

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

Dalam penulisan sebuah karya ilmiah, konsep dan teori sangat diperlukan sebagai landasan dalam mengemukakan maupun untuk menjawab permasalahan penelitian. Sebelum konsep dan teori dalam penulisan ini dibahas, maka akan diawali dengan beberapa konsep dan teori sebagai berikut :

1. Ilmu Pemerintahan

. Ilmu menurut Pramuji (dalam Syafie, 2007: 13) harus ada objeknya, terminologinya yang khas, metodologinya yang khas, filosofi yang khas dan teorinya yang khas. Sedangkan menurut Soekanto (2001 : 6) Ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan yang mana selalu dapat diperiksa dan ditelaah dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya.

Memiliki kewenangan dan yang diperintah memiliki kekuatan. Pemerintah merupakan sekelompok orang yang dianggap mampu untuk menjalankan Pemerintahan secara sah berdasarkan Undang-Undang. Syafie (2005:20) mengemukakan bahwa Pemerintahan berasal dari kata Pemerintah dan Pemerintah berasal dari kata Perintah yang memiliki empat unsur yaitu : ada dua pihak terkandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah, pihak yang memerintah.

Pemerintah merupakan sekelompok orang yang dianggap mampu untuk menjalankan Pemerintahan secara sah berdasarkan Undnag-Undang. Syafiie (2005 : 20) mengemukakan bahwa Pemerintahan berasal dari kata Pemerintah, dan Pemerintah berasal dari kata perintah yang memiliki empat unsur yaitu : ada dua pihak terkandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan yang diperintah memiliki kekuatan.

Penyelenggaraan Pemerintahan maupun pembangunan menghendaki terlaksananya berbagai kebijaksanaan dan program oleh seluruh Badan Pemerintahan. Berbagai pelaksanaan program dan pencapaian sasaran pembangunan yang ada merupakan kegiatan yang bersifat antar sektor dan antar Lembaga.

Selanjutnya menurut Syafiie (2013:12) Pemerintah adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (not to do) dalam mengkoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh Pemerintah itu sendiri.

Menurut Ndraha (2005 : 36), Pemerintah adalah semua Badan Organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia atau masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia atau masyarakat.ing menguatkan, yaitu bahwa Pemerintah di satu sisi berkewajiban untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan di sisi lain rakyat

berkewajiban mengikuti dan mentaati Pemerintah berdasarkan Kewenangan yang dimilikinya. (dalam Ndraha, 2005 : 227).

Memahami Pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antar struktur Pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang sah.

Kemudian Braz (dalam syafiie, 2005 : 35) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tata cara bagaimana lembaga atau dinas pemerintahan umum disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar

Menurut Syafi'i (2001: 20) Ilmu Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni dikatakan seni karena banyak pemimpin Pemerintahan yang tanpa Pendidikan Pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda Pemerintahan, sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syarat yaitu dapat di pelajari dan di ajarkan, memiliki objek, Universal, sistematis dan spesifik.

Sedangkan menurut Ndraha (2003 : 5) mengatakan bahwa Pemerintahan adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan tuntutan yang diperintah akan jasa Public dan layanan Civil, sedangkan Pemerintah adalah Organ yang berwenang memproses Pelayanan Civil bagi setiap anggota melalui hubungan Pemerintah.

Dari penjelasan diatas bahwa fungsi Pemerintah dalam menyelenggarakan Pemerintah terbagi menjadi 3 fungsi yaitu :

1. Fungsi Pembangunan

2. Fungsi Pemberdayaan dan
3. Fungsi Pelayanan.

Menurut Syafiie (2009 : 26) tujuan mempelajari Ilmu Pemerintahann adalah

- a. Tujuan Umum adalah agar dapat memahami teori-teori, bentuk-bentuk proses Pemerintahan serta mampu menempatkan diri serta ikut berperan dalam keseluruhan proses penyelenggaraan Pemerintahan terutama Pemerintahan dalam Negeri.
- b. Tujuan Khusus adalah untuk menciptakan Kader-Kader Pemerintahan.

Namun didalam menjalankan ketiga Fungsi diatas, Pemerintah menetapkan Kebijakan yang disebut kebijakan Pemerintah.

2. Fungsi Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003; 75) Fungsi Pemerintahan adalah Jenis tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mencapai tujuan. Dalam menjalankan roda Pemerintahan, Pemerintahan mempunyai tiga fungsi yaitu :

- a. Fungsi pengaturan, fungsi pengaturan ini dilakukan Pemerintah dengan membuat Perundang-Undangan yang akan mengatur hubungan dalam masyarakat. karena masyarakat menghendaki adanya aturan dan tatanan yang disepakati oleh semua pihak. Dalam hal ini Pemerintah adalah hak yang dapat melakukan, merupakan peraturan dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.
- b. Fungsi Pemberdayaan, dalam fungsi ini Pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan Pemerintahan. Kecuali Pemberdayaan itu juga dilakukan

pada kalangan para aparat itu sendiri agar mereka lebih berkualitas dalam melaksanakan secara optimal jika pelaksanaannya cukup tangguh dan berbobot.

- c. Fungsi Pelayanan merupakan fungsi utama Pemerintah dan cukup beragam, dengan adanya fungsi ini diharapkan Pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik pada rakyatnya

Selain itu menurut Ndraha (dalam Labobo, 2006;25) Pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu :

1. Fungsi Primer (pelayanan)

Fungsi primer adalah fungsi Pemerintah sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk juga hakam layanan civil dan layanan birokrasi.

2. Fungsi Sekunder (pemberdayaan)

Fungsi sekunder adalah fungsi pemerintahan sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya (powerlees) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana prasarana

Selanjutnya Rsyid (dalam Labobo, 2006 ;) berpendapat bahwa fungsi-fungsi pemerintahan adalah :

1. Fungsi pengaturan

Fungsi pengaturan yang lazim dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai

aktivitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat

2. Fungsi pelayanan

Fungsi pelayanan adalah memberikan pelayanan kepada seluruh warga Negara dan selanjutnya akan membuahkan keadilan dalam masyarakat.

3. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi Pemberdayaan adalah mendorong kemandirian masyarakat sehingga menciptakan kemakmuran dalam masyarakat

2. Fungsi Pembangunan

Adanya pemberdayaan, maka secara tidak langsung pembangunan akan tercipta. Oleh karena itu seiring dengan hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan Pemerintah, serta keterbatasan yang dimiliki oleh Pemerintah maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri mencukupi kebutuhannya.

Dengan fungsi yang diuraikan di atas, maka disini peran Pemerintah sangat penting dalam menjalankan fungsi pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan. Namun di dalam menjalankan tiga fungsi diatas Pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut dengan kebijakan pemerintah.

3. Pemerintahan Daerah

Sebagai negara unitaris yang berada diantara benua Asia dan Australia serata samudra pasifik dan Samudra Hindia dan Negara Kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 13.487 pulau ditambah pula dengan beragam suku dan bangsa, sesuai dengan amanat dari pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dalam

amandemen ke empat yang berbunyi “ Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perubahan,” Maka daerah diberikan otonomi dalam menyelenggarakan Pemerintahannya.

Prof. Soepomo menyatakan bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri sendiri, dalam kadar Negara kesatuan . Tiap Daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain (dalam Abdullah, 2002.11)

Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 angka 2 undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai” Penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas Otonomi dan tugas Pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” Sedangkan Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 3 pula dinyatakan” adalah Gubernur, Bupati, atau Wali Kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah memiliki azas-azas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dimana azas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

4. Pemerintahan Desa

Widjaja (2011:3) menjelaskan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Menurut Soemantri (2011:7) penyelenggaraan Pemerintahan Desa adalah Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, kemudian di dalam pasal 1 (2) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2016 tentang Desa, Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Awang (2010:49) Pemerintah secara historis dibentuk oleh masyarakat Desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, mempertahankan, dan melindungi berbagai kehidupan mereka.

Selain itu, Widodo (2001:2) Pemerintah Lokal merupakan Pemerintahan yang didekatkan dengan rakyat. Dengan demikian akan dapat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi

rakyat secara baik dan benar, karena kebijakan yang dibuat akan mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayaninya. Diantara tugas terpenting Negara (state) pada masa kedepan yang diciptakan oleh kepentingan politik (Political Environment) adalah mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (Sustainable Development) dengan mendefinisikan kembali peran Pemerintah dalam mengintegrasikan sosial, ekonomi, lingkungan, ketentraman dalam masyarakat (The vulnerable in the population), menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, Desentralisasi dan Demokratisasi pemerintahan, memperkuat financial dan kepastian administratif Pemerintahan lokal.

Menurut Nurcholis (2001:2) Desa adalah suatu wilayah yang ditinggali oleh sejumlah orang yang saling mengenal, hidup gotong royong, memiliki adat istiadat yang relatif sama dan mempunyai tata cara sendiri dalam mengatur kehidupan kemasyarakatannya. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul istiadat setempat yang diakui oleh Negara.

Secara yuridis arti dan pengertian dari Pemerintahan Desa berdasarkan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah ; “ suatu proses penyelenggaraan urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan pengertian dari Pemerintahan Desa tersebut diatas, maka dapat diketahui dan disimpulkan bahwa Pemerintahan Desa merupakan suatu proses dari penyelenggaraan Pemerintahan Desa setempat dan juga pengaturan dan pengelolaan dari berbagai bentuk kepentingan dari masyarakat setempat, yang keberadaannya diakui didalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga keberadaan dari Pemerintahan Desa perlu untuk diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan tersendiri.

Dalam Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota di bentuk Pemerintahan Desa. Selanjutnya Nurcholis (2001 :73) Menjelaskan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD. Pemerintah Desa adalah Organisasi Pemerintahan yang terdiri atas : (1) unsur pimpinan yaitu, Kepala Desa, (2) unsur Pembantu Kepala Desa yang terdiri atas : Sekretariat Desa, unsur pelaksana teknis, dan unsur kewilayaan, Dari ketiga unsur tersebut memiliki fungsi masing-masing.

Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa warga Negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihan diatur oleh peraturan Daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan Kepala Desa ditetapkan sebagai Kepala Desa. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan Masyarakat hukum dapat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan, Hukum adat istiadat setempat yang ditetapkan dalam peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa. Anggota BPD adalah Wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh serta pemuka adat lainnya. Masa Jabatan Anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat / diusulkan kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Adapun wewenang BPD yaitu membahas rancangan peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa, membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa, menggali menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan menyusun tata tertib BPD.

Berdasarkan pasal 14 dan 15 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 bahwa Kepala Desa mempunyai Tugas penyelenggaraan Urusan Pemerintah, Pembangunan, dan kemasyarakatan. Pertama, Urusan Pemerintahan yang dimaksud adalah pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan Desa seperti pembuatan Peraturan Desa, pembentukan Lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, kerja sama antar Desa. Kedua, urusan pembangunan yang dimaksud adalah Pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan Sarana Prasarana fasilitas umum Desa seperti jalan Desa, jembatan Desa, Irigasi Desa, Pasar Desa. Ketiga, urusan kemasyarakatan ialah

pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang Kesehatan, Pendidikan, adat istiadat.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang diatur oleh Pasal 14 Kepala Desa mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- b. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa.
- c. Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD
- d. Menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- e. Membina kehidupan masyarakat Desa.
- f. Membina perekonomian Desa.
- g. Mengkoordinasi Pembangunan Desa secara partisipatif.
- h. Mewakili Desanya didalam dan diluar pengendalian dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Kepala Desa mempunyai kewajiban yang diatur pada Pasal 15 yaitu :

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan Rakyat.
- c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- d. Melaksanakan kehidupan Demokrasi.
- e. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja Pemerintahan Desa.
- g. Mentaati dan menegakkan seluruh Peraturan Perundang-Undangan.
- h. Menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan yang baik.
- i. Melaksanakan dan mempertanggung jawabkan pengelolaan Keuangan Desa.
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi Kewenangan Desa.
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa.
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa.
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai Sosial Budaya dan Adat Istiadat.
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di Desa.
- o. Mengembangkan potensi Sumber Daya Alam dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain itu, Kepala Desa juga berkewajiban untuk memberikan laporan Penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/ Wali Kota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat.

