

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Dampak

Dampak menurut Gorys Kerap dalam Otto Soemarwoto (1998:35), adalah pengaruh yang kuat dari seseorang atau kelompok orang di dalam menjalankan tugas dan kedudukannya sesuai dengan statusnya dalam masyarakat, sehingga akan membawa akibat terhadap perubahan baik positif maupun negatif. Sedangkan menurut Otto Soemarwoto (1998:43), menyatakan dampak adalah suatu perubahan yang terjadi akibat suatu aktifitas. Aktifitas tersebut dapat bersifat alamiah baik kimia, fisik maupun biologi dan aktifitas dapat pula dilakukan oleh manusia.

Dampak menurut JE. Hosio (2007:57), adalah perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan. Berdasarkan pengertian tersebut maka dampak merupakan suatu perubahan yang nyata akibat dari keluarnya kebijakan terhadap sikap dan tingkah laku. Sedangkan menurut Irfan Islamy (2001:115), dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat dari suatu aktivitas atau tindakan yang dilaksanakan sebelumnya yang merupakan konsekuensi dari dilaksanakannya suatu kebijakan sehingga akan membawa perubahan baik positif maupun negatif.

Terkait dengan masalah pada penelitian ini maka dampak pada penelitian ini adalah suatu perubahan yang terjadi akibat dari adanya perubahan status desa menjadi kelurahan terhadap pembangunan di Kelurahan Tugusari. Melihat adanya dampak dapat dilakukan dengan membandingkan keadaan sebelum dan sesudah terjadi perubahan status desa menjadi kelurahan. Analisis dampak pada penelitian ini adalah perbedaan kondisi penyelenggaraan pembangunan sebelum dan sesudah adanya perubahan status tersebut.

Menurut Finsterbusch dan Motz dalam Tangkilisan (2003:28), menyatakan ada empat jenis evaluasi dampak berdasarkan kekuatan kesimpulan yang diperoleh yaitu:

1. Evaluasi *single program after-only*, dimana dalam hal ini evaluasi langsung pembuatan penilaian terhadap tindakan kebijakan (program).
2. Evaluasi *single program before-after*, dimana evaluasi ini dilakukan untuk menutupi kelemahan dari evaluasi *single program after-only*.
3. Evaluasi *comparative after-only*, dimana evaluasi ini dilakukan untuk menutupi kelemahan evaluasi yang kedua tapi tidak yang pertama.
4. Evaluasi *comparative before-after*, dimana evaluasi ini disusun untuk melakukan evaluasi dari dampak kebijakan.

Berdasarkan keempat desain evaluasi yang dipaparkan di atas, maka dalam penelitian ini desain evaluasi yang akan digunakan oleh peneliti adalah *comparative after-only*, artinya evaluasi yang dilihat mengacu pada sesudah adanya program atau kebijakan. Program atau kebijakan yang dimaksud adalah perubahan status desa menjadi kelurahan. Berdasarkan model ini yang dilakukan adalah dengan melihat dampak yang terjadi sesudah perubahan status desa menjadi kelurahan terhadap pembangunan di Kelurahan Tugusari.

B. Tinjauan Tentang Perubahan

Menurut Bintarto (1993:71) mengemukakan bahwa segala apa yang hidup mengalami perubahan. Perubahan itu baik yang bersifat material maupun non material, positif maupun negatif, tergantung pada pengaruh luar yang diterima dan diolah. Perubahan dapat menghasilkan *social change*, *economical change*, *tecnological change*, *cultural change* dan sebagainya. Perubahan tersebut mengandung arti sebagai suatu proses, di dalam proses terdapat pengertian adanya kontinuitas. Proses ini mengalami beberapa transisi sedangkan hasil dari proses tersebut adalah adanya kemajuan atau kemunduran.

Pada prespektif organisasi terdapat beberapa pengertian mengenai perubahan.

Sudarmayanti (2003:48), mengemukakan sebagai berikut:

1. Perubahan adalah sebuah fenomena alami.
2. Perubahan adalah berkesinambungan dan terus berlanjut.
3. Tujuan perubahan adalah membantu kelangsungan hidup dan pertumbuhan.
4. Kelangsungan hidup dan pertumbuhan teragantung pada adaptasi terhadap sebuah lingkungan yang berubah.

5. Lingkungan dapat dan sedang dipengaruhi serta dibentuk oleh tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan organisasi.

