan jika kelompok sasaran lebih banyak akan lebih sulit dalam mengidentifikasi dan memobilisasi untuk mendukung tahapan pelaksanaan kebijakan serta memungkinkan kegagalan dalam pengimplementasian kebijakan.

Menurut Brian W. Hogwood dan Levis A. Gunn dalam Abdul Wahab (1999) membagi pengertian kegagalan pelaksanaan kebijakan dalam dua kategori, yaitu tidak terimplementasikan dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan dimaknai dengan kegagalan dalam pelaksanaannya karena beberapa penyebab seperti tidak mengikuti rencana dalam pelaksanaannya atau kurangnya kompetensi dan profesionalitas implementor. Berdasarkan pernyataan di atas kendatinya dalam pelaksanaan kebijakan lembaga administrasi tidak mengemban tanggung jawab sendirian tetapi dibantu oleh partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial (pihak lain) (Ramadhani, 2017).

Implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya menggunakan sebuah model, para pakar menyusun sebuah model implementasi kebijakan berdasarkan kajian-kajian, seperti model yang dikembangkan oleh Van Meter Van Horn. “Van Meter dan Van Horn (1975) memformulasikan adanya 6 (enam) variabel yang mempengaruhi hasil implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar dan tujuan kebijakan, (2) sumberdaya, (3) komunikasi dan penggunaan paksaan, (4) disposisi implementor, (5) karakter lembaga pelaksana, dan (6) kondisi sosial, ekonomi dan politik” (Suparno, 2017:29).

Pada penelitian ini akan berfokus pada Peraturan Menteri Dalam Negeri atau bisa disebut sebagai Permendagri. Definisi Peraturan Menteri dimuat dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 yaitu peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Berarti Permendagri ialah sebuah peraturan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri untuk mengatur urusan tertentu. Pada penelitian ini urusan tersebut berkaitan dengan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa, dimana urusan tersebut diatur dalam Permendagri Nomor 18 Tahun 2018. Peraturan tersebut merupakan peraturan pengganti atas dicabutnya Permendagri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Lembaga Kemasyarakatan Desa karena dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan.

### **2.3 Kerangka Berfikir**

Menurut Basri (2001) dalam Putri (2020) kerangka fikir merupakan uraian ringkas tentang teori yang digunakan dan cara menggunakan teori tersebut dalam menjawab pertanyaan penelitian. Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian, berikut merupakan kerangka operasional dalam bentuk kerangka berfikir dalam penelitian “Implementasi Kebijakan Permendagri Nomor 18 Tahun 2018 Pasal 7 Ayat 5 Tentang Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pada Desa Hambaro)”.

**Gambar 2. 1 Kerangka Berfikir**

