

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Secara etimologis Pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut Poerwadarmita (2006: 141) Pemerintah adalah kekuasaan perintah suatu Negara (Daerah, Negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah). Sedangkan pemerintahan adalah manajemen tata kelola pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah dan lembaga yang sederajat yang terkait guna mencapai tujuan negara itu sendiri. (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah.

Menurut Pranadjaja (2003: 24) Istilah Pemerintah berasal dari kata perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan. Pemerintah adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah.

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang. Kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-undang. Ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial/kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam



menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka kepentingan Negara (Kencana Syafie, 2008:89).

Berdasarkan beberapa pendapat ahli mengenai pemerintahan dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh beberapa elemen-elemen yang saling terkait yang memiliki kekuasaan dalam pengelolaan Negara untuk mencapai tujuan Negara.

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi yang bekerja dan menjalankan tugas untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan dalam mencapai tujuan negara. Dalam menyelenggarakan tugasnya, pemerintah memiliki beberapa fungsi seperti yang dijelaskan beberapa tokoh dibawah ini.

Menurut Adam Smith (1976), pemerintah suatu negara mempunyai tiga fungsi pokok sebagai berikut:

- a) Memelihara keamanan dan pertahanan dalam negeri.
- b) Menyelenggarakan peradilan.
- c) Menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta.

Sedangkan menurut Richard A. Musgrave dibedakan menjadi tiga fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, yaitu:

- a) Fungsi Alokasi (*Allocation Branch*) yaitu fungsi pemerintah untuk menyediakan pemenuhan untuk kebutuhan Publik (*public needs*)
- b) Fungsi Distribusi (*Distribution Branch*) yaitu fungsi yang dilandasi dengan mempertimbangkan pengaruh sosial ekonomis; yaitu

pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur pasar. Macam-ragam warga negara dengan berbagai bakatnya termasuk tugas fungsi tersebut.

- c) Fungsi Stabilisasi (*Stabilization Branch*) yaitu fungsi menyangkut usaha untuk mempertahankan kestabilan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada. Disamping itu, fungsi ini bertujuan untuk mempertahankan kestabilan perekonomian (stabilisator perekonomian)(Guritno, 2000:2)

2. Konsep Kebijakan

Kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Di dalam kamus politik yang ditulis oleh Marbun (2007) mendefinisikan kebijakan adalah adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan satu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.

3. Konsep Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2008: 11-15) dalam memahami kebijakan public ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu kontinentalis dan Anglo-Saxonis. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan public adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan public dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata Negara, sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi diantara institusi-institusi Negara. Pemahaman anglo-saxon memahami bahwa kebijakan publik adalah dari politik demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara Negara dan publik.

James Anderson (1979: 23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut: 1) formulasi masalah. 2) Formulasi kebijakan. 3) Penentuan Kebijakan. 4) Impelementasi. 5). Evaluasi.

4. Konsep Pemerintah Desa

Dalam undang-undang nomor 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Kemudian dari pada itu, di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan tentang otonomi desa yaitu Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya yang dimiliki oleh desa masing-masing untuk

mewujudkan otonomi daerah yang mandiri sesuai ketentuan dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Menurut HAW. Widjaja (2003:5) Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran dalam mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat

Pemerintahan Desa menurut HAW.Widjaja (2003:3) merupakan Sub sistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati. Jadi dapat disimpulkan bawah Pemerintah desa adalah segala kegiatan pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur atau perangkat desa yaitu kepala desa beserta jajarannya.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikadnegera untuk mengotomikan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintahan desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akarnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.

Bagi masyarakat desa, otonomi desa bukanlah menunjuk pada otonomi Pemerintah desa semata-mata tetapi juga otonomi masyarakat desa dalam menentukan diri mereka dan mengelola apa yang mereka miliki untuk kesejahteraan mereka sendiri. Otonomi desa berarti juga memberi ruang yang luas bagi inisiatif dari desa. Kebebasan untuk menentukan dirinya sendiri dan

Keterlibatan masyarakat dalam semua proses baik dalam pengambilan keputusan berskala desa, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun kegiatan-kegiatan lain yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat desa sendiri.