Organisasi mengalami perubahan dalam rangka mencapai tujuan. Perubahan terjadi bukan saja karena lingkungan dimana organisasi tersebut berada dan mengalami perubahan, tetapi juga karena tujuan dari organisasi itu sendiri berubah. Perubahan tujuan organisasi merupakan suatu keharusan agar organisasi dapat menyesuaikan dengan tujuan dan keinginan masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas maka Sedarmayanti (2004:172-173), memberikan empat kunci perubahan yaitu:

1. *Fundamental*, mengandung arti bahwa perubahan yang dilakukan dalam organisasi (organisasi apapun termasuk organisasi pemerintahan) yang dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mendasar, misal visi, misi dan tujuan organisasi serta aturan yang mendasari berjalannya organisasi dan lainnya.
2. *Radical*, mengandung arti bahwa perekayasaan ulang organisasi harus mengenai akar permasalahannya dan bukan “bedah muka” agar organisasi tersebut terlihat baik dari luarnya saja tapi di dalamnya kurang baik.
3. *Dramatic*, mengandung arti bahwa perubahan tidak dimaksudkan untuk menghasilkan perubahan yang bertahap, sebaliknya justru menghasilkan perubahan yang sepatutnya merupakan terobosan baru yang berorientasi ke masa depan.
4. *Process*, artinya adalah sekumpulan kegiatan yang membutuhkan satu atau beberapa jenis masukan untuk menghasilkan keluaran yang memiliki nilai tambah bagi pelanggan.

Suradinata (1996:26), menyatakan bahwa dalam rangka penyempurnaan kelembagaan suatu organisasi perlu menyesuaikan diri dengan melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi itu sendiri. Jadi dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pengembangan organisasi merupakan upaya yang secara sadar dan terencana dilakukan oleh organisasi dengan tujuan agar

organisasi selalu mampu menyesuaikan diri dengan perubahan dan tuntutan lingkungan dan yang menjadi sasaran dari pengembangan organisasi tersebut adalah struktur organisasi.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat diperoleh kesimpulan bahwa perubahan adalah suatu proses yang membuat sesuatu menjadi berbeda dengan keadaan sebelumnya. Sedangkan pengembangan organisasi tidak hanya dimaksudkan untuk dapat menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang terjadi, tapi lebih jauh dari itu yakni untuk mengetahui arah perubahan dan mengantisipasi kemungkinan yang terjadi sehingga organisasi dapat terus betahan, tumbuh dan berkembang. Perubahan pada penelitian ini adalah perubahan status desa menjadi kelurahan.

C. Tinjauan Desa

1. Pengertian Desa

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang disebut dengan desa adalah:

“Suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sedangkan menurut AW. Wijaya (2002:19), yang dimaksud desa adalah:

“Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Menurut Sutarjo Kartohadikusumo dalam Hartomo dan Arnicun Aziz (2004:240), desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa melakukan pemerintahan sendiri.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Tugas dan Fungsi Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintah nasional, sehingga desa mewakili kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, susunan organisasi pemerintahan desa terdiri dari kepala desa yang dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Kepala desa memimpin penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan bersama badan permusyawaratan desa (BPD).

Adapun yang menjadi tugas kepala desa adalah:

1. Menjalankan urusan rumah tangganya sendiri.
2. Menjalankan urusan pemerintah, pembangunan, baik dari pemerintah maupun pemerintah daerah dan kemasyarakatan serta pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayah desanya.
3. Menumbuhkan serta mengembangkan semangat gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan desa.

Sedangkan fungsi kepala desa adalah:

1. Melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga desanya sendiri.
2. Menggerakkan partisipasi masyarakat.
3. Melaksanakan tugas pemerintahan daerah.
4. Dalam rangka membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
5. Melaksanakan koordinasi jalannya pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat desa.
6. Melaksanakan urusan pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga desanya sendiri.

Kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa dibantu oleh perangkat desa yang dapat dipilih atau diangkat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat dan berasal dari penduduk desa yang memenuhi persyaratan.

Perangkat desa terdiri dari:

- a. Unsur sekretariat desa, meliputi sekretaris desa dan kepala-kepala urusan (kaur). Sedikitnya tiga kepala urusan (kaur pemerintahan, kaur pembangunan, dan kaur umum).
- b. Unsur pelaksana teknis lapangan, terdiri dari kepala seksi pamong tani dan kepala seksi keamanan.
- c. Unsur wilayah, yaitu unsur pembantu kepala desa di wilayah bagian desa seperti kepala dusun. Sedikitnya dua kepala dusun dan sebanyaknya menyesuaikan dengan kebutuhan.