Sedangkan yang menjadi larangan bagi Kepala Desa telah diatur pada pasal 16, yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Menjadi Pengurus PARPOL.
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan / atau anggota BPD dan lembaga kemasyarakatan di desa yang bersangkutan
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah (PILKADA)
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasikan warga atau masyarakat golongan lain

- f. Melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme, menerima uang dan / atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- g. Menyalahgunakan wewenang
- h. Melanggar sumpah/ janji jabatan.

Fungsi Pemerintah desa merupakan gejala sosial, karena harus diwujudkan dalam interaksi antar individu di dalam situasi sosial suatu kelompok masyarakat (Rivai, 2004:53). Adapun fungsi Pemerintah desa secara operasional dapat dibedakan dalam fungsi pokok, yaitu fungsi instruktif, fungsi konsultatif, fungsi partisipasi, fungsi delegasi, dan fungsi pengendalian. Seluruh fungsi Kepala desa tersebut dilaksanakan atau diselenggarakan dalam aktivitas pemerintahan desa secara integral. Pelaksanaan berlangsung sebagai berikut :

- a. Kepala Desa berkewajiban menjabarkan program kerja.
- b. Kepala Desa harus berusaha mengembangkan kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat.
- c. Kepala Desa harus berusaha memberikan petunjuk yang jelas.
- d. Kepala Desa harus mampu memecahkan masalah dan mengambil keputusan masalah sesuai dengan tanggung jawabnya masing-masing.
- e. Kepala Desa harus mampu mengembangkan kerja sama yang harmonis.
- f. Pemerintah Desa harus mampu menumbuh dan mengembangkan kemampuan memiliki tanggung jawab.
- g. Kepala Desa harus mampu mendayagunakan Pengawasan sebagai alat pengendali

Dari berbagai sumber di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan desa sebagai badan terendah pemerintahan menunjukkan pada tugas pekerjaan atau fungsi yang sejalan dengan denyut nadi kehidupan masyarakat atau yang

diperintah. Hal tersebut terlihat peran dari pemerintah desa di dalam menyelenggarakan pembangunan di desa untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat di berbagai desa dan untuk kesejahteraan bersama.

5. Konsep Evaluasi.

Evaluasi biasanya di tujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan Kebijakan Publik guna dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Se jauh mana tujuan dicapai, maka Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “ harapan” dengan “ kenyataan “.

Evaluasi (Penilaian) didefenisikan sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari hasil- hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai. Sementara itu keberadaan evaluasi adalah sesuatu yang sangat penting untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan yang dapat dicapai ketika suatu kebijakan itu dilaksanakan.

Seperti yang dilakukan Nurcholis (2005;169) menurutnya evaluasi merupakan suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat tentang waktu.

Dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala –kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengatur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan pelaksanaannya.

Menurut Kamus Besar Indonesia, Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditujukan pada orang yang lebih kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya.

Evaluasi adalah suatu proses penilaian positive dan negatif atau juga gabungan dari keduanya.

Ndraha (2003 : 201) mengatakan bahwa Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Ada berbagai model Evaluasi, tiga diantaranya sebagai berikut :

1. Model *before after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku, treatment) tolak ukur adalah *before*.
2. Model *das solen-dassein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur adalah *das sollen*.
3. Model *kelompok kontrol, kelompok tes*, yaitu perbandingan antara kelompok control (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah *kelompok kontrol*.

Menurut Wibawa dalam Nugroho (2008 : 186) Evaluasi Kebijakan Publik mempunyai empat fungsi yaitu :

1. *Eksplanasi*, melalui Evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antara berbagai dimensi realitas yang diamatinya.

2. *Kepatuhan*, melalui Evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh parah pelaku baik birokrasi atau pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh Kebijakan.
3. *Audit*, melalui Evaluasi dapat diketahui, apakah Output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. *Akunting*, dengan Evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari Kebijakan tersebut.

Menurut Dunn dalam Nugroho (2004 : 186) kriteria dari Evaluasi Kebijakan Publik mencakup :

1. Efektifitas, apakah hasil yang diinginkan tercapai.
2. Kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan untuk memecahkan masalah.
3. Pemerataan, apakah biaya dan manfaat di distribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda.
4. Ketepatan, apakah hasi (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna.
5. Responsivitas, apakah hasil Kebijakan memuaskan kebutuhan atau nilai kelompok.

Evaluasi dimaksudkan untuk melihat dan mengukur tindakan kinerja pelaksanaan suatu Kebijakan Publik yang latar belakang dan alasan-alasan diambilnya suatu Kebijakan, tujuan dan kinerja kebijakan yang dikembangkan

dan dilaksanakan serta digunakan untuk menilai sejauh mana ke efektifan Kebijakan Publik dan sejauh mana tujuan tercapai.

Dilihat dari sudut pandang siklus Kebijakan, Evaluasi biasanya dianggap sebagai sebuah proses aktivitas yang berusaha menyoroti apa yang terjadi sesudah Kebijakan Publik tertentu di implementasikan atau ditransformasikan dalam berbagai bentuk tindakan-tindakan rutin Birokrasi. Saat yang tepat untuk mempertimbangkan perlunya melakukan Evaluasi pada tahap menyeleksi opsi dan pada tahap mendesain program.

Evaluasi mempunyai devenisi yang beragam, Wiliam N.Dunn (2011 : 68) memberikan pada istilah Evaluasi bahwa secara umum istilah Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assesment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik Evaluasi berkenaan dengan produksi Informasi mengenai nilai atau manfaat hasil Kebijakan.

Bila dilihat dari fungsi, menurut Dunn (2011 : 187) Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan yaitu :

1. Evaluasi memberi informasi yang salah dan dapat dipercaya mengenai kinerja Kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan Publik. Dalam hal ini Evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu serta target tertentu yang telah dicapai.

2. Evaluasi memberi sumbangan pada klasifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan Rekomendasi. Informasi tentang tidak memadai kinerja Kebijakan yang dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah Kebijakan.