Perubahan kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (termasuk pemerintahan desa) dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999, UU No 32 tahun 2004 serta yang terbaru dengan adanya perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui penetapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, membawa implikasi yang sangat besar. Salah satu implikasi tersebut adalah bahwa desa tidak sekedar merupakan wilayah administratif sebagai kepanjangan tangan pemerintahan pusat di daerah (pelaksana asas dekonsentrasi), tetapi memiliki lebih merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki otonomi luas.

5. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

a. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Empowerment atau yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti pemberdayaan merupakan sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat utamaya Eropa. Untuk memahami konsep empowerment secara tepat dan jernih memerlukan upaya pemahaman latar belakang kontekstual yang melahirkannya.

Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi. Dengan cara ini akan memungkinkan terbentuknya masyarakat madani yang majemuk, penuh keseimbangan kewajiban dan hak, saling menghormati tanpa ada yang merasa asing dalam komunitasnya. Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan masyarakat diberi kuasa, dalam upaya untuk menyebarkan kekuasaan, melalui pemberdayaan masyarakat, organisasi agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya untuk semua aspek kehidupan politik, ekonom, pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan dan sebagainya (Suhendra, 2006: 75).

Menurut Suhartini (2005: 12-13) “Pemberdayaan masyarakat harus menanamkan semangat kemandirian agar pada saatnya nanti masyarakat dapat melaksanakan pembangunan secara mandiri”. Hasil yang ingin dicapai dari proses pemberdayaan adalah pembangunan yang diusahakan masyarakat secara mandiri termasuk pembangunan fisik di

dalamnya. Sedangkan menurut Suhendra (2006: 86) menyatakan “Masyarakat yang berdaya akan mampu dan kuat untuk berpartisipasi dalam pembangunan, mampu mengawasi jalannya pembangunan dan juga menikmati hasil pembangunan”.

b. Tujuan pemberdayaan masyarakat

Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat (Randy R, Dkk. 2007: 75). Masyarakat yang lemah atau yang tidak berdaya diberikan peluang untuk dapat mengembangkan diri menjadi masyarakat yang mandiri dan terlepas dari perangkap kemiskinan.

Tujuan pemberdayaan adalah keadilan sosial dengan memberikan ketentraman kepada masyarakat yang lebih besar serta persamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan langkah-langkah kecil guna terpacainya tujuan yang lebih besar. Masyarakat diberdayakan agar tercipta suatu sistem keadilan sosial berpihak pada masyarakat lemah. (Hurairah, 2008:86)

Dalam konsep yang lain, tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat, khususnya kelompok lemah yang memiliki ketidak berdayaan baik karena kondisi internal (misalnya persepsi mereka sendiri), maupun karena kondisi eksternal (misalnya

ditindas karena struktur sosial yang tidak adil). Guna melengkapi pemahaman mengenai pemberdayaan perlu di ketahui konsep mengenai kelompok lemah dan ketidak berdayaan yang dialaminya. Beberapa kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok lemah atau tidak berdaya meliputi: (Suharto, 2009: 60)

- a. Kelompok lemah secara structural, baik lemah secara kelas, gender, maupun etnis.
- b. Kelompok lemah khusus, seperti manula, anak-anak dan remaja, penyandang cacat, gay dan lesbian, masyarakat terasing.
- c. Kelompok lemah secara personal, yakni mereka yang mengalami masalah pribadi dan keluarga.

Dengan demikian tujuan pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat agar meningkatnya harkat dan martabat lapisan masyarakat yang lemah sehingga tercipta kondisi masyarakat yang tentram dan berkeadilan sosial.

c. Tahap-tahap pemberdayaan

Menurut Sumodingningrat (2004:41) pemberdayaan tidak bersifatselamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dankemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi. Dilihat dari pendapat tersebut berarti pemberdayaan melalui suatu masa prosesbelajar, hingga mencapai status, mandiri. Meskipun demikian dalam rangkamenjaga kemandirian tersebut tetap

dilakukan pemeliharaan semangat, kondisi, dan kemampuan secara terus menerus supaya tidak mengalami kemunduran lagi.

Sebagaimana disampaikan di muka bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

- 1) Tahap kesadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
- 2) Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
- 3) Tahap peningkatan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk menghantarkan pada kemandirian. (Teguh, 2004:82)

Berdasarkan penjelasan di atas, ada tiga tahap pemberdayaan yang saling berhubungan satu sama lainnya, dimana tahap pemberdayaan tersebut guna meningkatkan kapasitas diri terhadap wawasan pengetahuan dan keterampilan dasar yang inovatif untuk menghantarkan pada kemandirian seseorang.

