

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Pengertian Pemerintahan

Secara harfiah istilah pemerintah atau dalam bahasa Inggris adalah padanan dari kata *government*. Sedangkan istilah pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *governance* yang berarti “*Act, fact, manner, of governing*”, atau yang biasa populer disebut sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau tata kelola pemerintahan. *Governance* merupakan suatu proses atau kegiatan, yang merupakan serangkaian kegiatan (proses) interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atau kepentingan-kepentingan yang ada.

Menurut Ndraha (2011:36) pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Munaf (2016:47) mengatakan pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Sedangkan menurut Syafiie (2014:12) pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi (Kaufman dalam Thoha, 1995 : 101).

Fungsi pemerintahan diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- 1). Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.
- 2). Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan (Ndraha, 2011 : 85).

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah adalah 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.

Pemerintah Daerah menurut Misdyanti dan Kartasapoetra (1993:17) adalah Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah.

Penyebutan “prinsip otonomi seluas-luasnya” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diuraikan dengan beberapa asas menjadi :

1) Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

3) Tugas pembantuan

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.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Implikasi dari ketiga asas tersebut di atas dijelaskan oleh Syafiie (2009:110) sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah, akibat adanya desentralisasi lalu diadakan daerah otonomi yang diberikan hak wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Daerah Otonom, akibat adanya otonomi daerah lalu dibentukkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan yang meliputi provinsi, kabupaten/kota, dan desa dimana pemerintahan daerah mempunyai wewenang dalam mengatur urusannya di daerah atas dasar asas desentralisasi.

3. Konsep Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992) otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30). Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2007:29). Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

4. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam

undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007:7-8). Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007:5).

5. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy (2004:32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

6. Manajemen Pemerintahan

Manajemen memiliki peran penting dalam menggerakkan segala sumber daya organisasi dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Sebagai alat

pencapaian tujuan, organisasi itu tidak boleh tinggal diam atau statis, melainkan harus bergerak melalui beberapa proses yang dinamakan manajemen, dengan kata lain bahwa manajemen itu merupakan penggerak tubuh organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan terlebih dahulu.

Manajemen pemerintahan adalah proses kegiatan dalam rangka melaksanakan tatakelola atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Fungsi manajemen pemerintahan menurut Supriyanto (2009:41), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi.
2. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat.
3. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
4. Manajemen pemerintahan berarti penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian bidang tatakelola pemerintahan.

Sederhananya manajemen pemerintahan merupakan suatu kegiatan tatakelola pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

7. Konsep Camat

Camat adalah pemimpin yang di tunjuk langsung oleh Bupati/Walikota untuk membantu pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan

pemerintahan daerah dan otonomi daerah sebagai pemimpin Camat mempunyai peran yang sangat penting dalam pemerintahan kecamatan.

Camat menurut Suryaningrat (1981:2) adalah seorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa desa atau kelurahan. Camat juga seorang eksekutif yaitu seorang pelaksana tugas pemerintah. Seperti salah satu tugas dan fungsinya sebagai kepala wilayah kecamatan yaitu mengendalikan pembangunan.

Koeswara mengatakan Camat tidak lagi berkedudukan sebagai kepala wilayah kecamatan dan sebagai alat pemerintah pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki sebagian kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki sebagian kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dalam wilayah kecamatan.

Penyelenggaraan pemerintahan kecamatan memerlukan adanya seorang pemimpin yang selalu mampu untuk menggerakkan bawahannya agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab untuk berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara berdayaguna dan berhasil guna. Keberhasilan pembangunan akan terlihat dari tingginya produktivitas, penduduk makmur dan sejahtera secara merata (Budiman, 1995: 4).