D. Tinjauan Kelurahan

1. Pengertian Kelurahan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan, yang dimaksud dengan kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kerja kecamatan. Menurut C.S.T. Kansil (1988:20), kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat tetapi tidak memiliki hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kelurahan adalah suatu wilayah kerja lurah yang ditempati oleh sejumlah penduduk dan merupakan organisasi pemerintahan dalam wilayah kerja kecamatan.

2. Tugas dan Fungsi Pemerintahan Kelurahan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan, yang menjadi tugas dan fungsi kelurahan adalah menjalankan sebagian kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh camat. Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut kelurahan mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. Pemberdayaan masyarakat;
3. Pelayanan masyarakat;
4. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
5. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

E. Tinjauan Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses perubahan yang berlangsung secara terus menerus yang bertujuan meningkatkan taraf hidup setiap anggota masyarakat. Pembangunan diartikan sebagai pertumbuhan, perkembangan, demokrasi, perubahan, produktivitas, industrialisasi atau modernisasi.

Menurut Nasution (2004:28), menyatakan pembangunan adalah:

“Suatu jenis perubahan sosial dimana ide-ide baru diperkenalkan kepada suatu sistem sosial untuk menghasilkan pendapatan perkapita dan tingkat kehidupan yang lebih tinggi melalui metode produksi yang lebih modern dan organisasi sosial yang lebih baik”.

Munculnya gagasan tentang pembangunan desa dan kelurahan serta pembangunan suatu daerah, berawal dari pandangan yang menganggap bahwa pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan masyarakat yang berdomisili dalam suatu wilayah administratif dalam rangka pembangunan suatu daerah.

Menurut Rogers dalam Nasution (2004:28), menyatakan bahwa pembangunan adalah:

“Suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka”.

Menurut Sondang Siagian (2005:4), menyatakan pembangunan adalah rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Sedangkan menurut Nugroho dan Rochmin Dahuri (2004:9), menyatakan bahwa pembangunan adalah suatu upaya terkordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasi yang paling manusia.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis menarik kesimpulan bahwa pembangunan merupakan proses perubahan untuk memperbaiki dan menuju modernitas, atau dapat digaris bawahi bahwa pembangunan merupakan suatu proses perubahan dari keadaan yang kurang baik menjadi lebih baik dengan merencanakan dan mengerjakan bersama antara masyarakat dan pemerintah guna meningkatkan taraf hidup masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pembangunan secara keseluruhan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka pembangunan yang dilakukan di kelurahan merupakan proses perubahan pada prasarana fisik yang terencana, yang dilakukan secara sadar dan bertahap menuju keadaan yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan.

Pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat memiliki tahapan-tahapan pembangunan. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:263), Pembangunan daerah memiliki tahapan-tahapan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengevaluasian. Wiroatmodjo, Suwandi dan Salam (2001:37), juga menyatakan bahwa pada dasarnya pembangunan daerah terdiri atas bagian-bagian sebagai berikut:

- a. Perencanaan;
- b. Persiapan kelembagaan dan sarana untuk pelaksanaan;
- c. Pelaksanaan pembangunan berdasarkan rencana;
- d. Penilaian pembangunan, mulai dari perencanaan sampai dengan hasil pembangunan.

Masing-masing bagian terdiri atas unsur-unsur yang perlu dirumuskan secara tepat, jelas dan mudah dimengerti agar dapat dilaksanakan secara baik oleh para pelaksana.

Menurut Ndraha (1991:68), ciri-ciri dari kegiatan pembangunan desa adalah:

- a. Kepentingan dari kegiatan itu didasarkan untuk kepentingan masyarakat;
- b. Programnya didasarkan pada kebutuhan masyarakat;
- c. Dalam pelaksanaannya dilaksanakan kegiatan secara gotong royong;
- d. Dalam perkembangan, sejauh mungkin mengarah adanya prioritas, *growth, development and welfare*;
- e. Adanya kontribusi dengan pembangunan regional dan nasional.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan pembangunan yaitu:

1. Tujuan jangka pendek, untuk meningkatkan taraf penghidupan dan kehidupan masyarakat khususnya yang berarti menciptakan situasi dan kondisi kekuatan dan kemampuan masyarakat dalam suatu tingkatan yang lebih kuat dan nyata untuk tahap-tahap pembangunan selanjutnya.
2. Tujuan jangka panjang, untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila yang diridhoi oleh Tuhan YME.

Tujuan tersebut akan tercapai jika semua pihak yang terkait baik masyarakat, pemerintah kelurahan, lembaga-lembaga kelurahan serta pemerintah daerah dan pemerintah pusat mendukung dan tergerak untuk melaksanakan setiap kegiatan pembangunan. Pembangunan secara umum dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu:

1. Pembangunan fisik

Pembangunan fisik merupakan pembangunan sarana dan prasarana misalnya; pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan tempat ibadah, pembangunan pasar, pembangunan drainase dan pembangunan fasilitas umum lainnya.