6. Program Pemberdayaan Desa (PPD)

a. Pengertian PPD

Program pemberdayaan Desa (PPD) adalah program yang bertujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat, penyediaan Dana Usaha Ekonomi Desa untuk usaha ekonomi Desa/Kelurahan Simpan Pinjam yang bersumber dari anggaran perbelanjaan Daerah (APBD). Salah satu program PPD yang telah dilaksanakan adalah program dalam bentuk Usaha Ekonomi Simpan Pinjam (UED/K-SP) yang dijalankan oleh BUM Desa. (Perbup Indragiri Hilir No. 10, 2015)

Seluruh proses kegiatan dalam PPD pada hakekatnya memiliki empat dimensi, yaitu: (Perbup Indragiri Hilir No. 10, 2015)

- 1) Memberdayakan masyarakat untuk menentukan sendiri kebutuhannya, merencanakan kegiatan pembangunan, melaksanakannya secara terbuka (transparan) dan penuh tanggung jawab.
- 2) Memberikan dukungan bagi terciptanya lingkungan yang kondusif untuk mewujudkan peran masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan mereka sendiri.
- 3) Menyediakan Dana Usaha Desa/Kelurahan untuk pinjaman yang murah dan mudah guna pengembangan ekonomi masyarakat desa/kelurahan.

- 4) Membangun lembaga ekonomi yang dapat menjadi sandaran perekonomian masyarakat Desa seperti BUM Desa

b. Tujuan PPD

Secara khusus berdasarkan Peraturan Bupati Indragiri Hilir No. 10 tahun 2015, tujuan dilaksanakannya PPD adalah untuk:

- 1) Mendorong penguatan kelembagaan BUM Desa
- 2) Mendorong berkembangnya perekonomian masyarakat desa/kelurahan.
- 3) Meningkatkan dorongan berusaha bagi anggota masyarakat desa/kelurahan yang berpenghasilan rendah.
- 4) Mempercepat penanggulangan kemiskinan melalui pengembangan ekonomi masyarakat dengan pemberian dana usaha desa/kelurahan menuju kemandirian desa
- 5) Meningkatkan pengembangan usaha dan penyerapan tenaga kerja bagi masyarakat desa/kelurahan dan menciptakan lapangan kerja.
- 6) Mengurangi ketergantungan masyarakat dari rentenir.
- 7) Meningkatkan peranan masyarakat dalam pengelolaan Dana Usaha Desa/Kelurahan.
- 8) Meningkatkan kebiasaan gotong royong dan gemar menabung secara tertib.
- 9) Meningkatkan peran perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan desa/kelurahan.

10) Memenuhi kebutuhan sarana/prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat desa/kelurahan.

c. Sasaran PPD

Sasaran yang akan dicapai dari kegiatan ini adalah: (Perbup. Indragiri Hilir No. 10 Tahun 2015)

- 1) Berkembangnya lembaga BUM Desa
- 2) Berkembangnya iklim yang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi perdesaan/kelurahan yang sehat dan berdaya saing tinggi.
- 3) Terpenuhinya kebutuhan dasar sarana dan prasarana penunjang ekonomi, pendidikan dan infra struktur desa/kelurahan melalui pembangunan yang tumbuh dari bawah (*Bottom Up*) yang diimplementasikan oleh seluruh Dinas Instansi Sektoral baik provinsi maupun kabupaten/kota.
- 4) Melembagakan sistem perencanaan partisipatif di lingkungan Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui peran aktif Dinas dan Sektoral.

d. Jenis Kegiatan PPD

Berdasarkan Peraturan Bupati Indragiri Hilir No. 10, tahun 2015, yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang, bahwa desa dapat mendirikan BUM Desa yang mengembangkan empat pilat kegiatan yaitu:

- 1) Pelayanan Jasa Keuangan Mikro
- 2) Pelayanan perdagangan dan pangan
- 3) Pelayanan sarana dan prasarana

4) Pelayanan industry kecil dan kerajinan rakyat

e. Evaluasi PPD

Kegiatan evaluasi dimaksudkan untuk mengukur sejauh mana perkembangan/kemajuan yang telah dicapai dalam melaksanakan program selama periode tertentu. Evaluasi dapat dilakukan secara parsial atau secara menyeluruh seluruh aspek pelaksanaan PPD yang memuat data serta analisa yang menyeluruh, sistematis serta objektif, untuk mengukur tingkat keberhasilan PPD sebagai sebuah program unggulan dalam mendukung upaya menanggulangi masalah.