Camat mempunyai peranan yang sangat penting, karena dalam hirarki pemerintahan kecamatan merupakan salah satu lembaga supra desa, yang mana salah satu tugasnya adalah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap

pemerintahan desa dalam rangka tertib administrasi pemerintahan. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan perangkat kabupaten dalam pembinaan dan pengawasan kaerena hal tersebut telah dilimpahkan kepada kecamatan. Semakin meningkatnya pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat desa, maka penyelenggaraan administrasi pemerintahan pada tingkat desa semakin penting artinya dalam upaya mewujudkan desa yang mampu menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Keberhasilan dalam tugas pemerintah desa dipengaruhi oleh tingkat ketrampilan kepala desa dan perangkatnya untuk itu diperlukan pembinaan untuk meningkatkan kemampuan dalam menjalankan pemerintahan. Kemampuan uang dimiliki perangkat desa sangat dibutuhkan untuk kelacaran pelaksanaan penyelenggaraan administrasi desa (Nurcholis dkk, 2010: 18).

8. Konsep Peran

Menurut Narwoko (2004:138-139), peran (*role*) merupakan aspek dinamis dari kedudukan (*status*). Artinya seseorang telah menjalankan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka orang itu telah menjalankan suatu peran.

Peranan diartikan adalah atribut sebagai akibat dari status. Peranan hanyalah sebuah aspek dari status, dan status adalah pola perilaku kolektif yang secara norma diharapkan dari orang-orang lain. Oleh karena itu, maksud konsep “peranan” adalah untuk membuat garis batas antara masyarakat dan individu. Dalam batas peranan sosialnya, seorang mempunyai batas kebebasan tertentu (Rauf, 2015: 97-98).

Menurut Soekanto dalam Rauf (2015:98) mengatakan peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisah-pisahkan, karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan.

Menurut Karl (2002:431) Konsep peranan itu berkaitan dengan kegiatan seseorang dalam kedudukan tertentu baik dalam system masyarakat maupun dalam organisasi. Selanjutnya mereka menyimpulkan peranan adalah perilaku yang langsung atau tindakan yang berkaitan dengan kedudukan tertentu dalam struktur organisasi.

Selanjutnya peranan melekat pada individu-individu dalam masyarakat penting bagi hal-hal sebagai berikut :

- a. Peranan harus dilaksanakan jika ingin mempertahankan kelangsungan struktur masyarakat.
- b. Peranan melekat individu-individu yang mampu melaksanakannya.
- c. Belum tentu semua orang dapat melaksanakan perannya.
- d. Baik karena terbentur dengan kepentingan-kepentingan pribadi dan kepentingan orang lain.

Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola hidupnya. Hal itu yang berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan

oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peranan adalah karena mengatur perilaku seseorang. Peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Dengan demikian juga dengan sebuah lembaga atau institusi memiliki peranan jika ada norma yang mengatur sebagai pola penentu gerak, misalnya tugas pokok dan fungsi serta kewenangan seseorang Camat. Namun peranan lebih banyak menuju pada fungsi, penyesuaian dan suatu proses. Menjalankan peranan berarti melaksanakan hak dan kewajiban secara tanggungjawab.

Dari definisi diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa peran merupakan perilaku atau sikap yang dilakukan oleh seseorang yang memiliki kedudukan dalam masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya.

9. Pengawasan

Salah satu fungsi camat adalah fungsi pengawasan. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Pengawasan ialah proses pemantauan, penilaian, dan pelaporan rencana atas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan untuk tindakan korektif guna penyempurnaan lebih lanjut.

Strong (dalam Brantas: 2009) menyebutkan *Controlling is the process of regulating the various factors in an enterprise according to the requirement of its plans* (pengawasan adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana).

Sedangkan Sarwoto (2010:94) mengatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.

Menurut Dharma (2004:21) pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, dengan berpedoman pada petunjuk baku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Pengawasan meliputi kegiatan penilaian atas hasil kerja yang telah dilakukan. Bila ditemukan aktifitas yang menyimpang atau standar atau petunjuk baku yang telah ditetapkan, maka diperlukan sesuatu tindakan korektif sesuai dengan prosedur-prosedur dan ukuranyang telah ditetapkan.