Fungsi Evaluasi Kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan hasil atau informasi mengenai kinerja Kebijakan. Dunn dalam Leo Agustino (2006 : 163-164) menyatakan ada beberapa pendekatan Evaluasi Kebijakan guna menghasilkan penilaian yang baik. Pendekatan-pendekatan tersebut adalah :

1. Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (*pseudo Evaluation*) adalah Evaluasi yang menggunakan metode Deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil Kebijakan. Asumsi utamanya adalah bahwa ukuran tentang manfaat dan nilai merupakan suatu yang dapat terbukti dengan sendirinya.

- a. Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) juga menggunakan metode Deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil suatu Kebijakan. Asumsi utamanya adalah tujuan dan target

yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat dan manfaat atau nilai Kebijakan program.

b. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*) menggunakan metode Deskriptif juga untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid menanggapi hasil-hasil Kebijakan yang secara Ekplisit dinilai dari pelaku Kebijakan.

Fungsi Evaluasi menurut Agustino (2006 : 188-189), ada tiga macam yaitu :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai Kebijakan.
2. Memberi sumbangan pada klasifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode Analisis Kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan Rekomendasi Kebijakan.

Suharsini Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar (2006 : 13) menyatakan bahwa terdapat dua macam tujuan Evaluasi yaitu tujuan umum dan khusus. Tujuan umum di arahkan pada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus diarahkan pada masing-masing komponen. Dalam hal tersebut keduanya menyarankan agar dapat melakukan tugasnya, maka seorang Evaluator program dituntut untuk mampu mengenali komponen-komponen program.

Menurut Subarsono (2005 : 128) menyatakan bahwa ada empat jenis Evaluasi yaitu :

1. Single Program After Only

Evaluasi Single program after only merupakan desain yang paling lemah karena tidak diketahui juga kelompok sasaran sebelum menerima program.

2. Single Program After-Before

Evaluasi Single Program After-Before dapat digunakan untuk mengetahui keadaan kelompok sasaran sebelum menerima program tetapi tidak dapat mengetahui efek dari program tersebut.

3. Comparative After Only

Evaluasi Comparative After Only merupakan Evaluasi dengan cara membandingkan kelompok sasaran dengan kelompok bukan sasaran. Pada Evaluasi jenis ini efek program pada kelompok sasaran tidak diketahui.

4. Comparative Before Only

Evaluasi Comparative Before Only merupakan gabungan dari ketiga kelompok diatas. Sehingga kelemahan yang ada diketiga desain diatas dapat diatasi oleh desain Evaluasi ini.

Uraian diatas dapat diartikan bahwa Evaluasi perlu dilakukan karena tidak semua Kebijakan yang dibuat dapat diimplementasikan sesuai rencana atau bahkan sebuah Kebijakan tidak dapat dijalankan, sehingga dengan adanya Evaluasi dapat memberikan masukan, kritik dan saran terhadap Kebijakan yang dibuat mulai dari implementasi sampai dengan dampak atau hasil dari Kebijakan yang terjadi

6. Konsep Kewenangan

Menurut Ndraha (2003: 85) menyebutkan Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata authority, yaitu'' the power of right delegated of given; the power judge, act or command''. Wewenang adalah kekuasaan yang sah.

Menurut Robert Bierstedt melalui karangan An Analysis of social power dalam Budiardjo (2008:64) mengatakan bahwa wewenang (authority) adalah institutionalize power (kekuasaan yang dilembagakan).

Sedangkan Harold D. Laswel dan Abraham Kaplan dalam Budiardjo (2008:64) bahwa wewenang (authority) adalah kekuasaan formal (formal power), di mana dianggap bahwa yang mempunyai wewenang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.

Dalam rangka pembahasan mengenai wewenang perlu disebut pembagian menurut Max Weber dalam tiga macam wewenang, yaitu wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Sedangkan wewenang rasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin yang ditekankan bukan orangnya akan tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkat lakunya.

Lebih lanjut, Soekanto (2009 : 242) memberikan pengertian yaitu wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib

sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan – keputusan mengenai masalah – masalah penting, dan untuk menyelesaikan pertentangan dengan kata lain , seseorang yang mempunyai wewenang bertindak sebagai orang yang memimpin atau membimbing orang banyak. Sehingga apabila orang membicarakan tentang wewenang, maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang. Tekanannya adalah pada hak, bukan pada kekuasaan.

Jika dipandang dari sudut masyarakat, kekuasaan tanpa wewenang merupakan kekuatan yang tidak sah. Kekuasaan harus mendapatkan pengakuan dan pengesahan dari masyarakat agar menjadi wewenang. Wewenang hanya menggali perubahan dalam bentuk. Berdasarkan kenyataanya wewenang tetap ada, sehingga perkembangan suatu wewenang terletak pada arah serta tujuanya untuk sebanyak mungkin memenuhi bentuk yang diidam – idamkan masyarakat. Menurut Soekanto (2009 : 243) wewenang ada beberapa bentuk yaitu, wewenang kharismatis, wewenang tradisional (legal). Perbedaan antara wewenang kharismatis, tradisional, dan rasional (legal) dikemukakan oleh Max weber. Perbedaan tersebut didasarkan pada hubungan antara tindakan dengan dasar hukum yang berlaku . Di dalam membicarakan ketiga bentuk wewenang tadi, Max Weber memperhatikan sifat dasar wewenang tersebut karena itulah yang menentukan kedudukan penguasa yang mempunyai wewenang tersebut dalam Soekanto (2009 : 243)

a. Wewenang Kharismatis.

Wewenang kharismatis merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma, yaitu suatu kemampuan khusus (wahyu, peluang) yang ada pada diri seseorang. Kemampuan khusus tadi melekat pada diri seseorang karena anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Orang –orang disekitarnya mengakui akan adanya kemampuan tersebut atas dasar kepercayaan dan pemujaan karena mereka menganggap bahwa sumber kemampuan tersebut merupakan suatu yang berada diatas kekuasaan dan kemampuan manusia umumnya. Manfaat serta kegunaan sumber kepercayaan dan pemujaan karena kemampuan khusus tadi pernah terbukti bagi masyarakat.

Wewenang Kharismatis tersebut akan dapat tetap bertahan selama dapat dibuktikan keampuhanya bagi seluruh masyarakat. Wewenang kharismatis berwujud suatu wewenang untuk diri seseorang itu sendiri dan dapat dilaksanakan terhadap golongan orang atau bahkan bagian terbesar masyarakat. Jadi, dasar wewenang kharismatis bukanlah terletak pada suatu peraturan (Hukum), tetapi bersumber pada diri pribadi individu bersangkutan. Kharisma semakin meningkat sesuai dengan kesanggupan individu yang bersangkutan untuk membuktikan manfaat bagi masyarakat, dan pengikut- pengikutnya akan menikmatinya. Wewenang kharismatis dapat berkurang bila ternyata individu yang memiliki berbuat kesalahan – kesalahan yang merugikan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat terhadapnya menjadi berkurang.

Jadi, wewenang kharismatis tidak diatur oleh kaidah- kaidah, baik yang tradisional maupun rasional. Sifatnya cenderung Irasional.

Adakalanya kharisma dapat hilang karena masyarakat sendiri yang berubah dan mempunyai faham yang berbeda. Perubahan –perubahan tersebut sering kali tak dapat diikuti oleh orang yang mempunyai wewenang kharismatis tadi sehingga dia tertinggal oleh kemajuan dan perkembangan masyarakat.

b. Wewenang Tradisional

Wewenang tradisional dapat dipunyai oleh seseorang maupun sekelompok orang, dengan kata lain, wewenang tersebut dimiliki oleh orang –orang yang memiliki anggota kelompok, yang sudah lama sekali mempunyai kekuasaan di dalam suatu masyarakat. Wewenang tadi dipunyai oleh seseorang atau sekelompok orang bukan karena mereka mempunyai kemampuan-kemampuan khusus seperti wewenang kharismatis, tetapi karena sekelompok tadi mempunyai kekuasaan dan wewenang yang telah melembaga dan bahkan menjiwai masyarakat. Demikian lamanya golongan tersebut memegang tampuk kekuasaan hingga membuat masyarakat percaya dan mengakui kekuasaannya.

Ciri-ciri utama wewenang tradisional menurut Soekanto (2009 : 245) adalah sebagai berikut :

1. Adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang, serta orang-orang lain dalam masyarakat.
2. Adanya wewenang yang lebih tinggi ketimbang kedudukan seseorang yang hadir secara pribadi.

3. Selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas.

Pada masyarakat dimana penguasa mempunyai wewenang tradisional, tidak ada pembatasan yang tegas antara wewenang dengan kemampuan-kemampuan pribadi seseorang. Dalam hal ini sering kali hubungan kekeluargaan memegang peranan penting didalam pelaksanaan wewenang. Kepercayaan serta kehormatan yang diberikan kepada mereka yang mempunyai wewenang tradisional biasanya mempunyai fungsi memberikan ketenangan kepada masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat selalu memngikatkan diri pada tradisi.

Wewenang tradisional dapat juga berkurang dan bahkan hilang antara lain karena pemegang kekuasaan tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat. Memang masyarakat yang menyandarkan diri pada tradisi biasanya lambat kali berkembang. Walaupun begitu, ia tetap mengalami perubahan. Dengan demikian, wewenang yang menyandarkan diri pada tradisi harus juga menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan kemasyarakatan.

- c. Wewenang Rasional (Legal)

Wewenang rasional atau legal adalah wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Sistem hukum disini dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati masyarakat dan bahkan yang telah diperkuat oleh Negara. Pada wewenang

yang di dasarkan pada sistem hukum, harus dilihat juga apakah sistem hukumnya berdasarkan pada tradisi, agama, atau faktor-faktor lainnya. Kemudian haruslah ditelaah pada hubungan dengan sistem kekuasaan serta di uji pula apakah sistem hukum tadi cocok atau tidak dengan sistem kebudayaan masyarakat supaya kehidupan dapat berjalan dengan tenang dan tenteram.

Didalam masyarakat yang demokratis sesuai dengan sistem hukumnya, orang yang memegang kekuasaan diberi kedudukan menurut jangka waktu tertentu dan terbatas. Gunanya adalah supaya orang-orang yang memegang kekuasaan tadi akan dapat menyelenggarakannya sesuai dengan kepentingan masyarakat. Kemungkinan orang-orang tertentu secara terus menerus memegang kekuasaan dalam jangka waktu yang lama seperti halnya pada masyarakat tradisional kecil sekali, karena kemungkinan semacam itu akan menghambat keinginan dan pemenuhan-pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Apabila ketiga bentuk wewenang tersebut ditelaah lebih mendalam, akan terlihat bahwa ketiga –tiganya dapat dijumpai dalam masyarakat, walau mungkin hanya salah satu bentuk saja yang menonjol. Di dalam suatu masyarakat yang hidup tenang dan stabil, umumnya wewenang tradisional yang legal amat mengedepan. Dengan meluasnya sistem demokrasi, wewenang tradisional yang diwujudkan dengan kekuasaan turun temurun kelihatannya semakin berkurang.

Di dalam masyarakat yang mengalami perubahan –perubahan cepat mendalam dan meluas, wewenang kharismatis mendapat kesempatan untuk tampil kemuka . Dalam keadaan demikian tradisi tidak mendapat tempat penghargaan selayaknya dari masyarakat. Lagi pula, kaidah-kaidah dan nilai-nilai sosial tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman tegas bagi para warga. Oleh karena itu golongan –golongan masyarakat yang bisa dipimpin dengan suka rela mengikuti orang yang cakap.

Lebih lanjut, Max Weber dalam Soekanto (2009 : 246) mengemukakan pendapat bahwa ada kecendrungan dari wewenang kharismatis (yang berkurang kekuatannya bila keadaan masyarakat berubah) untuk dijadikan kekuasaan tetap dengan mengabadikan kepentingan serta cita-cita para pengikut pemimpin kharismatis tadi kedalam kehidupan bersama kelompok. Dan kepentingan untuk mempererat hubungan satu dengan yang lainnya. Masalah akan timbul bila yang memiliki kharisma tidak ada lagi. Dalam hyal ini ada beberapa cara yang dapat ditempuh untuk mengatasi masalah tersebut menurut Soekanto (2009 : 246) yaitu :

1. Mencarai seseorang yang mampu untuk memenuhi ukuran –ukuran atau kriteria wewenang kharismatis sebagaimana ditentukan oleh masyarakat.
2. Dengan mengadakan penyaringan atau seleksi.
3. Seseorang yang mempunyai wewenang kharismatis, menunjuk penggantinya serta mengakui kekuasaanya, dimana masyarakat luas juga mengakuinya.

4. Penunjukan oleh pembantu – pembantu penguasa terdahulu yang dipercayai oleh masyarakat.
5. Menciptakan suatu sistem kepercayaan bahwa kharisma dapat diwariskan kepada keturunan atau seseorang yang masih ada hubungan keluarga dengan orang yang mempunyai kharisma tersebut.
6. Menciptakan sistem kepercayaan bahwa dengan upacara- upacara tradisional tertentu, kharisma dapat dialihkan kepada orang lain.

Dari penjelasan di atas, bahwa proses perubahan wewenang kharismatis menjadi kekuasaan dan wewenang yang tetap tidak mustahil akan menimbulkan pertikaian – pertikaian . Bagi penganut wewenang kharismatis, kadang-kadang tidaklah mudah untuk melupakan kenyataan bahwa wewenang tersebut pernah melekat pada diri dan pribadinya. Akan tetapi, hal ini bukanlah merupakan penghalang besar terutama pada masyarakat modern karena warga masyarakat umumnya rasional dan menghendaki suatu landasan hukum yang kuat pada wewenang yang berlaku didalam masyarakat.

Adapun tugas, kewenangan dan ruang lingkup pemerintah adalah menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang PemerintahanDesa, urusan PemerintahanDesa, termasuk pembinaan, ketentraman dan ketertiban sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong sebagai sendi utama pelaksanaan Pemerintah Desa (Widjaja,2002 : 26)

Lebih lanjut, Soekarto (2009 : 242) memberi pengertian yaitu wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib sosial

untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah penting dan untuk menyelesaikan pertentangan dengan kata lain, seseorang yang mempunyai wewenang bertindak sebagai orang yang memimpin atau membimbing orang banyak. Sehingga apabila orang membicarakan tentang wewenang, maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang dan tekanannya adalah pada hak

7. Konsep Pengawasan

Menurut Siagian (2003 : 112) Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Robbins (2002 : 113) menyatakan Pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (to ensure) jalannya pekerjaan, supaya dapat selesai secara sempurna (accomplished) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.

Kemudian menurut Sujamto (2002 : 19) Pengawasan adalah segala sesuatu atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Sedangkan menurut Syafiie (2000 : 59) menyatakan bahwa Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang ditetapkan dalam perencanaan.

Berarti dapat disimpulkan secara keseluruhan Pengawasan adalah aktifitas membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya. Oleh karenanya diperlukan kriteria, norma standar dan ukuran. Dikaitkan dengan instansi Pemerintahan, maka pengawasan Pemerintah adalah Pengawasan dari dan terhadap Pemerintah. (Syafiie, 2000 : 60).

Adapun sasaran Pengawasan Pemerintah menurut Ndraha (2001 : 198) adalah :

- a. Uang (*Financial Contro*)
- b. Kinerja SDM Organisasional (*Performent Apraisal*)
- c. Program (*Networking*)

Mengamati penelitian dan sasaran pengawasan dimaksud, maka Pengawasan mutlak dilakukan karena melalui Pengawasan dapat diawasi sejauh mana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, kecurangan, pemborosan, kemubaziran, penyelewengan dan lain-lain kendala dimasa yang akan datang. Hal ini dapat dimaklumi, mengingat Pengawasan dilakukan sebelum maupun sesudah aktifitas tugas-tugas yang ditetapkan dijalankan. Menurut Syafiie (2000 : 60).

Ndraha (2011:200-201) Pengawasan itu selalu preventif, yaitu sebelum sesuatu terjadi , dan bukan setelah segala sesuatu terjadi. Pengawasan adalah budaya prometheanistik, lawan budaya epimetheanistik salah satu versi pengawasan yang pernah populer di indonesia , yaitu pengawasan melekat atau control atasan terhadap bawahan . Di indonesia pengawasan diartikan sebagai pengawasan sebelum, sepanjang dan sesudah sesuatu terjadi.

Siagian (2009 : 111) menyatakan agar fungsi Pengawasan itu mendapatkan hasil yang diharapkan, pimpinan suatu organisasi harus mengetahui ciri-ciri suatu proses Pengawasan, ciri-cirinya adalah :

1. Pengawasan harus bersifat “ fact fiding “ dalam arti bahwa pelaksanaan fungsi Pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
2. Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa Pengawasan itu dijalankan untuk mencegah untuk timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
3. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti bahwa Pengawasan hanya dapat ditunjukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dijalankan.
4. Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi, Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
5. Karena Pengawasan sekedar ssebagai alat administrasi dan manajemen, maka pelaksanaan Pengawasan itu harus mempermudah tercapai tujuan.
6. Proses pelaksanaan Pengawasan harus efisien, jangan sampai terjadi Pengawasan malah menghambat usaha peningkatan efisiensi.
7. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menentukan siapa yang salah jika ada ketidak beresan, akan tetapi untuk menemukan apa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak benar.
8. Pengawasan harus bersifat terbimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Kemudian menurut Terry dan Rue (2008 : 12) prinsip Pengawasan ada lima yaitu:

1. Tetapkan ukuran-ukuran
2. Monitor hasil-hasil dan dibandingkan dengan ukuran-ukuran
3. Perbaiki penyimpangan-penyimpangan
4. Ubah dan sesuaikan cara-cara Pengawasan sehubungan dengan hasil-hasil Pengawasan dan perubahan kondisi-kondisi
5. Berhubungan selalu selama proses Pengawasan.

Dari lima prinsip Pengawasan menurut Terry dan Rue dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Tetapkan ukuran-ukuran atau standar Pengawasan adalah ketentuan Dasar yang menjadi ukuran dan pola untuk pelaksanaan pekerjaan atau produk yang dihasilkan. Standar harus jelas, logis, wajar, tidak muluk, dan objektif.
- b. Monitor hasil-hasil dan bandingkan dengan ukuran-ukuran adalah pengamatan pekerjaan yang berjalan dalam pelaksanaan kegiatan rencana yang dilakukan dengan membuat catatan sebagai laporan mengenai perkembangan proses manajemen.
- c. Perbaiki penyimpangan-penyimpangan atau koreksi adalah langkah tindakan yang bertujuan untuk mencari kesalahan, juga memberikan bagaimana cara memperbaikinya dan menerangkan apa yang terjadi penyimpangan.
- d. Ubah dan sesuaikan cara-cara Pengawasan sehubungan dengan hasil-hasil Pengawasan dan perubahan kondisi-kondisi adalah bagaimana merubah atau menyesuaikan cara Pengawasan yang dilakukan sesuai dengan keadaan seberapa jauh penyimpangan yang telah terjadi dari standar dan rencana serta sebab-sebab penyimpangan.

- e. Berhubungan selalu selama proses Pengawasan adalah adanya koordinasi dengan kontak langsung antar manusia yang berkepentingan.

Menurut Duncan (dalam Harahap.2004:12) Pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi atau tujuan organisasi tercapai dengan mulus tanpa penyimpangan yang berarti. Organisasi disini adalah Badan Permusyawaratan Desa Lubuk Siam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. Fungsi Manajemen menurut Terry (dalam Zulkifli .2005;27) adalah sebagai berikut :

1. Planing
2. Organizing
3. Staffing
4. Motivating
5. Controlling

Salah satu fungsi manajemen adalah pengendalian atau pengawasan. Controlling atau pengawasan menurut Handoko (2003:359) sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi tercapai. Tujuan utama dari Pengawasan adalah agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karena itu agar sistem Pengawasan benar-benar efektif artinya dapat merealisasikan tujuannya maka suatu sistem Pengawasan setidaknya-tidaknya harus dapat dengan segera melaporkan adanya penyimpangan-penyimpangan dari rencana. (Manulang, 2006 : 174).

Salah satu perwujudan tugas Pemerintah yang cukup penting adalah menjaga dan mengawasi supaya Badan Permusyawaratan Desa Menjalankan Kewenangannya sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 110 tahun 2016.

8. Konsep Aspirasi Masyarakat

Aspirasi adalah keinginan yang kuat atau cita-cita. Dalam pengertian lain adalah harapan perubahan yang lebih baik dengan tujuan untuk meraih keberhasilan dimasa depan.

Aspirasi Masyarakat adalah keinginan dan harapan Individitis akan suatu prestasi atau suatu keberhasilan, aspirasi akan mengarahkan aktivitas individu untuk lebih terfokus pada pencapaian tujuan-tujuan tersebut (Slameto: 2003)

Aspirasi Masyarakat menurut Kamus Umum Bahasa Indonsia (2005:1) adalah harapan dan tujuan untuk keberhasilan yang akan datang, dan aspirasi juga diartikan penunjukan pada kerinduan akan hal yang lebih baik atau tinggi tingkatanya dengan tujuan mencapai tujuan tertentu.

Aspirasi Masyarakat adalah Harapan dan tujuan dari masyarakat terhadap pelaksanaan suatu kebijakan pemerintah yang perwujudannya diharapkan dapat memberikan manfaat besar bagi kehidupan masyarakat seperti pelaksanaan rencana tata ruang Selengkapnya (pustaka.pu.id)

Aspirasi merupakan harapan dan tujuan untuk keberhasilan yang akan datang. Adapun beraspirasi diartikan bercita-cita, berkeinginan, berhasrat Pengertian rakyat adalah segenap penduduk suatu negara–sebagai imbalan pemerintah (KBBI).Untuk itu aspirasi rakyat menurut KBBI diartikan sebagai harapan dan tujuan segenap penduduk suatu negara untuk keberhasilan yang akan datang.

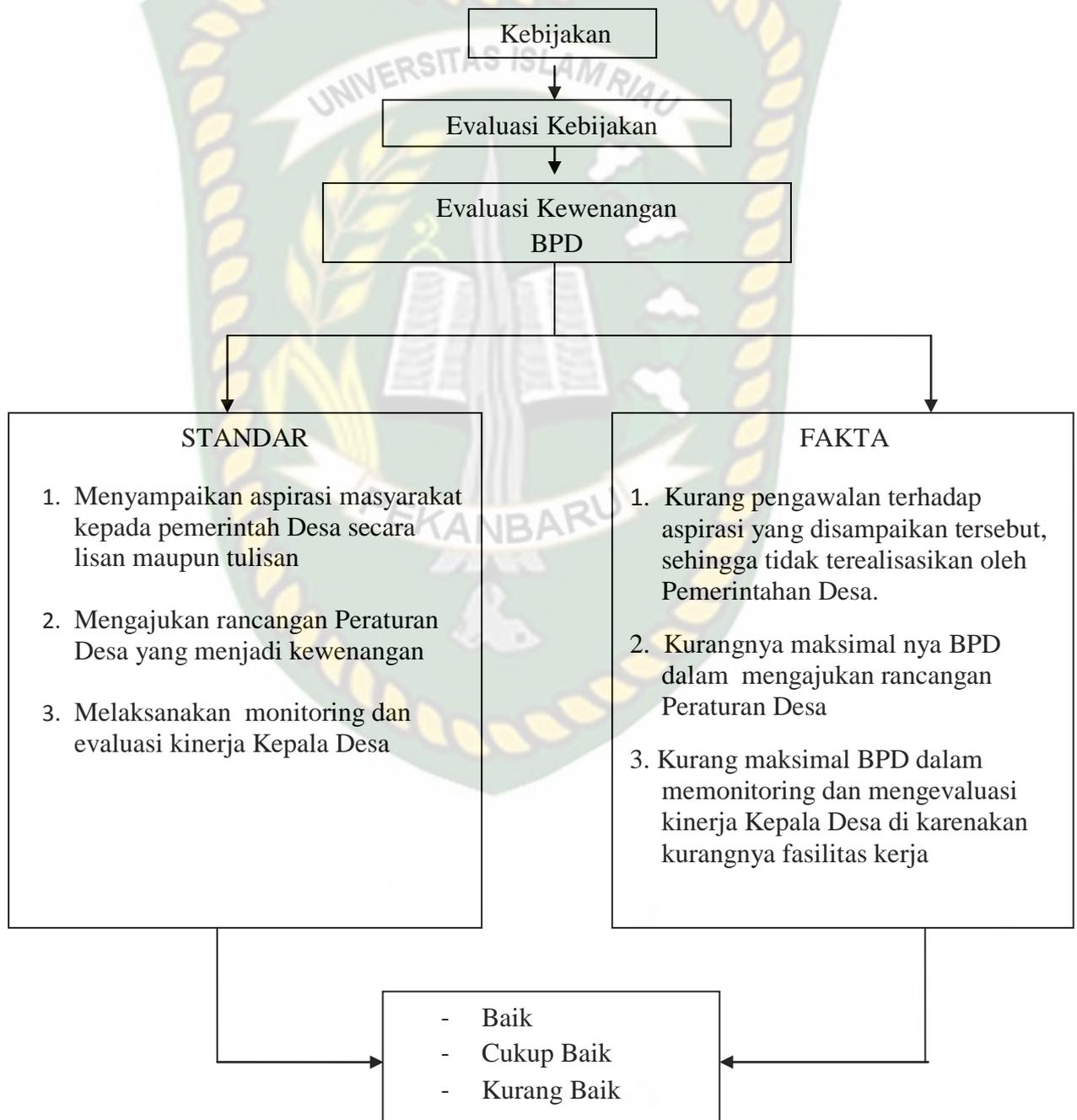
Menurut Archon Fung yang dikutip Salman (2009:25), secara umum dikenal tiga metode untuk memahami aspirasi masyarakat yaitu :

- a. .Luas lingkup partisipasi akan menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan. Terdapat lima model dasar yang membedakan luasnya ruang partisipasi bagi penyalur aspirasi rakyat; yang pertama, self selected, yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak. Kedua, rekurmen terseleksi, yaitu hanya orang – orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan. Ketiga, random selection yang juga sering dikenal dengan teknik polling, yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili masing – masing komunitas. Keempat, lay stakeholders, yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan beberapa warga negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar. Sekelompok warga diberi kepercayaan untuk memikirkan atau menangani suatu kebijakan tertentu. Kita sudah mengenal prinsip penyaluran aspirasi semacam ini, misalnya melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Kelima, Professional Stakeholders, yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga – tenaga profesional yang digaji atau diberi honorarium. Asumsinya, tenaga – tenaga profesional ini memiliki kapasitas menemukan solusi terbaik untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.
- b. Melihat jenis komunikasi yang terjadi antara pemerintah dengan warganya, apakah satu arah atau timbal balik. Model komunikasi timbal

balik memberikan ruang yang lebih luas bagi proses penyerapan aspirasi yang lebih berkualitas.

B. Kerangka Pikiran

Judul : Evaluasi Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Lubuk Siam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar



Bagan 2.1 Kerangka Pikiran

C. Konsep Operasional

Untuk mempermudah dalam menganalisa penelitian dan menghindari kesalahan pemahaman terhadap narasi penelitian, maka penulis perlu mengoperasionalkan variabel-variabel yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah pembuatan kesimpulan atas dasar fakta dalam sebuah laporan yang mengarah sebab-sebab terjadinya suatu penyimpangan terhadap rencana semula.
2. Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara Demokratis. Badan Permusyawaratan Desa merupakan Badan Permusyawaratan di tingkat Desa yang turut Membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
3. Pelaksanaa Kewenangan adalah tindakan dalam rangka penerapan Kewenangan yang diberikan kepada BPD sebagai Badan Perwakilan Desa dalam menyelenggarakan Pemeritahan Desa.
4. Mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi;
5. Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis;
6. Mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangan;

7. Melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa;
8. Meminta keterangan tentang penyelenggaraan PemerintahanDesa kepada Pemerintah Desa;
9. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan PemerintahanDesa, pelaksanaan pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa;
10. Mengawal aspirasi masyarakat, menjaga kewibawaan dan kestabilan penyelenggaraan PemerintahanDesa serta memelopori penyelenggaraan PemerintahanDesa berdasarkan tata kelola Pemerintahan yang baik;
11. Menyusun peraturan tata tertib BPD;
12. Menyampaikan laporan hasil pengawasan yang bersifat insidental kepada Bupati/Wali Kota melalui Camat;
13. Menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada Kepala Desa untuk dialokasikan dalam Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa;
14. Mengelola biaya operasional BPD;
15. Mengusulkan pembentukan forum komunikasi antar kelembagaan Desa kepada Kepala Desa; dan
16. Melakukan kunjungan kepada masyarakat dalam rangka monitoring dan evaluasi penyelenggaraan PemerintahanDesa.

D. Operasional Variabel

Dalam Penelitian ini peneliti lebih memfokuskan pada 3 indikator dari 13 indikator yang sebagaimana kewenangan BPD menurut PERMENDAGRI NO. 110 Tahun 2016. dengan alasan, dari observasi yang di lakukan oleh peneliti dilapangan, peneliti menemukan kurangnya BPD dalam melaksanakan Kewenangan nya seperti, pertama: menyampaikan aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa secara lisan dan tertulis, kedua: mengajukan Rancangan Peraturan Desa yang menjadi Kewenangan, ketiga: Melaksanakan monitoring dan Evaluasi Kinerja Kepala Desa. Serta lebih efektif dalam penelitian ini. sehingga dijadikan sebagai dasar untuk mengukur atau menilai Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa di Desa Lubuk Siam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel berikut:

Tabel II.1: Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewenangan Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Lubuk Siam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.

Konsep	Variabel	Indikator	Pengukuran
<p>Evaluasi adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat tentang waktu. Dengan Evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan Evaluasi dapat mengatur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan pelaksanaannya. (Nurchollis, 2005:169)</p>	<p>Evaluasi pelaksanaan kewenangan BPD</p>	<p>1.Menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah Desa secara lisan maupun tulisan 2.Mengajukan rancangan Peraturan Desa yang menjadi kewenangan 3.Melaksanakan monitoring dan evaluasi kinerja Kepala Desa</p>	<p>- Baik - Cukup Baik - Kurang Baik</p>