Kemiskinan, Kebodohan dan Ketertinggalan Infrastruktur (K2I) di Provinsi Riau. Dasar utama dalam evaluasi kinerja ini menggunakan Pedoman Evaluasi Kinerja Program Pemberdayaan Desa (PPD) sesuai dengan Keputusan Gubernur Riau No.KPTS.537/XII/2005 tentang Penetapan Pedoman Evaluasi Kinerja Program Pemberdayaan Desa (PPD) Provinsi Riau, yang ditandatangani oleh Gubernur Riau tanggal 13 Desember 2005.

1) Evaluasi internal

Evaluasi internal PPD bertujuan, antara lain:

- a) Mengetahui capaian yang telah diperoleh selama berlangsungnya program, terutama menyangkut ketiga aspek PPD, yaitu Pemberdayaan Masyarakat, Pengembangan Ekonomi, dan Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Desa/ Kelurahan.

- b) Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi di lapangan dalam upaya mencapai target yang telah ditetapkan oleh program.

Mencari

2) Evaluasi Eksternal

Evaluasi eksternal merupakan tindak lanjut dari evaluasi internal. Evaluasi eksternal biasanya dilakukan oleh tim evaluasi independen yang ditunjuk oleh Pemerintah Provinsi. Pelaksanaan evaluasi eksternal pada PPD direncanakan setelah 3 tahun (satu siklus) pelaksanaan program. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui capaian kinerja program secara keseluruhan dan untuk mengetahui dampak program terhadap perkembangan masyarakat desa/kelurahan lokasi PPD

7. Konsep Evaluasi Kebijakan

a) Pengertian

Mengikuti William N. Dun (2003: 608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi member informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public. Evaluasi member sumbangan pada aplikais metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan, jika kebijakandipandang sebagai suatu pola yang berurutan (Winarno, 2005: 165). Pada dasarnya kebijakan dipandang sebagai suatu pola yang berurutan (Winarno 2005: 165). Pada dasarnya kebijakan publik dijalankan dengan maksud-maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yangberangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.

Thomas Dye menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai (Wayne Parsons, 2005:547). Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan (Winarno, 2005:229). Sehingga, evaluasi dapat mengemban fungsi pembelajaran, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan

keberhasilan dan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindarkan kesalahan yang telah dibuat di masa lalu.

Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan (JP. Lester dan Joseph Stewart dalam Winarno, 2005: 165).

Abidin (2006:211) mengatakan evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian yaitu:

- 1) Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*);
- 2) Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring;
- 3) Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

b) Tujuan dan manfaat evaluasi program

Tujuan dari kegiatan evaluasi program yaitu untuk mengetahui pencapaian tujuan program dengan langkah mengetahui keterlaksanaan kegiatan pada sebuah program, karena seseorang yang ingin mengetahui bagian mana dari komponen dan sub komponen

program yang belum terlaksana dan apa sebabnya perlu memperjelas dirinya dengan apa tujuan program yang akan di evaluasi.

Menurut Rukminto (2008: 188), mengutip pendapat Reurstein sekalipun tidak secara langsung menyebut sebagian tujuan dari pelaksanaan evaluasi, namun dikatan ada sepuluh alasan mengapa evaluasi perlu dilakukan yaitu:

- 1) Untuk melihat apa yang sudah dicapai
- 2) Melihat kemajuan dikaitkan dengan tujuan program
- 3) Agar tercapainya manajemen yang lebih baik
- 4) Mengidentifikasi kekurangan dan kelebihan, untuk memperkuat program
- 5) Melihat perbedaan yang sudah terjadi setelah diterapkan suatu program
- 6) Melihat apakah biaya yang dikeluarkan cukup rasionable
- 7) Untuk merencanakan dan mengelola kegiatan program secara lebih baik
- 8) Melindungi pihak lain agar tidak terjebak dalam kesalahan yang sama atau mengajak pihak lain untuk melaksanakan metode yang serupa bila metode tersebut telah terbukti berhasil dengan baik
- 9) Agar memberikan dampak yang lebih luas
- 10) Memberi kesempatan untuk mendapat masukan dari masyarakat.

c) Kriteria Evaluasi kebijakan

Dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria umum dimaksud untuk member arahan bagi evaluator. kriteria-kriteria yang dirumuskan akan dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Dunn (2003: 610) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi enam tipe sebagai berikut:

- 1) Efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternative mencfapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
- 2) Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu.
- 3) Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
- 4) Kesamaan, erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan social dan menunjuk pada distribusi akibat usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda di masyarakat.
- 5) Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

- 6) Ketepatan adalah kriteria secara ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas *substantive*, karena pertanyaan tentang kebijakan tidak berkenaan dengan satuan criteria individu tetapi dua atau lebih criteria secara bersama-sama.

d) Dimensi evaluasi kebijakan

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

- 7) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat
- 8) Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- 9) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- 10) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- 11) Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai evaluasi program pemberdayaan desa telah dilakukan oleh beberapa peneliti di antaranya yaitu:

Tabel. II.1 Penelitian terdahulu tentang evaluasi program pemberdayaan desa.

Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	2	3	4
Andi Putra (2011), Program Studi Ilmu Pemerintahan Unversitas Islam Riau	Evaluasi Pelaksanaan program pemberdayaan desa (PPD) berdasarkan peraturan Gubernur Nomor 78 Tahun 2009 (studi program pada usaha ekonomi simpan-pinjam (UED-SP)) di Desa Kepenuhan Timur Kecamatan Kepenuhan Kab. Roak Hulu	Evaluasi Program	Indikator Penelitian yaitu, standar program, tujuan program, dan dampak program

1	2	3	4
Ali Akmal (2011), Program Studi Ilmu Pemerintahan Unversitas Riau	Studi Evaluasi Program Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam (UEK-SP) di Kelurahan Maharatu Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru Tahun 2011	Evaluasi Program	Indikator penelitian yaitu, Sosialisasi, penggalian gagasan, jenis kegiatan usaha, hasil kegiatan usaha, proses pemantauan, proses pemeriksaan, proses pengembangan, proses kelanjutan usaha, dan proses pelaporan.

Secara umum dari tabel II.1 persamaan dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu terhadap penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat ini adalah penelitian dilakukan terhadap kebijakan publik yang khususnya evaluasi pelaksanaan program pemberdayaan Desa. Namun pada penelitian ini aspek yang menjadi perbedaan pada penelitian terdahulu yaitu penelitian ini dilakukan terhadap evaluasi program yang mengukur tingkat kebijakan yang telah diterapkan dimaksudkan apakah telah terpenuhi, atau belum aspek-aspek dari sebuah kebijakan yang telah ditetapkan untuk masyarakat diantaranya yaitu: efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan ketepatan dari kebijakan publik khususnya program pemberdayaan desa.

C. Kerangka Pemikiran

Skema kerangka pemikiran pada penelitian ini dapat dilihat pada skema II.1 berikut:

Skema II. 1 Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Olahan data penelitian, 2017

D. Konsep Operasional

Penelitian mengenai Evaluasi Program Pemberdayaan Desa (PPD) Desa Kemuning Muda Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir memiliki satu variable penelitian yaitu Evaluasi Program dengan indikator yaitu: Efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan ketepatan. Agar mudah dipahami dan dimengerti makna-makna yang berkaitan dengan penelitian ini, maka dijelaskan beberapa konsep dalam penelitian ini antara lain:

1. Program Pemberdayaan Desa (PPD) adalah program yang bertujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat, penyediaan Dana Usaha Ekonomi Desa untuk usaha

ekonomi Desa/Kelurahan Simpan Pinjam yang bersumber dari anggaran perbelanjaan Daerah (APBD).

2. UED-SP adalah lembaga keuangan mikro (LKM) yang dibentuk oleh desa/kelurahan melalui musyawarah untuk mengelola dana usaha ekonomi desa dan dana yang berasal dari simpan pinjam masyarakat.
3. Efektifitas adalah tujuan dan manfaat yang ingin dicapai dari sebuah kebijakan
4. Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan dalam sebuah kebijakan yang sesuai dengan kost yang dikeluarkan
5. Kecukupan adalah tingkat efektifitas dalam memuaskan kebutuhan untuk mengurangi adanya masalah
6. Kesamaan merupakan perataan kebijakan yang diberikan kepada masing-masing masing kelompok.
7. Responsivitas adalah hal berkaitan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu
8. Ketepatan adalah tujuan dari kebijakan publik yang sesuai dengan keinginan pengguna dan bernilai guna.

E. Operasional Variabel

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka penulis memaparkan operasional variabel penelitian yang akan di teliti seperti pada tabel II.2:

Tabel. II.2 Operasional Variabel Penelitian

Konsep	Variabel Penelitian	Indikator	Item Penilaian	Skala Pengukuran
Kebijakan Publik adalah keputusan otoritas Negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama (Nugroho 2008:68)	Evaluasi Kebijakan Publik	Efektifitas	- Tercapainya target/sasaran - Tercapainya tujuan	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi Terpenuhi
		Efisiensi	- Terjangkaunya biaya pelaksanaan - Terjangkaunya biaya layanan	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi
		Kecukupan	- Kecukupan pemenuhan dana bagi masyarakat	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi
		Kesamaan	- Pemerataan layanan yang diberikan - keadilan bantuan dana yang diberikan	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi
		Responsivitas	- Program dapat menyelesaikan masalah - Tingkat pengembalian dana	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi
		Ketepatan	- Adanya manfaat program bagi semua pihak - Ketepatan target/sasaran program - Ketepatan tujuan program	Terpenuhi Kurang terpenuhi Tidak terpenuhi

Sumber: Olahan data penelitian, 2017

F. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran dalam penelitian yang digunakan dalam penelitian mengenai PPD di Desa Kemuning Muda Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir diklasifikasikan menjadi 3 kategori yaitu:

1. Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap indikator Evaluasi PPD di Desa Kemuning Muda Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir memiliki persentase perhitungan 67%-100%.
2. Kurang terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap indikator Evaluasi PPD di Desa Kemuning Muda Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir memiliki persentase perhitungan 34%-66%.
3. Tidak terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap indikator Evaluasi PPD di Desa Kemuning Muda Kecamatan Kemuning Kabupaten Indragiri Hilir memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

Sedangkan pengukuran terhadap masing-masing item penilaian indikator diuraikan sebagai berikut:

1. Efektifitas

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) tercapainya target/sasaran. 2) Tercapainya tujuan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) tercapainya target/sasaran. 2) Tercapainya tujuan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) tercapainya target/sasaran. 2) Tercapainya tujuan, berdasarkan persentase perhitungan 0%-33%.

2. Efisiensi

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) terjangkaunya biaya pelaksanaan 2) Terjangkaunya biaya layanan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) terjangkaunya biaya pelaksanaan 2) Terjangkaunya biaya layanan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) terjangkaunya biaya pelaksanaan 2) Terjangkaunya biaya layanan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

3. Kecukupan

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap kecukupan pemenuhan dana bagi masyarakat, berdasarkan

persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap kecukupan pemenuhan dana bagi masyarakat, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap kecukupan pemenuhan dana bagi masyarakat, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

4. Kesamaan

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Pemerataan layanan yang diberikan. 2) Keadilan bantuan dana yang diberikan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Pemerataan layanan yang diberikan. 2) Keadilan bantuan dana yang diberikan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Pemerataan layanan yang diberikan. 2) Keadilan bantuan dana yang diberikan, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

5. Responsivitas

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Program dapat menyelesaikan masalah. 2) Tingkat pengembalian dana, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Program dapat menyelesaikan masalah. 2) Tingkat pengembalian dana, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Program dapat menyelesaikan masalah. 2) Tingkat pengembalian dana, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

6. Ketepatan

Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Adanya manfaat progma bagi semua pihak. 2) Ketepatan target/sasaran. 3) Ketepatan tujuan program, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 67%-100%.

Kurang Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Adanya manfaat progma bagi semua pihak. 2) Ketepatan target/sasaran. 3) Ketepatan tujuan program,

berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 34%-66%.

Tidak Terpenuhi : Jika jawaban responden terhadap 1) Adanya manfaat program bagi semua pihak. 2) Ketepatan target/sasaran. 3) Ketepatan tujuan program, berdasarkan persentase memiliki persentase perhitungan 0%-33%.