Marnis (2012:344) mengatakan pengawasan adalah proses pemantauan kegiatan organisasional untuk mengetahui apakah kinerja aktual sesuai dengan standar dan tujuan organisasional yang diharapkan. Dilanjutkan lagi dengan pendapat (Darwis, 2007:12) pengawasan adalah proses pengamatan, pemeriksaan, pengendalian dan pengoreksian daripada pelaksanaanseluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan/ kegiatan organisasi yang dilakukan. Darwis, dkk (2009:125) menyatakan pengawasan adalah proses pengamatan, pemeriksaan, pengendalian dan pengoreksian dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan/kegiatan sebelumnya.

Menurut Brantas (2009:195) adapun langkah-langkah proses pengawasan melalui beberapa tahap sebagai berikut :

1. Menentukan standar yang akan digunakan sebagai dasar pengawasan
2. Mengukur pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai
3. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan agar pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

Proses pengawasan pada dasarnya dilakukan oleh administrasi dan manajemen dengan mempergunakan dua macam teknik, sebagaimana menurut Hasibuan (2011:245-246) teknik pengawasan terdiri atas :

1. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan sendiri secara langsung oleh seorang manajer. Manajer memeriksa pekerjaan yang sedang dilakukan untuk mengetahui apakah dikerjakan dengan benar dan hasil-hasilnya sesuai dengan yang dikehendakinya.

Pengawasan langsung ini dapat berupa :

- a. Inspeksi Langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh atasan terhadap bawahan pada saat kegiatan dilakukan.
 - b. Observasi ditempat, adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebelum kegiatan dilaksanakan.
 - c. Laporan ditempat, adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung pada saat atasan mengadakan inspeksi langsung kegiatan dilaksanakan.
2. Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan dari jarak jauh, artinya dengan melakukan laporan yang diberikan oleh bawahan. Laporan ini dapat berupa :
 - a. Laporan tertulis, adalah laporan yang disampaikan oleh bawahan kepada atasan dalam bentuk laporan kegiatan yang dibukukan, yang dilaporkan secara berkala.
 - b. Laporan Lisan, adalah laporan yang disampaikan bawahan secara langsung kepada atasan mengenai kendala yang dihadapi pada saat melakukan kegiatan, baik berupa penyimpangan maupun saran-saran.

3. Pengawasan berdasarkan kekecualian adalah pengendalian yang dikhususkan untuk kesalahan-kesalahan yang luar biasa dari hasil atau standar yang diharapkan. Pengendalian semacam ini dilakukan dengan cara kombinasi langsung dan tidak langsung oleh manajer.

Menurut Suwignjo (2006:110) menyatakan bahwa pengawasan adalah keseluruhan kegiatan untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Adapun langkah-langkah dalam pelaksanaan pengawasan ini antara lain adalah:

1. Pengamatan dilapangan
2. Inspeksi langsung
3. Pelaporan

Sementara menurut Terry (dalam Zulkifli, 2009 ; 125) ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan standar
2. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan/(data hasil pengamatan, laporan, dan data statistik).
3. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan
4. Koreksi, penyesuaian kegiatan operasional supaya mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

Sedangkan menurut Kreitner (dalam Zulkifli, 2005 ; 216) manajemen akan efektif berjalan jika terpenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Integrasi, pengawasan harus terintegrasi dengan keseluruhan sistem organisasi atau *built in control*.
2. Objektif, sistem pengawasan harus menggunakan data dan memberikan informasi objektif.

3. Akurat, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang akurat.
4. Tepat waktu, informasi yang dilibatkan kepada sistem kontrol harus tepat waktu.
5. Fleksibel, sistem pengawasan harus fleksibel sehingga dapat mengakomodasi perubahan-perubahan dan penyesuaian.

Pengawasan tidak hanya berfungsi untuk menilai apakah sesuatu itu berjalan dengan baik dan tidak, akan tetapi termasuk tindakan koreksi yang mungkin diperlukan maupun penentuan sekaligus penyesuaian standar yang terkait dengan pencapaian tujuan dari waktu ke waktu.

10. Konsep Evaluasi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) evaluasi adalah penilaian atau hasil. Sedangkan Bryan (1987) mengatakan evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

Menurut Jones (dalam Tangkilisan, 2003:118) mengemukakan bahwa evaluasi atau suatu kebijakan berarti dilakukan peninjauan ulang untuk mendapatkan perbaikan dari dampak yang tidak diinginkan. Proses dilakukan evaluasi kebijakan yaitu : apakah akibat-akibat suatu program, apakah akibat tersebut memang diinginkan, bagaimana hasilnya yang dicapai, bagaimana respon yang muncul, bagaimana lokasi dan kondisi di lapangan, bagaimana dukungan peraturan perundang-undangannya, dan bagaimana sikap kelompok yang ada.

Dengan demikian evaluasi adalah serangkaian kegiatan untuk mengetahui tolak ukur perbandingan sebelum dan sesudah suatu program yang telah

dilaksanakan. Teori di atas, senada dengan Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan yang berbunyi "Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.

Menurut Ndraha (2011:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Maka ada tiga model evaluasi sebagai berikut :

1. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan dan tolak ukurnya adalah *Before*.
2. Model *Das Solen-Das Sein*, yaitu perbandingan apa yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Das Solen*.
3. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan) dan tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Sedangkan menurut lexander dalam Aminudin (2007:48) metode evaluasi dapat diklasifikasikan menjadi lima, yaitu :

1. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudahnya.
2. *Actual versus planned performance comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada (*actual*) dengan ketetapan perencanaan yang ada (*planned*).

3. *Experintal (controlled) model*, metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan yang terkendali untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
4. *Quasi experimental models*, merupakan metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan/pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.
5. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian yang hanya berdasarkan pada penilaian biaya terhadap suatu rencana.

Dari pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa evaluasi dimaksud untuk menyempurnakan atau pembangunan kebijakan, temuan hasil evaluasi digunakan untuk bahan analisis penyempurnaan kebijakan yang selanjutnya. Dalam proses membandingkan tujuan kebijakan dalam hasil yang dicapai, perlu juga dievaluasi ketepatan masalah. Evaluasi atau masalah menjadi penting karena evaluasi tujuan saja tanpa disertai penilaian terhadap masalah yang menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi yang lengkap untuk menyusun strategi penyempurnaan dan pembangunan kebijakan.

Ndraha (2011:201) menyatakan bahwa evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Selanjutnya Subarsono (2012:119) mengatakan evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya. Indikator atau kriteria yang dikembangkan oleh Dunn dalam Subarsono (2012:126) mencakup lima indikator sebagai berikut:

- a. Efektivitas
- b. Kecukupan
- c. Pemerataan
- d. Responsivitas
- e. Ketepatan

11. Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu proses untuk melakukan perubahan. Siagian dalam Bratakusumah (2004:4) menyatakan pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*national building*). Sedangkan Ginanjar dalam Bratakusumah (2004:4) memberikan pengertian lebih sederhana yaitu sebagai suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Menurut (Todaro & Smith 2003) terjemahan Arsyad (2011:45) pembangunan harus dilihat sebagai suatu proses yang multidimensional yang mencakup perubahan-perubahan mendasar didalam struktur sosial, perilaku masyarakat, perbaikan institusi-institusi yang seiring dengan peningkatan

pertumbuhan ekonomi, penurunan ketidakmerataan distribusi pendapatan dan pemberantasan kemiskinan. Dengan demikian, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana.

Menurut Todaro (2000:21) definisi pembangunan memberikan beberapa implikasi bahwa:

1. Pembangunan bukan hanya diarahkan untuk peningkatan *income*, tetapi juga pemerataan.
2. Pembangunan juga harus memperhatikan aspek kemanusiaan, seperti peningkatan:
 - a. *Life sustenance* : Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar.
 - b. *Self-Esteem* : Kemampuan untuk menjadi orang yang utuh yang memiliki harga diri, bernilai, dan tidak “diisap” orang lain.
 - c. *Freedom From Survitude* : Kemampuan untuk melakukan berbagai pilihan dalam hidup, yang tentunya tidak merugikan orang lain.

Konsep dasar pembangunan telah melahirkan beberapa arti pembangunan yang sekarang ini menjadi populer (Todaro, 2000:24), yaitu:

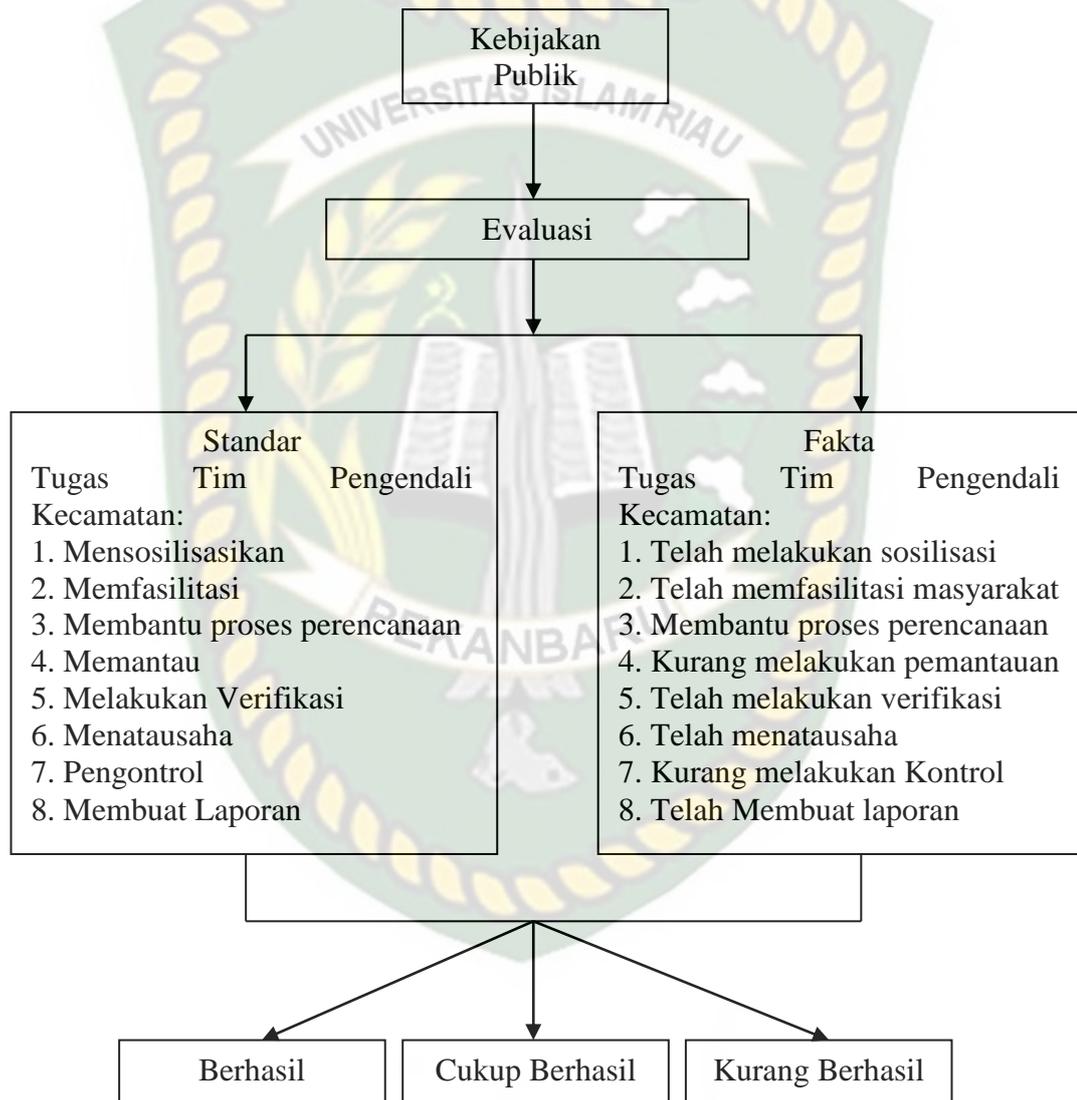
1. *Capacity*, hal ini menyangkut aspek kemampuan meningkatkan income atau produktifitas.
2. *Equity*, hal ini menyangkut pengurangan kesenjangan antara berbagai lapisan masyarakat dan daerah.
3. *Empowerment*, hal ini menyangkut pemberdayaan masyarakat agar dapat menjadi aktif dalam memperjuangkan nasibnya dan sesamanya.
4. *Suistanable*, hal ini menyangkut usaha untuk menjaga kelestarian pembangunan.

B. Kerangka Pikir.

Evaluasi dalam penyelenggaraan program pembanguann di wilayahnya perlu dilakukan untuk mendapatkan hasil kesesuaian atau ketidaksesuaian antara pelaksanaan dengan rencana yang telah ditetapkan, sehingga dapat diketahui dengan jelas tingkat keberhasilan dari suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan. Dalam penelitian ini evaluasi yang hendak dilihat adalah tugas dari tim pengendali kecamatan pada program PPIDK Mandiri di Kecamatan

Kerumutan Kabupaten Pelalawan. Untuk lebih jelasnya dapat disajikan dalam bentuk skema berikut ini :

Gambar II.1 : Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan PPIDK Mandiri Di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan.



Sumber: Olahan Penelitian, 2017

C. Konsep Operasional

Guna menghindari dari kekeliruan dalam penggunaan istilah di dalam penulisan ini, maka berikut ini penulis akan menuangkan konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya dalam bentuk nyata secara operasionalnya tentang hasil kajian sebagai berikut:

- a. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah Kabupaten Pelalawan yang menerbitkan kebijakan program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan di Kabuapten Pelalawan.
- b. Program PPIDK adalah salah satu program andalan pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan dalam mewujudkan percepatan pembangunan daerah dan mempercepat kesejahteraan masyarakat dari tingkat paling bawah desa/kelurahan.
- c. Kecamatan adalah suatu wilayah administratif yang melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai perpanjangan tangan dari Bupati/Walikota.
- d. Evaluasi dalam penelitian ini adalah hasil kerja yang diperlihatkan pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam memenuhi kebutuhan listrik di masyarakat Kecamatan Kerumutan.
- e. Tim Pengendali Kecamatan adalah tim yang dibentuk dan ditetapkan Camat berdasarkan Surat Keputusan Camat untuk mengendalikan pelaksanaan program PPIDK Mandiri di Kecamatan.
- f. Adapun indikator yang diteliti sesuai dengan pokok permasalahan mengenai evaluasi tugas ini adalah :

1. Mensosialisasikan dalam penelitian ini adalah melakukan sosialisasi program PPIDK kepada masyarakat setempat
2. Memfasilitasi dalam penelitian ini adalah melakukan fasilitasi kegiatan musyawarah dengan masyarakat untuk menampung aspirasi pembangunan dari masyarakat dan memastikan terbentuknya tim pelaksana dan pengawas di desa/kelurahan.
3. Membantu proses perencanaan dalam penelitian adalah membantu proses perencanaan dan mengetahui hasil perencanaan serta pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh tim pelaksana
4. Memantau dalam penelitian ini adalah melakukan pengamatan atas aktivitas kegiatan PPIDK dan pro kontra program PPIDK yang dilaksanakan dilapangan serta mencari jalan keluarnya.
5. Melakukan Verifikasi dalam penelitian ini adalah melakukan penilaian dan pengoreksian usulan yang diajukan masyarakat.
6. Menatausaha dalam penelitian ini adalah menata dokumen-dokumen perencanaan, pelaksanaan, dan membuat pelaporan dan evaluasi program PPIDK.
7. Pengontrol dalam penelitian ini adalahn melaksanakan program PPIDK yang mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas pembangunan kepada masyarakat.
8. Membuat Laporan dalam penelitian ini adalah membuat dan menyampaikan laporan secara tertulis kepada pemerintah daerah.

D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1 Operasional Variabel Tentang Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan PPIDK Mandiri Di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator	Pengukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (Ndraha, 2011:201)	Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan	Mensosialisasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Sosialisasi program PPIDK secara lisan kepada masyarakat b. Sosialisasi program PPIDK secara tertulis kepada masyarakat c. Sosialisasi program PPIDK dengan menggunakan media cetak (spanduk, baleho) kepada masyarakat 	Nominal
		Memfasilitasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Memfasilitasi musyawarah dengan masyarakat b. Memastikan terbentuknya tim pelaksana di desa/kelurahan c. Memastikan terbentuknya tim pengawas di desa/kelurahan 	
		Membantu proses perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> a. Membantu proses perencanaan b. Mengetahui hasil perencanaan c. Mengetahui pelaksanaan kegiatan 	Nominal

1	2	3	4	5
		Memantau	<ul style="list-style-type: none"> a. Memantau penerapan prinsip PPIDK Mandiri b. Membantu menyelesaikan masalah yang muncul dilapangan c. Meredam masalah yang kontra dengan program PPIDK 	Nominal
		Melakukan Verifikasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan penilaian dokumen usulan kegiatan b. Melakukan pengoreksian dokumen usulan kegiatan c. Menetapkan usulan yang layak dimasukkan dalam program PPIDK 	Nominal
		Menatausah an	<ul style="list-style-type: none"> a. Menata dokumen erencanaan PPIDK b. Membuat dokumen pelaksanaan PPIDK c. Membuat dokumen laporan pelaksanaan kegiatan 	Nominal
		Pengontrol	<ul style="list-style-type: none"> a. Melakukan kontrol transparansi kegiatan b. Mengedapan akuntabilitas pembangunan 	Nominal
		Membuat laporan	<ul style="list-style-type: none"> a. Membuat laporan pelaksanaan kegiatan b. Menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan 	Nominal

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

E. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (attribut) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang digunakan adalah *Skala Likert*, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

1. Pengukuran Variabel Penelitian

Berhasil : Apabila keseluruhan indikator dari Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan PPIDK Mandiri Di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan dilaksanakan berada pada kategori > 67%.

Cukup berhasil : Apabila keseluruhan indikator dari Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan PPIDK Mandiri Di Kecamatan Kerumutan Kabupaten Pelalawan dilaksanakan berada pada kategori 34 – 66%.

Kurang berhasil : Apabila keseluruhan dari indikator Evaluasi Tugas Tim Pengendalian Kecamatan Dalam Mengawasi Pelaksanaan Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Desa/Kelurahan PPIDK Mandiri Di Kecamatan Kerumutan

Kabupaten Pelalawan dilaksanakan berada pada kategori < 33%

2. Pengukuran Indikator Penelitian

a. Mensosialisasikan

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.
- Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.
- Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

b. Memfasilitasi

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.
- Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.
- Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

c. Membantu proses perencanaan

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.
- Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

d. Memantau

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.

Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

e. Melakukan Verifikasi

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.

Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

f. Menatausaha

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.

Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

g. Pengontrol

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.

Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.

h. Membuat Laporan

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\geq 67\%$.

Cukup baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $\leq 33\%$.