2. Pembangunan non fisik

Pembangunan non fisik yaitu pembangunan mental spiritual misalnya; penyuluhan kesehatan, penyuluhan pertanian dan lain-lain.

Berdasarkan pengertian pembangunan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah suatu proses perubahan yang terencana yang bertujuan untuk memenuhi dan mencapai kondisi masyarakat yang lebih baik. Pada penelitian ini yang menjadi fokus kajian hanya pada pembangunan fisik contohnya yaitu pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan pasar, pembangunan tempat ibadah dan pembangunan fasilitas umum lainnya.

F. Kerangka Pikir

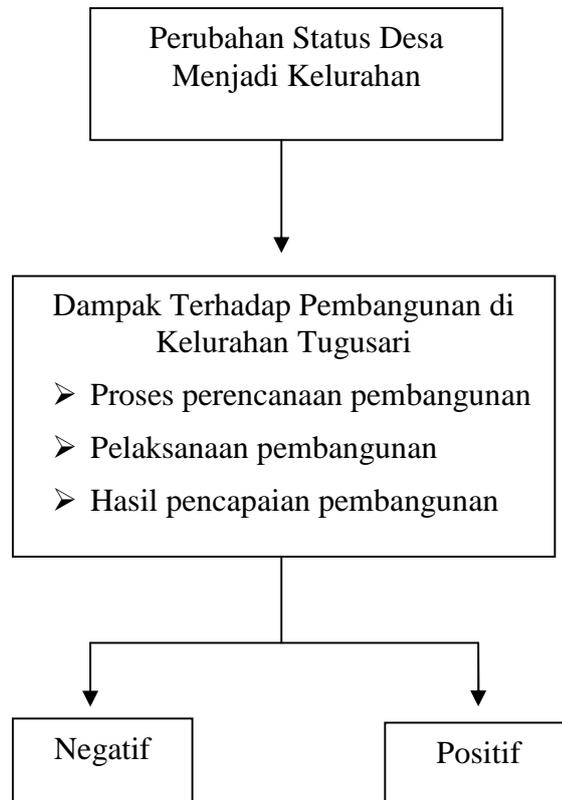
Menurut Widayat dan Amirullah dalam Masyuri dan M. Zainudin (2008:113), kerangka berpikir atau disebut juga kerangka konseptual merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Kerangka berpikir juga menjelaskan sementara terhadap gejala yang menjadi masalah atau objek penelitian. Sedangkan menurut Husaini Usman dan Purnomo Setiady (2008:34), kerangka berpikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi obyek permasalahan kita.

Desa merupakan unit terkecil dalam sistem pemerintahan Indonesia yang bersifat otonom, desa mempunyai fungsi sebagai penyelenggara administrasi dan pembangunan. Berdasarkan Peraturan Daerah Lampung Barat Nomor 17 tahun 2004, Tentang pembentukan, penghapusan dan atau penggabungan

serta struktur organisasi dan tata kerja kelurahan dan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Barat Nomor 01 tahun 2005, tentang pembentukan dan perubahan status desa menjadi kelurahan, maka Desa Tugusari yang sebelumnya berbentuk pemerintahan desa berubah menjadi kelurahan di bawah pemerintahan Kecamatan Sumber Jaya Kabupaten Lampung Barat. Perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut merupakan upaya yang ditempuh pemerintah guna membentuk kelurahan baru dengan tujuan agar tercapainya efektivitas dan efisiensi kepada masyarakat di kelurahan tersebut.

Kebijakan untuk merubah status desa menjadi kelurahan akan menimbulkan dampak, baik yang bersifat positif ataupun dampak yang bersifat negatif, artinya dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak perubahan status desa menjadi kelurahan tersebut dilihat dari proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan pembangunan serta hasil pencapaian pembangunan di Kelurahan Tugusari. Berdasarkan pemaparan tersebut, dalam penelitian ini ingin diketahui bagaimana dampak yang ditimbulkan setelah adanya perubahan status desa menjadi kelurahan terhadap pembangunan di Kelurahan Tugusari. Penelitian ini hanya dibatasi terhadap pembangunan fisik sebelum dan setelah adanya perubahan status dari desa menjadi kelurahan, perubahan status tersebut apakah berdampak positif atau berdampak negatif terhadap pembangunan.

Agar lebih memudahkan dalam penelitian ini, berikut adalah bagan kerangka pikir dari penelitian ini.



Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir