

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS

#### 2.1. Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1. Teori Good Governance

Menurut Koiman (2009:273), Governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Governance merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. Governance merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan, mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini good governance memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum.

Pengertian governance menurut *World Bank* yang dikutip oleh Mardiasmo (2009) memberikan definisi *governance* sebagai :

*“The way state power is used in managing economic and social resources for development of society”.*

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang mengemuka dalam pengelolaan administrasi pemerintah saat ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, disamping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Pengertian *governance* menurut *United Nation Development Program* (UNDP) yang dikutip oleh Mardiasmo (2009) mendefinisikan *governance* sebagai :

*“The exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels”.*

Berdasarkan definisi tersebut, *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu :

1. *Economic governance* meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, poverty* dan .

2. *Political governance* adalah proses keputusan untuk membuat formulasi kebijakan.
3. *Administrative governance* Adalah system implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Menurut BAPPENAS dalam <http://bappenas.go.id> pemerintah dalam arti yang paling dasar di terjemahkan sebagai sekumpulan orang yang memiliki mandat yang absah dari rakyat untuk menjalankan wewenangnya dalam urusan pemerintahan. Pemerintah menunjuk kepada kesatuan aparatur atau badan (lembaga), atau dalam istilah lain disebut sebagai pengelola atau pengurus. Sedangkan “pemerintah” menunjuk kepada perbuatan atau cara atau urusan memerintah, misalnya pemerintah yang adil, pemerintah yang demokratis, dan sebagainya. Namun, secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai pemerintah yaitu lembaga beserta aparturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak

rakyat. Sedangkan *governance* memiliki arti yang lebih kompleks dibanding *government* karena menyangkut pilar – pilar *good governance* itu sendiri.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi Masyarakat (*Participation*).
2. Tegaknya Supremasi Hukum (*Rule of Law*).
3. Transparansi (*Transparency*).
4. Peduli pada Stakeholder/Dunia Usaha.
5. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus*).
6. Kesetaraan (*Equity*).
7. Efektifitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*).
8. Akuntabilitas (*Accountability*).
9. Visi Strategis (*Strategic Vision*).

Menurut Sumarto dan Hertifa (2003:2), *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya

redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

### 2.1.2. Teori Administrasi

Secara etimologis istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris, dari kata *Administration* yang bentuk infinitifnya adalah *administer*. Kata Administrasi juga berasal dari bahasa Belanda, yaitu *Administratie* yang mempunyai pengertian mencakup *stelselmatige verkrijging en verwerking van gegevens* (tata usaha), *bestuur* (manajemen dari kegiatan-kegiatan orang), *beheer* (manajemen dari sumber daya, seperti *financial*, *personel*, *gudang*). (Silalahi,2009:2)

Definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi secara etimologis yaitu kegiatan yang mencakup tata usaha, manajemen dari kegiatan manusia dan dari sumber daya seperti *financial*, personel, gudang.

Sedangkan Ulbert Silalahi menyatakan bahwa :

“Administrasi dalam arti sempit merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain.” ( Silalahi, 2009 : 5)

Definisi diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi secara sempit merupakan penyusunan dan pencatatan data yang bermaksud untuk mempermudah memperolehnya kembali. Sehingga tujuannya hanya sebagai data atau catatan dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

Menurut Sondang P. Siagian mengemukakan bahwa “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.” (Siagian, 2006:2).

Definisi diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan suatu organisasi untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, ciri – cirri administrasi dapat digolongkan atas

1. Adanya tujuan yang dicapai,
2. Adanya sekelompok orang yang bekerja sama
3. Adanya kegiatan / proses / usaha yang dilakukan,
4. Didasarkan atas rasionalitas.

Adapun administrasi dalam arti sempit menurut para ahli menurut para ahli ilmu administrasi adalah sebagai berikut : Soewarno Handayani mengemukakan bahwa : “ Administrasi meliputi kegiatan surat – menyurat, pembukuan ringan, ketik menetik, agenda yang bersifat teknis ketatausahaan (*Clerical Work*).”

Administrasi publik sebenarnya sudah ada semenjak dahulu kala, ia akan timbul dalam suatu masyarakat yang terorganisasi. Dalam catatan sejarah peradaban manusia, maka di asia selatan termasuk Indonesia, cina, dan mesir kuno dahulu sudah didapatkan suatu sistem penataan pemerintahan. Sistem penataan tersebut pada saat sekarang dikenal dengan sebutan administrasi publik/Negara (Toha, 2008:88 )

Administrasi publik kadang-kadang dipakai pula istilah administrasi pemerintahan, dan kadang-kadang juga diterjemahkan dengan birokrasi pemerintah yang dikenal sekarang ini merupakan produk dari masyarakat yang tumbuh dinegara-negara Eropa.

Kebijakan pemerintahan dari segi pelayanan yang berorientasi pada pelayanan konvensional harus dibalik seperti yang disarankan oleh Garrat yaitu yang menjadi orientasi dan ujung pelayanan adalah masyarakat, sedangkan para pejabat memfasilitasi proses dan kegiatan pelayanan secara bertahap mengalir kebawah dari pimpinan puncak hingga pada pegawai secara langsung berhubungan dengan pelanggan atau masyarakat (Garrat. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 2002:48 ).

Kata administrasi sudah sering kali kita dengar, tetapi dalam konotasi sempit yaitu kegiatan surat-menyurat atau kegiatan ketatausahaan. Menurut Syafi'ie (2003:06) secara etimologis, administrasi berasal dari kata *ad* dan *ministrare* yang berarti melayani, membantu, memenuhi, melaksanakan, menerapkan dan lain sebagainya. Dalam bahasa Arab disebut *yudabbiru* yang artinya mengarahkan, melaksanakan, mengelola, menjalankan dan lainnya, sedangkan dalam bahasa Prancis disebut dengan perkataan *administer*. Dari kata ini terbentuk kata benda yaitu *administration* dan kata sifat *administrativus* yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai *administration*.

Menurut Inu Kencana (2003:7) administrasi disebut sebagai ilmu bahkan kini menjadi suatu disiplin ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri karena memenuhi syarat yang diminta oleh suatu disiplin ilmu sebagai ilmu pengetahuan yang mandiri. Administrasi juga disebut sebagai seni karena di dalam administrasi juga dikenal berbagai cipta, rasa dan karsa

seorang administrator. Administrasi memiliki seni merencanakan, seni membiayai, seni mengatur, seni mengurus, seni menyelenggarakan berbagai kegiatan baik rutin maupun insidental.

Administrasi yang paling sederhana adalah kerja sama untuk mencapai tujuan (Kaluge,2003). Dan menurut Sondang P Siagian adalah proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi sebagai bentuk kerja sama merupakan cara manusia untuk memenuhi kebutuhannya. Dalam memenuhi kebutuhannya, manusia senantiasa berusaha mencari cara yang paling efisien dan efektif untuk memenuhi kebutuhannya. Dari pengertian di atas, dapat diketahui beberapa unsur yang membentuk administrasi, yaitu : dua manusia atau lebih, tujuan yang hendak dicapai, tugas-tugas yang harus dilaksanakan, serta peralatan untuk menyelesaikan tugas (Siagian, 1990:20).

Kegiatan administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari kegiatan politik pemerintah. Dengan perkata lain, kegiatan administrasi negara bukanlah hanya melaksanakan keputusan-keputusan politik pemerintah, melainkan juga mempersiapkan segala sesuatu guna penentuan kebijaksanaan pemerintah, bahkan sering kali melibatkan proses pengambilan keputusan politik (Widjaja, 2005:4).

Peranan administrasi negara penting bagi para pengambil kebijakan dalam menentukan strategi pengelolaan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Penentu kebijakan perlu masukan dalam bentuk telaah staf yang berupa hasil identifikasi masalah yang aktual maupun yang potensial tentang penyelenggaraan otonomi daerah, yang akan berdampak pada pengelolaan pemerintah (Widjaja, 2005:4).

Dalam setiap kegiatan, tujuan merupakan elemen terpenting yang mengarahkan kegiatan. Tujuan adalah sesuatu yang akan direalisasikan melalui pelaksanaan kegiatan. Sebagai sesuatu yang harus direalisasikan, setiap bentuk kegiatan akan diarahkan menuju tujuan, tujuan juga merupakan sumber legitimasi bagi kegiatan yang dilakukan (Etzioni, 1982). Dengan demikian tujuan sebagai sumber legitimasi berfungsi sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap permasalahan yang mungkin timbul dari pelaksanaan kegiatan.

Dari pandangan para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi merupakan pembagian kerja, artinya masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama akan diberikan tugas berupa pekerjaan yang harus diselesaikan. Dengan pembagian tugas, masing-masing pihak yang terlibat dalam suatu kerja sama mempunyai pekerjaan yang berbeda-beda tetapi memiliki tujuan dan arah yang sama. Keragaman aktivitas timbul dari adanya pembagian tugas.

Pengertian administrasi dalam arti luas merupakan suatu proses rangkaian kerjasama antara dua orang atau lebih berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing masing dalam sebuah hirarki organisasi yang saling mendukung dan melengkapi i untuk mencapai tujuan yang diinginkan bersama. Dengan kata lain pengertian administrasi adalah sekelompok orang yang bekerjasama untuk mencapai suatu tujuanyang disepakati bersama.

Pengertian administrasi dalam arti luas menurut Leonard D White yang dikutip oleh Soewarno Handayaniingat mengemukakan bahwa :  
“Administrasi sebagai suatu proses yang pada umumnya terdapat pada suatu usaha kelompok, Negara atau sipil atau militer, usaha besar atau usaha kecil dan sebagainya.” (Handayaniingat, 1996:2)

Definisi diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi sebagai suatu proses yang terdapat pada suatu organisasi.

### **2.1.3. Teori Manajemen**

Menurut Indrastuti dan Tanjung (2012:1) manajemen berarti mengarahkan dan mendorong sumber daya manusia untuk bekerja sebagai partner dalam mencapai kesuksesan perusahaan dimasa sekarang dan masa yang akan datang. Menurut (Siagian, 1990) manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian suatu tujuan melalui kegiatan orang

lain. Manajemen menurut definisi ini adalah merupakan sebuah kemampuan atau keterampilan. Kemampuan tersebut mencakup untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian serta pengawasan.

Sedangkan menurut (Hasibuan, 2005) manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.

Manajemen yang dikembangkan dalam pengelolaan berbagai jenis organisasi dalam era globalisasi dunia dewasa ini, era teknologi informasi lebih dikenal dengan istilah manajemen modern, yaitu mengutamakan prinsip profesionalitas dan melibatkan pendekatan ilmu pengetahuan dalam menjalankan aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan. Teori, prinsip, fungsi dan metode-metode yang terdapat dalam studi manajemen modern pada dasarnya merupakan pembaharuan melalui rangkaian penelitian dan percobaan-percobaan ilmiah dari falsafah manajemen tradisional yang juga telah teruji kebenarannya sebagaimana diungkapkan oleh Winardi (2002:69-70) bahwa manajemen modern dibangun berlandaskan praktik-praktik terbaik manajemen tradisional, yang dibantu oleh pendekatan-pendekatan, pengarahan-pengarahan, teknik-teknik dan sikap-sikap baru, sekalipun terlihat bahwa manajemen modern telah berkembang secara sistematis, dampaknya bersifat revolusioner.

Pada konteksnya manusia sebagai sumber daya esensial organisasi akan dijumpai banyak ragam alasan, tujuan dan kebutuhan (motif) manusia untuk memilih dan memutuskan untuk menjadi anggota suatu organisasi. Kajian para pemerhati dan peneliti terhadap keberadaan dan pengaruh keragaman motif manusia dalam menentukan pilihan untuk hidup dengan melalui berbagai jenis dan bentuk organisasi menjadi salah satu argument utama memposisikan motivasi sebagai salah satu fungsi manajemen.

#### **2.1.4. Analisis Kebijakan Publik**

Banyak defenisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Banyak pakar menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Menurut Carl Friedman mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). (Abidin, 2002)

Sejalan dengan itu, menurut William Dunn (Abidin, 2002) pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan sisi baru

dari perkembangan ilmu sosial yang pengalamannya dalam kehidupan sehari-hari. Sebab itu ia mendefinisikan analisis kebijakan sebagai ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan yang dipakai dalam memecahkan persoalan dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut Ndraha yang dimaksud dengan kebijakan adalah pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor atau lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat (2003:493). Selanjutnya kebijakan pemerintah menurut Ndraha adalah suatu usaha untuk memproses nilai pemerintah yang bersumber pada kearifan pemerintah dan mengikat secara formal, etik dan moral diarahkan guna menepati pertanggungjawaban pemerintah dalam lingkungan pemerintahan (2003:498).

Dunn mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politik tersebut dijelaskan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Kemudian pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dan aktifitas fisik dan ekspresif murni yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif, alternatif dalam arah yang dikehendaki (2003:22).

Menurut Parker kebijaksanaan Negara adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tertentu atau dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subjek atau suatu respon terhadap suatu keadaan yang kritis (Abdul Wahab, 1997). Sedangkan menurut Wood (Abdul Wahab, 1997) kebijaksanaan Negara adalah serentetan intruksi atau perintah dari pembuat kebijaksanaan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijaksanaan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Menurut Islamy kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan adanya hambatan dan kesempatan terhadap usulan kebijaksanaan tersebut guna mencapai suatu tujuan. (Muhammad Irfan Islamy, 1991: 17)

Kebijakan publik menurut Nugroho adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pula pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan. (Riant D. Nugroho, 2001: 36-37)

Menurut Dunn (Riant D. Nugroho, 2007: 10) tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Fase penyusunan agenda, disini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik

2. Fase formulasi kebijakan, disini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah
3. Adopsi kebijakan, disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau consensus kelembagaan
4. Implementasi kebijakan, disini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia
5. Penilaian kebijakan, disini pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan akan dinilai apakah telah memenuhi kebijakan yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan kebijakan publik, Nugroho (2007 :54-57) merumuskan kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yakni untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati. Menurut Dunn (William N. Dunn: 112) kebijakan publik adalah konstruksi mental yang didasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen situasi problematic yang harus diaktualisasikan dalam bentuk suatu ketentuan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan. Secara sederhana dapat dipahami, bahwa kebijakan adalah penjabaran nilai, makna dan hakekat yang dikandung ide kemudian diapresiasi kedalam pernyataan baik secara tertulis maupun secara lisan.

Menurut Islamy (1991:127) kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu

untuk kepentingan seluruh masyarakat. Selanjutnya Wibawa (1993:174) berpendapat bahwa kebijakan publik mempunyai empat implikasi yaitu :

- a. Kebijakan publik dalam bentuk perdananya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata.
- c. Setiap kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan publik pada hakekatnya ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Implementasi memegang peran yang sangat penting dalam konteks kebijakan publik. Mengingat pentingnya tahapan implementasi ini, Udoji dengan tegas menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (Wahab :59). Menurut Masmanian dan Sabatier mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik menyangkut usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian tertentu. Jadi implementasi kebijakan adalah proses melaksanakan atau menerapkan kebijakan melalui serangkaian tindakan operasional untuk menghasilkan outcome yang diinginkan (William N. Dunn: 114). Menurut Winter(Riant D. Nugroho, 2007:83) mengidentifikasi empat variabel kunci yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu :

1. Proses formulasi kebijakan
2. Perilaku organisasi pelaku implementasi
3. Perilaku birokrat pelaksana ditingkat bawah
4. Respon kelompok target kebijakan dan perubahan dalam masyarakat.

Implementasi merupakan penerapan dari pada kebijakan yang telah diambil oleh suatu badan atau seseorang dalam organisasi. Implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Mazmanian (Wahab: 440) mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel yaitu :

1. Variabel independent yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indicator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki
2. Variabel intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indicator kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan.

Begitu banyak model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli sehingga susah untuk memilih model implementasi kebijakan yang mana yang paling efektif untuk dipilih dan diterapkan. Dalam bukunya *Public Policy* Nugroho (2007:109) menyarankan bahwa

pada prinsipnya ada empat hal yang harus tepat dalam hal keefektifan implementasi kebijakan antara lain :

1. Apakah kebijakannya sendiri sudah tepat, ketepatan kebijakan ini dinilai dari:
  - a) Sejauh mana kebijakan yang ada memuat hal-hal untuk memecahkan masalah yang hendak dipecahkan
  - b) Apakah kebijakan sudah dirumuskan sesuai dengan masalah yang ada
  - c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan
2. Tepat pelaksanaannya, ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana kebijakan yaitu :
  - a) Pemerintah
  - b) Kerjasama antar pemerintah dan masyarakat
  - c) Swsta atau badan pengawas kebijakan
3. Tepat target, berkenaan dengan tiga hal yaitu :
  - a) Apakah target sesuai dengan yang direncanakan
  - b) Apakah tidak bertentangan dengan kebijakan lain
  - c) Apakah tidak ada tumpang tindih dengan kebijakan lain
4. Tepat lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu :
  - a) Lingkungan kebijakan yaitu interaksi antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan
  - b) Lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi public akan kebijakan dan implementasi kebijakan dan interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat seperti media masa.

Sementara itu George C Edward III (Wahab:124) menyatakan bahwa tahap implementasi kebijakan merupakan tahap diantara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijakan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan. Selanjutnya menurut Edward ada empat isu pokok yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan menjadi efektif antara lain :

1. Komunikasi, berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada public
2. Ketersediaan sumber daya pendukung, berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan
3. Kesiediaan implemator kebijakan
4. Struktur birokrasi, berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan.

Bardach mengartikan proses implementasi sebagai suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sumber dan penyimpangan dari tujuan kebijakan. Selain itu proses implementasi adalah merupakan tawar-menawar antara instansi pemerintah. Implementasi diartikan sebagai apa yang terjadi setelah peraturan perundangan ditetapkan yang memberikan prioritas pada suatu program, manfaat atau suatu bentuk output yang jelas (*tangible*). Tugas implementasi adalah sebagai penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan publik menjadi hasil (*out comes*) dari aktivitas pemerintah. Disamping itu implementasi juga menyangkut masalah penciptaan suatu *policy delivery system* atau sistem penghantaran / penyerahan kebijakan. Implementasi juga diartikan sebagai pelaksanaan suatu keputusan politik yang biasanya disampaikan dalam bentuk peraturan perundangan. Keputusan politik itu mencakup masalah yang hendak diatasi, tujuan yang hendak dicapai serta cara untuk memecahkannya.

Ada beberapa model studi implementasi yang dikembangkan beberapa ahli, sebagai berikut :

- a. Model proses implementasi, Van Meter dan Van Horn mengatakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi. Hal ini berarti bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variable (variabel bebas), yaitu : (1) *Standard and objective*, (2) *Resources*, (3) *Interorganizational communication and enforcement activities*, (4) *Characteristics of implementing agencies*, (5) *Economic, political and social conditions*, dan (6) *The disposition of implementors*.
- b. Model pengaruh pelaksana pada implementasi, Grindle mengatakan bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual, dengan penyediaan dana, maka implementasi kebijakan dilakukan. Pelaksanaannya sendiri tergantung pada *implementability* dari program, yang dapat dilihat dari : isi kebijakan yang mencakup 1) kepentingan yang terpengaruhi, 2) jenis manfaat, 3) derajat perubahan, 4) kedudukan policy maker, 5) siapa pelaksananya, 6) sumber daya ; dan konteks kebijakan yang mencakup 1) kekuasaan, kepentingan dan strategi pelaksana, 2) karakteristik lembaga, 3) kepatuhan dan daya tanggap.
- c. Model proses implementasi kebijakan, Sabatier dan Mazmanian mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi menjadi tiga kategori besar, yakni : (1) Karakteristik masalah, seperti : keragaman perilaku kelompok sasaran, sifat populasi, derajat perubahan perilaku yang diharapkan, (2) Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, seperti : kejelasan tujuan, sumber keuangan yang mencukupi, integritas organisasi pelaksana, diskresi pelaksana, (3) faktor-faktor diluar peraturan, seperti : kondisi sosio-ekonomi, perhatian pers terhadap masalah kebijakan, dukungan publik, sikap dan sumber daya kelompok sasaran utama, dukungan kewenangan, komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana.
- d. Model implementasi kebijakan dari Edward III, yang dimulai dengan pertanyaan : 'prakondisi-prakondisi apa untuk implementasi kebijakan yang berhasil'? Berkaitan dengan pertanyaan ini, Edward menjawab bahwa yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ada empat variabel krusial yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap para pelaksana dan struktur birokrasi.

Dalam analisis kebijakan publik terdapat skema koding kasus yaitu indikator dan kategori yang representatif meliputi:

1. Input (Masukan) dengan indikator kecukupan sumber daya
2. Proses, indikatornya keterlibatan analisis kebijakan dalam menentukan masalah
3. Output (Keluaran), indikatornya pemanfaatan hasil kebijakan
4. Dampak, yaitu indikatornya pemecahan masalah yang dirasakan.

#### **2.1.5. Pemerintah Desa dan Otonomi Desa**

Pengembangan otonomi desa merupakan konsekuensi berbagai tuntutan perkembangan lingkungan global, lingkungan pemerintahan dan lingkungan sosial masyarakat yang dinamis. Desa sebagai sub sistem pemerintahan nasional, memerlukan adaptasi dan antisipasi terhadap perkembangan tersebut (Wasistiono dan Tahir, 2006:85).

Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa tersebut. Dengan demikian hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat inilah yang disebut otonomi desa. Desa yang otonom memberikan ruang gerak yang luas pada perencanaan pembangunan yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat dan tidak banyak terbebani oleh program-program kerja dari berbagai instansi dan pemerintah.

Otonomi desa adalah kewenangan desa yang diberikan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Widjaya :26). Adapun tujuan otonomi desa adalah :

1. Peningkatan pembangunan
2. Peningkatan pelayanan
3. Peningkatan kemandirian
4. Peningkatan daya saing desa

Untuk memperkuat pelaksanaan otonomi desa diharapkan pemerintah secara intensif dan terpadu mengupayakan kebijakan sebagai berikut :

- a. Memberi akses dan kesempatan kepada desa untuk menggali sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya untuk dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan desa tanpa mengabaikan fungsi kelestarian, konservasi dan pembangunan yang berkelanjutan.
- b. Memprogramkan pemberian bantuan kepada desa sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Memfasilitasi upaya peningkatan kepastian pemerintahan, lembaga-lembaga kemasyarakatan serta komponen masyarakat lainnya di desa melalui pembinaan dan pengawasan, pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervise.

Karena otonomi desa merupakan otonomi yang berdasarkan asal usul dan adat istiadat dalam masyarakat atau merupakan hasil cipta, rasa dan karsa masyarakat dalam kenyataannya pasti akan timbul keanekaragaman dari penataan desa, tata kehidupan masyarakat, potensi desa, susunan pemerintahan maupun tata pemerintahan yang sangat dipengaruhi oleh keanekaragaman asal usul dan adat istiadat masyarakatnya. Diharapkan dengan adanya otonomi desa maka akan tercipta desa yang mandiri. Untuk melihat kemandirian desa maka harus dilihat kemandirian masyarakatnya.

Teori struktural fungsional menjelaskan bahwa dalam proses pembangunan masyarakat pedesaan perlu adanya adaptasi dengan lingkungan sekitarnya baik lingkungan alam, fisik, sosial ekonomi maupun sosial budaya, ini mempertegas bahwa proses perubahan masyarakat pedesaan harus sesuai dengan karakteristik yang dimilikinya. Departemen Dalam Negeri memberikan penafsiran kemandirian sebagai bobot sumbangan masyarakat desa dengan mengurus kepentingan dan mengatasi masalah sendiri. Semakin besar bobot tersebut maka semakin kuat pula tingkat kemandirian suatu desa. Sementara Badan Pusat Statistik memberikan nilai kemandirian dari segi bobot sumbangan masyarakat desa dengan proyek pemerintah desa.

Ukuran yang dipakai oleh Departemen Dalam Negeri untuk mengetahui tingkat kemandirian suatu desa dapat ditinjau dari 7 (tujuh) pendekatan yang terdiri dari 3 (tiga) variabel dibidang ekonomi (berupa

hasil karya manusia yaitu ragam mata pencaharian, produksi pertanian dan prasarana perhubungan serta pertanian dan pasar) dan 4 (empat) variabel dibidang sosial budaya komoditas (yang terdiri dari kelembagaan adat lama, pemerintah desa dan kelembagaan desa lainnya, swadaya kegotongroyongan serta tingkat pendidikan penduduk).

#### **2.1.6. Pemerintahan**

Menurut Kencana (2005:14) ilmu pemerintahan termasuk termasuk kedalam ilmu teoritis empiris, disamping itu ilmu pemerintahan termasuk ilmu praktis atau ilmu terapan karena akan langsung diterapkan pada masyarakat. Yang dimaksud dengan ilmu teoritis empiris adalah ilmu yang memakai cara gabungan berpikir induktif-deduktif atau sebaliknya juga berpikir deduktif-induktif.

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah yang kecil kata perintah yang bermakna ada dua pihak yang terkandung dan kedua pihak itu saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dan pihak yang diperintah yang memiliki ketaatan. Pada suatu saat seseorang atau sekelompok orang berperan memerintah dan oleh sebab itu ia disebut pemerintah, pada saat lainnya ia kehilangan peran tersebut atau tidak mampu berperan lagi sehingga ia berubah menjadi yang diperintah (Ndraha, 2003:24).

Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Menurut Van Poelje (Ndraha, 2003:24), ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.

Sedangkan menurut Iver (Ndraha, 2003:22), pemerintahan itu adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, jadi ilmu pemerintahan adalah sebagai ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah. Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara baik dan benar. Menurut Syafi'ie (2002:11) Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan dianjurkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya sistematis serta spesifik (khas).

Tugas-tugas pokok pemerintahan, tujuan utama dibentuk pemerintahan, menurut Rasyid (2002 : 14-16) adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat

mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.

Menurut Ndraha (2008:67) pemerintah bertujuan melindungi hak-hak esensial (azazi) manusia, melestarikan lingkungannya dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi tiga peran yaitu:

1. Membentuk, meningkatkan dan melestarikan semua nilai sumber daya pendukung kehidupan yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru (peran Sub Kultur Ekonomi)
2. Mengontrol Sub Kultur Ekonomi, memberdayakan Sub Kultur Ekonomi dan mendistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh Sub Kultur Ekonomi, melalui pelayanan kepada SKP, memberdayakan SKP agar SKP mampu membuat pilihan dan berkesempatan.
3. Mengontrol Sub Kultur Kekuasaan dihulu dan dihilir.

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah (Ndraha:2003).

Menurut Labolo (2007:24) pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau di inginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dan sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan. Menurut Ningrat (1992:11) mengatakan pemerintahan adalah sekelompok individu yang

memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau memerintah.

Ilmu pemerintahan merupakan suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan lingkungan sekitarnya (masyarakat). Sedangkan pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya (Musanef :1982).

Pada umumnya yang disebut pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara urusan memerintah.

Selanjutnya Ndraha (2003:76) menyebutkan berbagai konsep (defenisi) pemerintah:

1. Badan public, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh *rute proveding* (proses penyediaan) suatu jasa atau layanan melalui otoritas atau frivatisasi.
2. Pemerintah dalam arti terluas, yaitu semua lembaga negara seperti yang diatur dalam (konstitusi) suatu negara.
3. Pemerintah dalam arti luas, yaitu semua lembaga negara yang oleh di konstitusi negara yang bersangkutan di sebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya di Indonesia di bawah UUD 1945 : kekuasaan pemerintahan meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif
4. Pemerintah dalam arti sempit, yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eskutif saja.
5. Pemerintah dalam arti tersempit, yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemeliharaan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dapat

- dianggap setara dengan tetapi lebih luas ketimbang pabrik pada perusahaan.
6. Pemerintah dalam arti pelayan, yaitu pemerintah dianggap sebuah warung (toko) dan pemerintah adalah pelayanan yang melayani pelanggan (pembeli).
  7. Pemerintah dalam arti pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tinggi), pada umumnya di hadapkan pada konsep pemerintah daerah.
  8. Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah, yaitu berbeda dengan pemerintah pusat yang diwakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya.
  9. Pemerintah dalam konsep pemerintah wilayah, yaitu pemerintah dalam arti ini dikenal dalam negara yang menggunakan azas dekonsentrasi dan desentralisasi contohnya Indonesia dibawah Undang-undang.
  10. Pemerintah dalam konsep pemerintahan dalam negeri, yaitu konsep ini berasal dari tradisi pemerintahan Belanda (Binnenalans bestuur, BB pamong praja).
  11. Pemerintah dalam konsep pemerintahan yaitu semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan sipil.

Sedangkan menurut Ndraha pemerintahan adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntunan akan jasa publik dan layanan sipil. Kemudian Syaflie menyatakan bahwa : Adanya pemerintah berbeda pada masing-masing Negara disebut dengan sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan adalah kesatuan yang utuh dan sesuatu rangkaian, yang kait mengait satu sama lain nya. Bagian atau anak cabang dan suatu sistem dan rangkaian lanjutannya salah satu bagian akan mengganggu kestabilan sistem itu sendiri. Pemerintah Indonesia adalah suatu contoh sistem pemerintahan, dan anak cabangnya adalah sistem pemerintah daerah (Propinsi dan

Kabupaten/Kota), kemudian seterusnya sistem pemerintah Desa / Kelurahan.

Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat (Ndraha, 2005 :36).

Memahami pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan yaitu bahwa pemerintah disatu sisi berkewajiban mentaati dan mengikuti pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

#### **2.1.7. Teori Birokrasi**

Secara epistemologis birokrasi berasal dari kata *"bureau"* yang berarti meja atau kantor dan kata *"kratia"* (*cratein*) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Sebagaimana yang ada di dalam masyarakat modern sekarang dimana begitu banyak urusan yang terus menerus dan cenderung tetap, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Beberapa sebutan atau istilah birokrasi sendiri

diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota-anggotanya disebut aparat birokrasi atau birokrat.

Menurut Sedarmayanti (2009: 67) birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Birokrasi adalah struktur organisasi digambarkan dengan hierarki yang pejabatnya di angkat atau di tunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan yang diketahui (termasuk sebelumnya), dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri. Lebih rinci lagi birokrasi dijabarkan sebagai organisasi yang memiliki jenjang, setiap jenjang diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, disertai aturan tentang kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat. Istilah birokrasi pertama kali dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang *phsyiocrat* Perancis Vincent de Gourney yang untuk pertama kalinya memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem Pemerintahan Prusia di tahun 1745 (Thoha, 2003:920).

Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan

bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Pengertian birokrasi juga dapat dilihat dengan jenis atau karakteristik dari birokrasi itu sendiri, namun para pakar ilmu sosial masing-masing memiliki definisi yang berbeda-beda. Birokrasi menurut Weber (1947: 328) merupakan suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional, legitimasi, ada pembagian kerja dan bersifat imperasional.

Konsep dasar birokrasi tidak bisa lepas dari konsep yang digagas Max Weber sosiolog ternama asal Jerman dalam karyanya "*The Theory of Economy and Social Organization*" yang dikenal melalui *ideal-type* (tipe ideal) birokrasi modern. Model ini yang sering di adopsi dalam berbagai rujukan birokrasi berbagai negara, termasuk di Indonesia. Konsepsi birokrasi yang dikemukakan Max Weber tersebut dilihat dari legitimasi kekuasaan yang ada, yang kemudian dibagi ke dalam tiga kategori (1947: 57), yaitu :

1. *Rational-legal authority* (Otoritas Legal Rasional) yaitu otoritas dimana legitimasi yang didasarkan pada keyakinan akan alat hukum yang diciptakan secara rasional dan juga pada kewenangan seseorang yang melaksanakan tata hukum sesuai prosedur. Weber yakin bahwa otoritas ini dapat diandalkan karena ini merupakan bentuk otoritas yang paling memuaskan dari segi teknis.

2. *Traditonal authotiy* (Otoritas Tradisional) yaitu otoritas dimana sebuah legitimasi yang bertumpu pada kepercayaan dan rasa hormat pada tradisi dan masing-masing pengemban tradisi. Menurut Weber otoritas ini merupakan sarana ketidaksetaraan yang diciptakan dan dipelihara karena jika tidak ada yang menentang otoritas ini maka pemimpin atau kelompok pemimpin akan tetap dominan.
3. *Charismatic type* (Otoritas Kharismatik) yaitu otoritas dimana legitimasi dilandaskan kepada charisma yang dimiliki oleh seorang pemimpin sehingga ia dihormati dan dikagumi oleh pengikutnya.

Birokrasi merupakan sebuah organisasi dalam pemerintahan yang merupakan rantai administrasi untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintahan itu sendiri, yaitu pelayanan kepada masyarakat. Organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan, harus didasarkan pada asas-asas yang diterapkan dalam organisasi tersebut dengan kata lain birokrasi yang baik harus didasarkan pada asas-asas yang diterapkan. Berikut ini merupakan asas-asas pemerintahan yang baik menurut Sedarmayanti (2009: 277), yaitu :

- a. Mengikut sertakan semua masyarakat;
- b. Transparan dan bertanggung jawab;
- c. Efektif dan adil;
- d. Menjamin adanya supremasi hukum;
- e. Menjamin prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi berdasarkan pada konsensus masyarakat;

- f. Memerhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan, termasuk menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Berdasarkan terminologi ilmu politik, dikenal empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam praktek pembangunan dunia ketiga, yaitu : Weberian, Parkinsonan, Jacksonian, dan Orwellian (Fatah, 1998: 192). Namun dari keempat teori tersebut yang digunakan dalam penelitian ini adalah model birokrasi Weberian.

Istilah birokrasi Weberian ini diambil dari nama Max Weber seseorang sosiolog Jerman, yang juga merupakan seorang penggagas konsep birokrasi modern. Birokrasi Weberian dianggap cocok dalam penelitian ini karena mengaplikasikan prinsip-prinsip organisasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi administrasi, biasanya masalah administrasi yang kompleks dan ruwet terdapat pada organisasi besar seperti organisasi pemerintah. Weber dikenal dengan konsepnya mengenai tipe ideal bagi sebuah otoritas legal rasional, otoritas legal rasional disini adalah birokrasi. Menurut Weber (1947: 330) kriteria-kriteria tipe ideal birokrasi yaitu :

1. *“A continous organization of official functions bound by rules”*. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
2. *“A specific sphere of competence”*. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya di bidang yang kompeten, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi.
3. *“The organization of officers follows the principle of hierarchy”*. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan.

4. *“The rules which regulate the conduct of an office may be technical rules or norms”*. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis sesuai dengan aturan dan norma.
5. *“The members of the administrative staff should be completely separated from ownership of the means of production or administration”*. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda atau terpisah dengan anggota sebagai individu pribadi.
6. *“There is also a complete absence of appropriation of his official position by the incumbent”*. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.
7. *“Administrative act’s, decision, and rules are formulated and recorded in writing”*. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. *“Legal authority can be exercised in a wide variety of different forms which will be distinguished and discussed later”*. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokrat.

#### **2.1.8. Pengertian Pengelolaan**

Kata “Pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan (Sarikunto:1993). Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu. Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif.

Fattah (2004) berpendapat bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang manajer atau pimpinan, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organising*), pemimpin (*leading*), dan pengawasan (*controlling*). Oleh karena itu, manajemen diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, memimpin, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya organisasi lainnya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Stoner menekankan bahwa manajemen dititik beratkan pada proses dan sistem. Oleh karena itu, apabila dalam sistem dan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penganggaran, dan sistem pengawasan tidak baik, proses manajemen secara keseluruhan tidak lancar sehingga proses pencapaian tujuan akan terganggu atau mengalami kegagalan (Qalyubi, 2007).

Berdasarkan definisi manajemen diatas secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan.

Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

#### **2.1.9. Konsep Pembangunan Desa**

Pembangunan merupakan konsep normatif yang mengisyaratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai apa yang disebut sebagai realisasi potensi manusia. Pembangunan tidak sama maknanya dengan modernisasi, jika kita memahami secara jelas mengenai makna sesungguhnya dari hakikat pembangunan itu sendiri.

Menurut Todaro (1998) pembangunan bukan hanya fenomena semata, namun pada akhirnya pembangunan tersebut harus melampaui sisi materi dan keuangan dari kehidupan manusia bahwa pembangunan ekonomi telah digariskan kembali dengan dasar mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi atau ekonomi negara yang sedang berkembang.

Pembangunan Desa merupakan bagian dari pembangunan nasional dan pembangunan Desa ini memiliki arti dan peranan yang penting dalam mencapai tujuan nasional, karena Desa beserta masyarakatnya merupakan basis dan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertah

anan keamanan. Adapun definisi pembangunan desa menurut para ahli adalah sebagai berikut:

Menurut Kartasasmita (2001) mengatakan bahwa hakekat pembangunan nasional adalah manusia itu sendiri yang merupakan titik pusat dari segala upaya pembangunan dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan penggerak pembangunan. Pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat bersama-sama pemerintah terutama dalam memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan pembinaan, dan pengawasan agar dapat ditingkatkan kemampuan masyarakat dalam usaha menaikkan taraf hidup dan kesejahteraannya.

Suparno (2001) menegaskan bahwa pembangunan desa dilakukan dalam rangka imbang yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat. Kewajiban pemerintah adalah menyediakan prasarana-prasarana, selebihnya disandarkan kepada kemampuan masyarakat itu sendiri. Proses pembangunan desa merupakan

mekanisme dari keinginan masyarakat yang dipadukan dengan masyarakat. Perpaduan tersebut menentukan keberhasilan pembangunan seperti yang dikemukakan oleh Ahmadi (2001) mekanisme pembangunan desa adalah merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat dalam pihak dan kegiatan pemerintah di satu pihak. Bahwa pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat sendiri. Sedangkan pemerintah memberikan bimbingan, bantuan, pembinaan, dan pengawasan. Pembangunan desa dapat dilihat dari berbagai segi yaitu sebagai suatu proses, dengan suatu metode sebagai suatu program dan suatu gerakan, sebagaimana pendapat pakar berikut ini:

1. Sebagai suatu proses adalah memperhatikan jalannya proses perubahan yang berlangsung dari cara hidup yang lebih maju/modern. Sebagai suatu proses, maka pembangunan desa lebih menekankan pada aspek perubahan, baik yang menyangkut segi sosial, maupun dari segi psikologis. Hal ini akan terlihat pada perkembangan masyarakat dari suatu tingkat kehidupan tertentu ketingkat kehidupan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan di dalamnya masalah perubahan sikap, serta perubahan lainnya yang apabila diprogramkan secara sistematis akan usaha penelitian dan pendidikan yang sangat baik.
2. Sebagai suatu metode, yaitu suatu metode yang mengusahakan agar rakyat mempunyai kemampuan yang mereka miliki. Pembangunan

desa juga merupakan metode untuk mencapai pemerataan pembangunan desa dan hasil-hasilnya dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

3. Sebagai suatu program adalah berusaha meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat pedesaan baik lahir maupun bathin dengan perhatian ditujukan pada kegiatan pada bidang-bidang tertentu seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, industri rumah tangga, koperasi, perbaikan kampung halaman dan lain-lain.
4. Sebagai suatu gerakan karena pada hakekatnya semua gerakan atau usaha kegiatan pembangunan diarahkan ke desa-desa. Sebagai suatu gerakan dimana pembangunan desa mengusahakan mewujudkan masyarakat sesuai dengan cita-cita Nasional Bangsa Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
5. Seperti yang telah diuraikan di atas bahwa pembangunan desa meliputi beberapa faktor dan berbagai program yang dilaksanakan oleh aparat departemen, pemerintah daerah dan seluruh masyarakat.

Oleh karena itu, pelaksanaannya perlu ada koordinasi dari pemerintah baik pusat maupun daerah serta desa sebagai tempat pelaksanaan pembangunan agar seluruh program kegiatan

tersebut saling menunjang dan terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna. Permasalahan di dalam pembangunan perdesaan adalah rendahnya aset yang dikuasai masyarakat perdesaan ditambah lagi dengan masih rendahnya akses masyarakat perdesaan ke sumber daya ekonomi seperti lahan/tanah, permodalan, input produksi, keterampilan dan teknologi, informasi, serta jaringan kerjasama. Disisi lain, masih rendahnya tingkat pelayanan prasarana dan sarana perdesaan dan rendahnya kualitas SDM di perdesaan yang sebagian besar berketerampilan rendah (*low skilled*), lemahnya kelembagaan dan organisasi berbasis masyarakat, lemahnya koordinasi lintas bidang dalam pengembangan kawasan perdesaan.

Oleh karena itu dapat dilihat beberapa sasaran yang dapat dilakukan dalam pembangunan desa sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan pelayanan dalam hal pertanahan serta memproses masalah-masalah pertanahan dalam batas-batas kewenangan Kabupaten.
- 2) Pemantapan pengelolaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk menciptakan lingkungan kehidupan yang efisien, efektif dan berkelanjutan.
- 3) Peningkatan kualitas pemukiman yang aman, nyaman dan sehat.
- 4) Meningkatnya prasarana wilayah pada daerah tertinggal, terpencil dan daerah perbatasan.

- 5) Meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan di daerah dan wilayah.
- 6) Meningkatkan ekonomi wilayah untuk kesejahteraan masyarakat serta menanggulangi kesenjangan antar wilayah.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa, desa harus melaksanakan prinsip-prinsip transparansi serta pelibatan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pengawasan dan pemantauan. Dalam kerangka UU Desa, siklus pembangunan desa mencakup 3 (tiga) tahap penting yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

### **1. Perencanaan**

Perencanaan pembangunan desa mengacu pada konsep membangun desa dan desa membangun. Konsep membangun desa dalam konteks perencanaan adalah bahwa dalam merencanakan pembangunan, desa perlu mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Hal tersebut diatur dalam UU Desa terutama pada pasal 79 dan pasal 80. Dalam pasal 79 UU Desa disebutkan bahwa:

- 1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

- 2) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi:
  - a. Rencana pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun.
  - b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 tahun.
- 3). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan Peraturan Desa.
- 4). Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.
- 5). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang diatur dalam peraturan pemerintah.
- 6). Program pemerintah yang berskala lokal Desa dikordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada desa.
- 7). Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Pada UU Desa, untuk mengakomodir asas demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan dan pemberdayaan, perencanaan pembangunan desa tidak semata-mata bersifat *top down*, namun juga menyusun konsep desa membangun. Konsep desa membangun ini mengedepankan musyawarah desa untuk memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Hal tersebut dijelaskan dalam pasal 80 UU Desa yang menyebutkan bahwa:

- 1) Perencanaan pembangunan desa sebagai mana dimaksud dalam pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa.
- 2) Dalam menyusun perencanaan pembanguana desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa.
- 3) Musyawara perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
- 4) Prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa.

## 2. Pelaksanaan

Berdasarkan peraturan pemerintah No. 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari APBN dan Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa telah diatur beberapa pokok penggunaan keuangan desa. Pada pasal 100 PP No. 43 tahun 2014 disebutkan bahwa belanja desa yang ditetapkan dalam APBD desa digunakan dengan ketentuan:

- a. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar.
- b. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumberdaya lokal yang tersedia.
- c. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif.
- d. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi.
- e. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa meliputi:
  - Paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
  - Paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk penghasilan tetap dan tunjangan Kepala Desa dan

Perangkat Desa, Operasional Pemerintah Desa , Tunjangan dan Operasional Badan Permusyawaratan Desa dan Insentif Rukun Tetangga dan Rukun Warga.

Dari pasal tersebut terlihat bahwa keuangan desa hanya dibatasi untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, pemberdayaan masyarakat desa dan membayar penghasilan maupun tunjangan intensif bagi perangkat desa badan permusyawaratan desa dan rukun tetangga/rukun warga.

Dalam merealisasikan APBDesa, Kepala Desa bertindak sebagai kordinator kegiatan yang dilaksanakan oleh perangkat desa atau unsur masyarakat desa. Pelaksanaan kegiatan harus mengutamakan pemanfaatan sumber daya manusia dan sumberdaya alam yang ada di desa serta mendayagunakan swadaya dan gotong royong masyarakat. Semua ketentuan tersebut tercantum dalam pasal 121 PP No. 43 Tahun 2014.

Selain itu, APBDesa dapat digunakan untuk pembangunan antar desa atau biasa disebut pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa yang dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendekatan pembangunan partisipatif, inisiatif untuk melakukan pembangunan kawasan perdesaan dapat dilakukan

secara *botton up* dengan pengusulan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota dan dapat juga secara *top down* sebagai program Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, masyarakat dan pemerintah desa dapat memperoleh bantuan pendamping secara berjenjang. Secara teknis, pendampingan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, atau pihak ketiga yang dikordinasikan oleh Camat di Wilayah Desa tersebut. Ketentuan tentang pendamping bagi masyarakat dan pemerintah desa telah diatur pada pasal 128-131 PP No. 43 tahun 2014 dan Peraturan Menteri Desa No.3 tahun 2015 tentang pendamping desa

### **3. Pertanggungjawaban**

Kepala Desa adalah penanggungjawab dari pengelolaan keuangan desa secara keseluruhan. Dalam PP No. 43 tahun 2014 pasal 103-104 mengatur tata cara pelaporan yang wajib dilakukan oleh Kepala Desa. Kepala Desa wajib melaporkan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap semester tahun berjalan (laporan semesteran). Selain itu, Kepala Desa wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran (laporan

tahunan). Laporan yang dibuat Kepala Desa ditukan kepada Bupati/Walikota yang disampaikan melalui Camat.

Pengaturan pelaporan dan pertanggungjawaban penggunaan APBDesa tercantum dalam Permendagri No. 113 tahun 2014 tentang pengelolaan keuangan desa. Dalam Permendagri tersebut, diatur pula standar dan format pelaporan pertanggungjawaban yang harus disusun oleh Kepala Desa. Seperti ketentuan lampiran yang perlu dipenuhi dalam laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa, yaitu:

- a. Format laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa tahun anggaran berkenaan.
- b. Format laporan kekayaan milik desa per 31 Desember tahun anggaran berkenaan.
- c. Format laporan program pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke desa.

Dari PP no. 43 tahun 2014 dan Permendagri No. 113 tahun 2014 terlihat bahwa laporan pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh Kepala Desa harus terintegrasi secara utuh, tidak melihat sumber dana yang diperoleh desa. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya yang mewajibkan desa untuk menyusun laporan pertanggungjawaban penggunaan dana berdasarkan sumber dananya.

UU Desa meletakkan prinsip dasar untuk penyelenggaraan pengawasan pembangunan desa yang meliputi pengawasan oleh sipra-

desa (downroad accountability), pengawasan oleh lembaga desa dan pengawasan dari masyarakat (upward accountability). Terdapat beberapa mekanisme pengawasan dan pemantauan sebagai berikut:

1. Pengawasan oleh supra desa secara berjenjang oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa dan Kementerian Keuangan (pasal 26 PP No. 60 Tahun 2014). Dalam operasioanlnya, pengawasan oleh pemerintah Kabupaten/Kota menjadi tanggungjawab Bupati/Walikota. Fungsi pengawasan tersebut didelegasikan oleh Bupati/Kota kepada Camat dan Inspektorat Kabupaten/Kota. Hasil pengawasan Pemerintah Kabpaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah Pusat terkait dengan unsur pengawasannya. Pengawasan pembangunan desa disampaikan kepada Kementerian Desa dan pengawasan pemerintahan disampaikan kepada Kementerian Dalam Negeri.
2. Pengawasan supra desa lainnya adalah pengawasan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hal ini didasari oleh UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dimana keuangan desa yang berasal dari Pemerintah Puast dan Pemerintah Daerah termasuk kategori Keuangan Negara karena sumbernya APBN dan APBD, PP No. 60 tahun 2008 tentang system

pengendalian intern pemerintah juga memberikan kewenangan bagi BPKP untuk mengawasi pengelolaan keuangan desa karena sumbernya yang berasal dari APBN maupun APBD.

3. Pengawasan oleh lembaga BPD sebagai bagian dari fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa antara lain melalui tanggapan atas pertanggungjawaban Kepala Desa dan pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui BPD (pasal 55 dan 82 UU Desa).

#### **2.1.10. Alokasi Dana Desa**

Alokasi dana desa (ADD) diderivasi dari formulasi DAU dengan beberapa proposisi tambahan. Dalam beberapa hal tujuan keadilan dalam transfer dana, mendorong semangat desentralisasi, tidak diskriminatif, transparan, sederhana dan mendorong kemajuan desa penerima menarik untuk diterima sebagai landasan. Maksud Alokasi Dana Desa (ADD) adalah untuk membiayai program Pemerintah Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintah dan pemberdayaan masyarakat, dengan tujuan:

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya

2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat.

Sumber Pendapatan Desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh Desa tidak dibenarkan diambil alih oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten diterjemahkan sebagai ADD. Tujuan ADD semata-mata bukan hanya pemerataan, tetapi haruslah keadilan (berdasarkan karakter kebutuhan desa). Sehingga besarnya dana yang diterima setiap desa akan sangat bervariasi sesuai dengan karakter kebutuhan desanya. Terdapat tiga kata kunci yaitu pemerataan, keadilan dan karakter kebutuhan desa yang terdiri dari tujuh faktor yaitu:

- 1) kemiskinan (jumlah penduduk miskin),
- 2) Pendidikan dasar,
- 3) Kesehatan,
- 4) Keterjangkauan desa (diproksikan ke jarak desa ke ibu kota Kabupaten/Kota dan Kecamatan),
- 5) Jumlah penduduk,

- 6) Luas wilayah, dan
- 7) Potensi desa (diproksikan terhadap target penerimaan PBB Desa perhektar).

Lebih lanjut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 140/640/SJ, tanggal 22 Maret 2007 perihal “Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa” memberikan formulasi sebagai acuan bagi daerah dalam menghitung Alokasi Dana Desa. Rumus yang dipergunakan berdasarkan asas merata dan adil. Asas merata adalah besarnya bagian ADD yang sama untuk setiap desa, atau Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM), sedangkan asas adil untuk setiap desa berdasarkan nilai bobot desa yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu (misalnya Variabel Kemiskinan, Keterjangkauan, Pendidikan, Kesehatan, dan lainlain) atau disebut sebagai Alokasi Dana Desa Proporsional (ADDP).

#### **2.1.11. Pengertian Anggaran**

Anggaran Menurut Munandar (2001) anggaran adalah “suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit atau kesatuan moneter yang berlaku untuk jangka waktu yang akan datang.”

Anggaran juga dapat diartikan sebagai istilah perencanaan untuk pengendalian laba menyeluruh dapat didefinisikan secara luas sebagai suatu anggaran sistematis dan formal untuk perencanaan,

pengkoordinasian dan pengendalian tanggung jawab manajemen (Welsch, 2000).

Menurut Nafarin (2000), “anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang maupun jasa”. Menurut Sofyan (1996) “anggaran merupakan suatu pendekatan yang sistematis dan formal untuk tercapainya pelaksanaan fungsi perencanaan sebagai alat membantu pelaksanaan tanggung jawab manajemen”.

Tidak setiap rencana kerja organisasi dapat disebut sebagai anggaran. Oleh karena itu anggaran memiliki beberapa ciri khusus yang membedakan dengan sekedar rencana (Rusdianto, 2006).

1. Dinyatakan dalam satuan moneter. Penulisan dalam satuan moneter tersebut dapat juga didukung oleh satuan kuantitatif lain, misalnya unit. Penyusunan rencana kerja dalam satuan 10 moneter tersebut, bertujuan untuk mempermudah membaca dan usaha untuk mengerti rencana tersebut. Rencana kerja yang diwujudkan di dalam suatu cerita panjang akan menyulitkan anggota organisasi untuk membaca atau mengerti. Karena itu, sebaiknya anggaran disusun dalam bentuk kuantitatif moneter yang ringkas.
2. Umumnya mencakup kurun waktu satu tahun. Bukan berarti anggaran tidak dapat disusun untuk kurun waktu lebih pendek, tiga bulanan misalnya atau untuk kurun waktu lebih panjang, seperti

lima tahunan. Batasan waktu di dalam penyusunan anggaran akan berfungsi untuk memberikan batasan rencana kerja tersebut.

3. Mengandung komitmen manajemen Anggaran harus disertai dengan upaya pihak manajemen dan seluruh anggota organisasi untuk mencapai apa yang telah ditetapkan. Tanpa upaya serius dari pihak manajemen untuk mencapainya maka penyusunan anggaran tidak akan banyak manfaatnya bagi perusahaan. Karena itu, di dalam menyusun anggaran perusahaan harus mempertimbangkan dengan teliti sumber daya yang dimiliki perusahaan untuk menjamin bahwa anggaran yang disusun adalah realistis.
4. Usulan anggaran disetujui oleh pejabat yang lebih tinggi dari pelaksana anggaran. Anggaran tidak dapat disusun sendiri-sendiri oleh setiap bagian organisasi tanpa persetujuan dari atasan pihak penyusun.
5. Setelah disetujui anggaran hanya diubah jika ada keadaan khusus. Jadi, tidak setiap saat dan dalam segala keadaan anggaran boleh diubah oleh manajemen. Anggaran boleh diubah jika situasi internal dan eksternal organisasi memaksa untuk mengubah anggaran tersebut. Perubahan asumsi internal dan eksternal memaksa untuk mengubah anggaran karena jika dipertahankan malah membuat anggaran tidak relevan lagi dengan situasi yang ada.

6. Jika terjadi penyimpangan/varians didalam pelaksanaannya, harus dianalisis sebab terjadinya penyimpangan tersebut. Karena, tanpa ada analisis yang lebih mendalam tentang penyimpangan tersebut maka potensi untuk terulang lagi di masa mendatang menjadi besar. Tujuan analisis penyimpangan tersebut adalah untuk mencari penyebab penyimpangan, supaya tidak terulang lagi di masa mendatang dan agar penyusunan anggaran dikemudian hari menjadi lebih relevan dengan situasi yang ada.

#### **2.1.12. Pengertian Desa**

Defenisi Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 1 Ayat (1) Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan defenisi Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat

hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa adalah 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 Indonesia.

Kekuatan rantai besi berada pada mata rantai yang terlemah. Jika mengibaratkan system pemerintahan nasional sebagai rangkaian mata rantai sistem pemerintahan mulai dari Pusat, Daerah dan Desa, maka desa merupakan mata rantai terlemah. Hampir segala aspek menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan keberadaan desa dalam konstalasi pemerintah. Padahal desalah yang menjadi pertautan terakhir dengan masyarakat yang akan membawanya ketujuan akhir yang telah digariskan sebagai cita-cita bersama. (Wasistiono, 2006:1)

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad van Indie pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jendral Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporan tertanggal 14 juli 1817 kepada pemerintahannya disebutkan tentang adanya desa-desa di daerah-daerah pesisir utama Pulau Jawa. Dan kemudian hari ditemukan juga desa-desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan desa yang ada di Jawa (Wasistiono,2006:7).

Kata “Desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni *swadesi* yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang meruju pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas (Husaini, 2013:57). Sesuai batasan definisi tersebut, maka Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing-masing seperti Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada daerah lain masyarakat setingkat desa juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencaharian maupun adat istiadatnya.

### **2.1.13. Pengertian Pembangunan Desa**

Pembangunan untuk rakyat harus dilaksanakan dengan strategi memadukan antara pertumbuhan dan pemerataan. Dengan demikian

sasaran pembangunan dalam arti yang luas, tidak saja pencapaian produktivitas melainkan juga secara bersamaan etrcapai pula pemerataan hasil dan keseimbangan pembangunan diberbagai bidang: politik, ekonomi, sosial budaya dan ketahanan masyarakat.

Dalam menjalankan partisipasi pembangunan desa selain membutuhkan kebijakan dari daerah, partisipasi masyarakat, pembangunan desa juga menentukan peranan sumber daya aparatur desa yang pro aktif dalam pengembangan desa.

Desa yang di atur dalam Undang-Undang 6 Tahun 2014 Tetang Desa dan memberikan landasan yang kuat bagi terwujudnya *Development Community* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah, desa merupakan *Independent Community*, yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan sendiri.

Dalam peraktek pemerintahan di Indonesia sumber-sumber daerah banyak dipungut pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota. Misalnya Pajak Bumi dan Bangunan sebagian besar adanya masuk ke kas daerah. Contoh lain adalah keberadaan perusahaan negara dan perusahaan swasta besar di pedesaan. Secara resmi tidak ada penghasilan perusahaan besar tersebut masuk ke kas desa. Mungkin secara tidak resmi bantuan perusahaan besar (*Community Development*) tersebut langsung diberikan kepada aparatur atau tokoh masyarakat pedesaan,

dengan maksud supaya mereka tidak mengalami kesulitan menghadapi kritikan masyarakat Desa dari kebijakan perusahaan yang merugikan kepentingan masyarakat setempat. Bagi kebanyakan daerah lainnya, persoalan otonomi daerah memiliki arti yang sangat penting. Desentralisasi dengan pengawasan, jika hal ini bisa terus berjalan dalam pengertian yang nyata, akan memiliki pengaruh mendalam terhadap kehidupan masyarakat Desa.

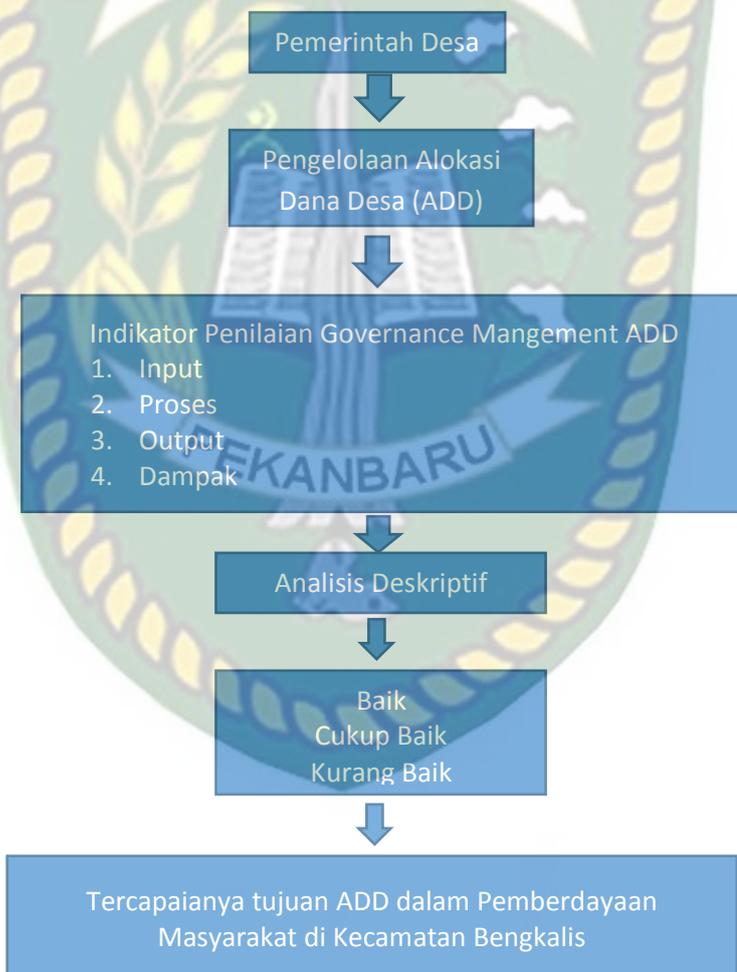
Jika hal tersebut (*Community Development*) dikelola secara serius maka *Community Development* menjadi sumber pendapatan desa yang dapat memenuhi kebutuhan pembangunan desa sesuai dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014.

Pemerintah Indonesia mencoba menerapkan konsep *Community Development* (CD) secara selektif dan bertahap mulai Repelita I 1956-1960, menurut model negara-negara bekas jajahan Inggris. Rezim Soeharto ingin melakukan lompatan kodok melalui akselerasi modernisasi desa, keseragaman, keserentakan, serba-sewadah, loncat-loncatan, sektoralisasi dan inpres. Akibatnya kesenjangan antar desa pada gilirannya antar kawasan semakin lebar. (Ndraha, 2007:199).

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan studi literatur dan penelitian terdahulu, maka disusun kerangka pemikiran seperti gambar di bawah ini.

**Gambar 2.1.**  
**Kerangka Pikir Penelitian**  
**Governance Management Alokasi Dana Desa**  
**Untuk Pemberdayaan Masyarakat di Desa-Desa Kecamatan**  
**Bengkalis**



Sumber: Modifikasi Penulis 2018

### 2.3. Hasil Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai efektifitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam meningkatkan pembangunan fisik, maka dapat ditarik kesimpulan antara lain:

1. Efektifitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam meningkatkan pembangunan fisik, dimana dalam proses Pengelolaan Alokasi Dana Desa ada tiga tahap yakni perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Berdasarkan hasil penelitian, tahapan perencanaan, dilihat dari musrembang yang diadakan tim pelaksanaan Alokasi Dana Desa masih kurang efektif, dimana dalam kegiatan musrembang partisipasi masyarakat masih sangat rendah, dikarenakan kurangnya transparansi informasi yang disampaikan oleh perangkat. Tahapan pelaksanaan berdasarkan hasil penelitian kurang efektif, dimana penggunaan anggaran Alokasi Dana Desa dapat terselesaikan dengan baik namun dikarenakan kurangnya transparansi informasi terkait pelaksanaan perencanaan kegiatan oleh pemerintah desa kepada masyarakat, sehingga pencapaian tujuan pengelolaan Alokasi Dana Desa yang dilakukan masih kurang efektif. Pada tahapan pertanggungjawaban dalam proses Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam meningkatkan pembangunan fisik masih kurang efektif, dimana penyusunan laporan pertanggungjawaban tidak disusun serta tidak adanya evaluasi kegiatan yang

seharusnya dilakukan bersama masyarakat. Hal ini karena proses yang tercipta dalam setiap tahapan Pengelolaan Alokasi Dana Desa tersebut belum sesuai dengan prinsip pengelolaan dan tujuan Alokasi Dana Desa yang mengutamakan transparansi informasi kepada masyarakat sebagai tim evaluasi dari setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan.

2. Faktor-faktor penghambat efektifitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa dalam meningkatkan pembangunan fisik yaitu:

- 1) Sumber Daya Manusia (SDM)
- 2) Informasi.
- 3) Partisipasi Masyarakat.

Lebih lanjut dapat kita ketahui penelitian terdahulu seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel II.1**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)
1	Nova Sulastri	Efektifitas Pengelolaan ADD dalam Meningkatkan Pembangunan Fisik Desa Lakapodo Kecamatan Watopute Kabupaten Muna	Dalam pelaksanaan perencanaan yaitu Musrenbang Desa, Partisipasi masyarakat Desa masih sangat rendah dikarenakan kurangnya transparansi informasi yang disampaikan oleh Perangkat Desa

(1)	(2)	(3)	(4)
2	Friska Kusuma Wardani	Pengelolaan ADD dalam Upaya Pembangunan Pedesaan di Desa Sumberrejo Kecamatan Donorojo	Pengelolaan ADD di Desa Sumberrejo masih sangat lemah dikarenakan minimnya kegiatan fisik yang dialokasikan melalui ADD
3	Juliska Baura	Pemberdayaan Masyarakat dalam Pemanfaatan Alokasi Dana Desa (Studi Kasus di Desa Bukumatiti Kecamatan Jailolo)	Pemberdayaan Masyarakat dalam Pemanfaatan ADD belum sesuai dengan asas pengelolaan keuangan Desa salah satunya asas transparansi

#### 2.4. Konsep Operasional

Untuk kesepahaman pengertian dalam penelitian ini agar tidak menimbulkan salah pemahaman dan pengertian, maka akan dijelaskan dan dirumuskan beberapa konsep sebagai berikut :

1. Analisis Kebijakan Publik adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang memanfaatkan berbagai metode dan teknik untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan.
2. Desa adalah Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak

tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Alokasi Dana Desa (ADD) adalah anggaran keuangan yang diberikan pemerintah kepada desa, yang mana sumbernya berasal dari bagi hasil pajak daerah serta dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten.
5. Analisis Tata kelola Kebijakan Alokasi Dana Desa ialah suatu upaya yang memanfaatkan berbagai metode dan teknik untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan alokasi anggaran keuangan yang diberikan pemerintah kepada desa, yang mana sumbernya berasal dari bagi hasil pajak daerah serta dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten.

## 2.5. Operasionalisasi Variabel

Secara terperinci operasinalisasi variabel pada penelitian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel II.2.**  
**Operasional Variabel**

Konsep	Variabel	Jenis Indikator	Indikator	Kriteria Penilaian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Analisa adalah Usaha untuk mengamati dengan rincian terhadap objek dengan cara menguraikan komponen penyusunnya untuk dikaji atau dipelajari lebih lanjut (William N. Dunn)	Governance Management Alokasi Dana Desa (ADD)	Input	Kecukupan Sumber Daya	Baik Kurang Baik Cukup Baik
		Proses	Keterlibatan Kebijakan dalam menentukan masalah	
		Output	Pemanfaatan Kebijakan	
		Dampak	Pemecahan masalah	

Sumber: Modifikasi Penulis 2018

## 2.6. Teknik Pengukuran

### 2.6.1. Input

Baik : Apabila Indikator pada input dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian >67%

Cukup Baik : Apabila Indikator pada input dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian 34%-66%

Kurang Baik : Apabila Indikator pada input dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian <33%

### 2.6.2. Proses

Baik : Apabila Indikator pada proses dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian >67%

Cukup Baik : Apabila Indikator pada proses dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian 34%-66%

Kurang Baik Apabila Indikator pada proses dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian <33%

### 2.6.3. Output

Baik : Apabila Indikator pada output dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian >67%

Cukup Baik : Apabila Indikator pada output dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian 34%-66%

Kurang Baik Apabila Indikator pada output dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian <33%

#### 2.6.4. Dampak

- Baik : Apabila Indikator pada dampak dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian >67%
- Cukup Baik : Apabila Indikator pada dampak dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian 34%-66%
- Kurang Baik : Apabila Indikator pada dampak dapat terpenuhi dengan baik terhadap Program ADD dengan persentase penilaian <33%

#### 2.7. Ukuran Variabel

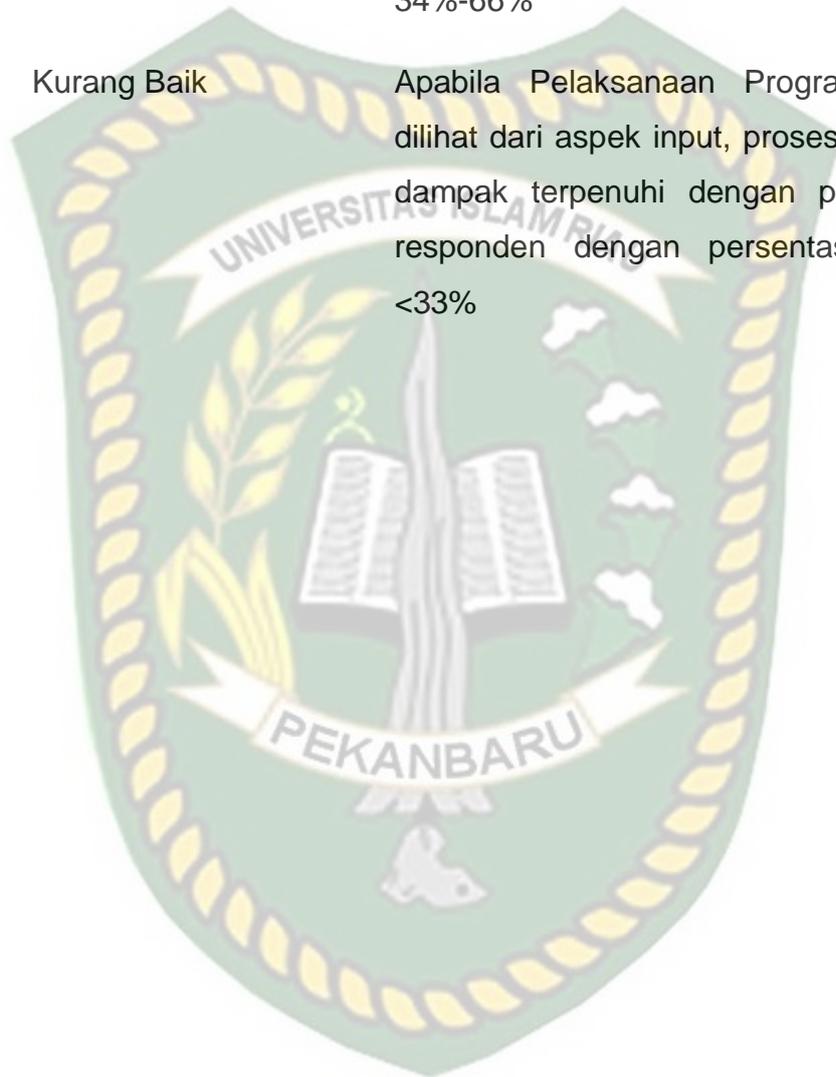
##### 2.7.1. Governance Management Alokasi Dana Desa untuk Pemberdayaan Masyarakat di Desa-Desa Kecamatan Bengkalis

- Baik : Apabila Pelaksanaan Program ADD ini dilihat dari aspek input, proses, output dan dampak terpenuhi dengan penilaian dari responden dengan persentase penilaian >67%
- Cukup Baik : Apabila Pelaksanaan Program ADD ini

dilihat dari aspek input, proses, output dan dampak terpenuhi dengan penilaian dari responden dengan persentase penilaian 34%-66%

Kurang Baik

Apabila Pelaksanaan Program ADD ini dilihat dari aspek input, proses, output, dan dampak terpenuhi dengan penilaian dari responden dengan persentase penilaian <33%



Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau