

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

2. Konsep Pemerintahan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi

Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan Otonomi Daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang dimaksud adalah bagaimana daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum. Organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001:1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004:10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintahan menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi

yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi kata “pemerintah” dan ketika mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri (dalam Syafiie, 2011;5).

Menurut Iver dalam Syafiie (2005:22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu biasa diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011:6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Kansil (2003:189) Agar keterlaksanaan tugas-tugas pemerintahan dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijakan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit

Sementara itu, dalam Awang dan Wijaya (2012:6) istilah pemerintah dan pemerintahan mengandung perbedaan arti. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sementara pemerintah merupakan organyang menyelenggarakan tugas dan wewenang tersebut. Yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan bersifat statis, sedangkan tugas-tugas bersifat dinamis. Seseorang melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan yakni hak untuk melaksanakan tugas.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, (dalam Munaf 2016:77), pemerintah dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh fungsi kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur secara langsung oleh UUD 1945 maupun lembaga-lembaga yang diatur oleh Undang-Undang. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah Presiden/eksekutif. Menurut Kuntjoro Purbopranoto mengatakan pemerintah dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan Negara, sedangkan arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja.

Sedangkan pengertian Perbuatan Pemerintah merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Remijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “bestuur handling” yaitu tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vallen Hoven, perbuatan pemerintah merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.

Dari keseluruhan definisi diatas tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu secara baik dan benar serta indah melakukan suatu atau tidak melakukan suatu dalam mengkoordinasi, memimpin dalam hubungan antara dengan masyarakat, antara departemen dan unit tubuh pemerintahan itu sendiri.

3. Kepemimpinan Pemerintahan

Kepemimpinan berasal dari kata dasar “pimpin” yang berarti bimbing atau tuntun. Dari kata pimpinan inilah lahir kata kerja “memimpin” yang artinya membimbing atau menuntun, dan kata benda “pemimpin” yaitu orang-orang yang berfungsi membimbing atau menuntun.

Menurut Hasibuan (2005:43) pemimpin adalah seseorang dengan wewenang kepemimpinannya mengarahkan bawahannya untuk mengerjakan sebagian dari pekerjaannya dalam mencapai tujuan. Kepemimpinan adalah suatu proses pengaruh sosial dimana pemimpin mengusahakan partisipasi sukarela dari para bawahan dalam suatu usaha untuk mencapai tujuan organisasi.

Pasolong (2008:114-115) mengatakan bahwa persyaratan kepemimpinan itu harus selalu dikaitkan dengan tiga hal penting, yaitu : (1) kekuasaan, yaitu otoritas dan legalitas yang memberikan kewenangan kepada pemimpin guna mempengaruhi dan menggerakkan bawahan untuk berbuat sesuatu, (2) kelebihan, keunggulan, keutamaan, sehingga orang mampu mengatur orang lain, sehingga orang tersebut patuh pada pemimpin, dan bersedia melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, (3) kemampuan, yaitu segala daya, kesanggupan, kekuatan dan

kecakapan/keterampilan teknis maupun sosial yang dianggap melebihi dari kemampuan anggota biasa.

Pasolong (2010:32) Peran pemimpin birokrasi yang mutlak dilakukan adalah (1) **Merencanakan**, yaitu suatu hal yang sangat urgent dari seluruh kegiatan. Oleh karena perencanaan merupakan sarana bagi pemimpin birokrasi untuk menentukan ke arah mana birokrasi akan dibawa, sulit diharapkan hasil yang baik jika perencanaan dalam birokrasi kurang baik, sekalipun pelaksanaan dilakukan dengan baik. (2) **Pengorganisasian**, yaitu suatu konsep yang memiliki makna yang cukup luas karena menyangkut dua hal yaitu : (a) Struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan. Secara umum yang mengatur struktur birokrasi adalah pemimpin birokratis tingkat atas (eksekutif). Akan tetapi yang dibahas adalah unit birokrasi dalam kaitannya dengan sekelompok orang yang mempersatukan dirinya untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dapat mereka laksanakan sendiri, (b) Penempatan pegawai dalam birokrasi. Hal ini pemimpin birokrasi harus mengetahui lebih dulu tentang karakteristik orang yang akan ditempatkan sebaik mungkin, guna mendapatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat sekaligus menggunakan gaya kepemimpinan yang tepat pada situasi bawahan yang tepat. (3) **Mengawasi**, yaitu kegiatan pemimpin yang sangat menentukan, karena dengan mengawasi menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang telah direncanakan. Pada dasarnya pemimpin birokrasi mengawasi tiga hal yaitu uang, bahan, dan pegawai. Langkah yang diperlukan dalam mengawasi adalah menentukan standar, ukuran hasil, dasar standar dan melakukan perbaikan jika diperlukan, dan (4) **Mengevaluasi**, yaitu pemimpin birokrasi

berperan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan para pegawai, apakah pelaksanaan pekerjaan berjalan secara efisien dan efektif, ataukah pelaksanaan pekerjaan justru terjadi inefisiensi. Hasil evaluasi inilah yang dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan-perbaikan jika ditemukan ada kendala-kendala dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat.

Berdasarkan unsur yang telah dikemukakan diatas, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan merupakan suatu cara yang dilakukan seorang pemimpin dengan berbagai cara untuk mempengaruhi orang lain atau kelompok agar bertindak sesuai keinginan si pemimpin.

4. Konsep Evaluasi

Nurcholis (2005:67) menyatakan evaluasi merupakan penilaian secara menyeluruh dari *input*, *proses*, *outputs*, dan *outcomes* melalui evaluasi dapat diketahui apakah kegiatan tersebut berhasil atau tidak.

Menurut Brigman & Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002 :138) mengacu pada empat indikator pokok yaitu *input*, *proses*, *output*, *outcome*. Masing-masing indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

- a. Indikator Input (Masukan) indikator input memfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini terdiri atas sumber daya manusia, uang atau infrastruktur lainnya.

b. Indikator Proses

Indikator proses memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini terdiri atas aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan tertentu.

c. Indikator Outputs (Hasil)

Indikator hasil, memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya beberapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.

d. Indikator Outcome (Dampak)

Indikator dampak, memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan. Apakah kerusakan lingkungan dapat diminimalisasi dalam jangka lama.

Menurut Tangkilisan (2003:28) walaupun pengukuran evaluasi tersebut bervariasi, secara umum kinerja dari evaluasi kebijakan tersebut mengacu empat indikator pokok yakni indikator *input*, *proses*, *outputs*, dan *outcomes*.

Nurcholis (2005:67) Indikator **Input** memfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator input ini dapat meliputi sumberdaya manusia, uang, atau infrastruktur lainnya. Indikator **Proses** memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.

Indikator *Outputs* (hasil), memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya beberapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu, beberapa penduduk miskin yang tercover dalam kebijakan tertentu, demikian seterusnya. Dan terakhir *Outcomes* (dampak), memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment). Evaluasi kinerja sangat penting untuk menialai akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi apakah uang tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Pendapat William N. Dunn, 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. (Dunn, 2003:608).

Pengertian diatas menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataan mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu :

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program.
 2. Interdependensi fakta nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai.
 3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokad, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil dimasa depan.
 4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan sekaligus cara.
- (Dunn, 2003:608-609).

Berdasarkan penjelasan diatas, karakteristik evaluasi terdiri dari empat karakter yaitu :

- a. Fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Interdependensi fakta nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu.
- c. Orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut.

- d. Dualistis nilai, kerana nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Menurut Dunn (1998:608) mengemukakan enam langkah evaluasi kebijakan :

1. Efektivitas yaitu apakah hasil yang diinginkan tercapai.
2. Efisiensi yaitu seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan .
3. Kecukupan yaitu seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.
4. Pemerataan yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
5. Responsivitas yaitu apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
6. Ketetapan yaitu apakah hasil (tujuan) yang dicapai memiliki manfaat.

Dari aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data dan informasi, pengolahan, penafsiran, dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi juga dapat diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. (Nurcholis, 2005:169)

Adapun evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih

baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. (Winarno, 2007 :230)

Namun demikian, evaluasi evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya hanya merupakan salah satunya saja dari apa yang bisa dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. Setidaknya ada 3 (Tiga) hal yang dapat dilakukan seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, ketiga hal tersebut adalah :

- a. Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi dan pelayanan yang disediakan.
- b. Evaluasi kebijakan barang kali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial seperti misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas dan mengurangi tingkat kriminalitas.
- c. Evaluasi kebijakan barang kali menyangkut kebijakan-kebijakan dalam bentuk *Policy Fed Back*, termasuk didalamnya reaksi dan tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan (Winarno, 2007:230-232).

Untuk melakukan evaluasi baik dengan margin kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satunya adalah menurut Edward A. Suchman dalam Winarno (2007:230) mengemukakan 6 (enam) langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan

4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan. Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai atau menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.

5. Pembinaan

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan bahwa pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana di maksud dalam Pasal 112 ayat (1) meliputi :

- a. Memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;
- b. Memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. Memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. Melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. Melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa;
- f. Menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;

- g. Mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;
- h. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- i. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- j. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- k. Melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
- l. Melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- m. Melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan
- n. Memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Menurut Thoha (2003:7-9) pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu hal. Ada dua unsur pengertian pembinaan yakni pembinaan itu sendiri berupa tindakan, proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan yang kedua adalah bahwa dalam pembinaan itu bisa menunjukkan pada “perbaikan“ atas sesuatu.

Selain itu menurut Efendi (2003:24) disebutkan bahwa pembinaan adalah pendidikan dalam rangka perbaikan dan pembaharuan suatu kondisi pada orang, perorangan, kelompok maupun dalam aspek bidang kehidupan tertentu secara langsung termasuk di dalamnya bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang politik, sehingga mulai pendidikan itu dapat mencapai titik maksimal.

Mangunhardjana (2004:17) mengatakan bahwa unsur-unsur dalam pembinaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Isi harus sesuai dengan tingkat perkembangan dan pengetahuan para peserta pembinaan maupun berhubungan dengan pengalaman mereka.
2. Isi tidak selalu teoritis, tetapi praktis dalam arti dapat dibahas dan dikembangkan dari berbagai pandangan dan pengalaman para peserta, dapat diperaktekan dalam kehidupan nyata.
3. Isi tidak terlalu banyak, tetapi disesuaikan dengan daya tangkap peserta dengan waktu yang tersedia.

Tujuan pembinaan menurut Nurcholis (2005:133) yaitu :

- a. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan hasil guna.
- b. Untuk meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja.
- c. Diarahkan kepada terwujudnya pegawai-pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, dan Negara.
- d. Ditunjukkan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi.
- e. Diarahkan pada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai.
- f. Diarahkan pada pembinaan sistem karier dan pembinaan prestasi kerja.

Pembinaan menurut Santoso (2005:52) adalah usaha memelihara, melatih, dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi, pembinaan disiplin kerja pegawai adalah rangkaian usaha untuk melatih dan meningkatkan sikap kesedian pegawai mentaati peraturan yan berlaku

Menurut Santoso (2005 :57) bahwa pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain :

a. Penyuluhan

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia kata penyuluh berasal dari kata “suluh” yang berarti barang yang dipakai untuk media penerangan atau obor. Sedangkan penyuluh adalah orang bertugas memberikan penerangan atau penunjuk jalan. Sehingga makna arti dalam kata penyuluhan yaitu suatu proses atau cara yang dilakukan oleh seorang penyuluh untuk memberikan penerangan atau informasi kepada orang lain dari semula yang tidak tahu menjadi tahu dan yang tahu menjadi lebih tahu. Penyuluhan dalam arti umum berarti ilmu sosial yang mempelajari sistem dan perubahan pada individu serta masyarakat agar dapat terwujud perubahan yang lebih sesuai dengan apa yang diharapkan. Penyuluhan merupakan suatu kegiatan mendidik sesuatu kepada masyarakat, memberi pengetahuan, informasi-informasi, dan kemampuan-kemampuan agar dapat membentuk sikap dan berperilaku hidup menurut apa yang seharusnya penyuluhan adalah usaha-usaha suatu badan, baik pemerintah maupun swasta dalam rangka meningkatkan kesadaran, pemahaman sikap dan keterampilan warga masyarakat berkenaan dengan hal tertentu.

b. Pengarahan

Pengarahan merupakan hubungan manusia dalam kepemimpinan yang mengikat para bawahan agar bersedia mengerti dan menyumbangkan tenaganya secara efektif serta efisien dalam pencapaian tujuan suatu organisasi. Didalam

manajemen, pengarahan ini bersifat sangat kompleks karena disamping menyangkut manusia juga menyangkut berbagai tingkah laku dari manusia-manusia itu sendiri. Pengarahan juga merupakan suatu dimana manajer memberi suatu intruksi, petunjuk, dan mengawasi pelaksanaan pekerja untuk mengantisipasi tujuan. Pengarahan dapat dikatakan sebagai jantung dari proses manajemen. Perencanaan, pengorganisasian, dan staffing tidak berjalan dengan baik bila fungsi pengarahan tidak dilakukan. Jadi pengarahan adalah suatu proses dimana pimpinan memberi intruksi, petunjuk, dan mengawasi pelaksanaan pekerja untuk mencapai tujuan.

c. Bimbingan

Bimbingan adalah merupakan salah satu bentuk helping atau bantuan yang diberikan kepada seseorang yang membutuhkan. Sebuah bimbingan harus dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan karena hasil dari bimbingan itu sendiri tidak bisa dilihat dalam satu atau dua kali proses bimbingan. Dalam melakukan bimbingan, harus dilakukan secara sistematis dan terarah supaya tercapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya secara konseptual, pembinaan atau pemberkuasaan (*empowerment*), berasal dari kata “power” (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya, ide utama pembinaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan sering kali dikaitkan dan dibungkan dengan kemampuan individu untuk memuat individu melakukan apa yang diinginkan, terlepas dari kegiatan dan minat mereka. Pembinaan menunjukkan pada kemampuan orang

atau kelompok masyarakat, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kesakitan. Menjangkau sumber-sumber produktif yang mungkin mereka dapat meningkatkan pendapatan dan memperoleh barang-barang dan jasa yang mereka perlukan. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Sementara itu untuk terlaksananya suatu pembinaan maka Ndraha (2001 : 168) mengatakan melalui

1. Pendidikan;
2. Latihan (Penataran, Upreading, Kursus, dan sebagainya);
3. Loka Karya (workshop);
4. Bimbingan Lapangan (Penyuluhan);
5. Penerangan
6. Pertemuan, diskusi, musyawarah;
7. Pers, Radio dan TV;
8. Literatur dan sebagainya
9. Instruksi-instruksi;
10. Teladan.

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa tujuan pelatihan dan pendidikan dalam rangka pembinaan adalah sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kepribadian dan semangat pengabdian dalam organisasi dan masyarakat
- b. Meningkatkan mutu dan kemampuan, serta keterampilan baik dalam melaksanakan tugasnya maupun kepemimpinannya

- c. Melatih dan meningkatkan mekanisme kerja dan kepekaan dalam melaksanakan tugas
- d. Meningkatkan ilmu pengetahuan dan keterampilan kerja.

6. Konsep Camat

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008, Tentang Kecamatan. “Camat atau sebutan dengan nama lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintah dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintah”.

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Kabupaten/Kota. Camat adalah Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. (Nurcholis, 2005:133)

Pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dapat menggunakan dua pola yaitu :

1. Seragam untuk semua Kecamatan,
2. Seragam untuk kewenangan tertentu yang bersifat umum ditambah dengan kewenangan spesifik (khusus) yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya. (Wasistiono, 2003:86).

Melalui pendelegasian kewenangan yang bervariasi sesuai dengan kondisi objektif Kecamatan, dapat disusun langkah-langkah strategi lanjutan sebagai berikut :

- a. Menyusun organisasi Kecamatan.
- b. Menyusun perkiraan kebutuhan personil dilihat dari jumlah dan kualitas.
- c. Memperkirakan kebutuhan anggaran untuk setiap Kecamatan.
- d. Memperkirakan kebutuhan sarana dan prasarana mendukung minimal.
- e. Apabila diperlukan dapat dilakukan penataan ulang batas wilayah Kecamatan dengan menggunakan pendekatan wilayah administratif pemerintahan seperti yang selama ini digunakan. (Wasistiono, 2003:86)

Dalam melaksanakan tugas pemerintahan di Kecamatan maka diperlukan seseorang Camat yang memiliki jiwa kepemimpinan sehingga mampu membawa organisasi kearah pencapaian tujuan. Selain itu diperlukan ilmu manajemen agar Camat mampu memenej atau mengatur bawahannya agar dapat membantu Camat dalam menjalankan pemerintahan Kecamatan tersebut.

Keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas di wilayah Kecamatan tidak terlepas dari seorang pemimpin. Dalam hal ini, peran Camat dalam mengkoordinasikan bawahannya untuk dapat melaksanakan urusan-urusan yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan kepada Camat.

7. Konsep Tugas Pokok dan Fungsi

Tugas Pokok dan Fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.

Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian tugas-tugas tersebut digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat.

Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara *Tugas Pokok* dan *fungsi*. Dalam peraturan perundang-undangan pun sering disebutkan bahwa suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam rangka melaksanakan sebuah tugas pokok.

a. Tugas Pokok

Tugas pokok dimana pengertian tugas itu sendiri telah dijelaskan sebelumnya adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggungjawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

b. Fungsi

Pengertian fungsi menurut kamus lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan, adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut Sutarto dalam Zainal (2008:22), fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktifitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat menurut Moekijat dan Zaenal (2008:22), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang dimiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

8. Pemerintahan Desa

Berkaitan dengan pemerintahan yang terkandung dalam Pemerintahan Desa sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi negara, maka perlu dikemukakan pengertian dari pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menjelaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa didasarkan atas asas :

- a. Kepastian hukum,
- b. Tertib penyelenggara pemerintahan,
- c. Tertib kepentingan umum,
- d. Keterbukaan,
- e. Proporsionalitas,
- f. Profesionalitas,
- g. Akuntabilitas,
- h. Efektifitas dan efisiensi,
- i. Kearifan lokal,
- j. Keberagaman, serta
- k. Partisipatif.

Menurut Berata Kusumah, (2004:24) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa. Istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya Desa setempat. Ia dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat.

Menurut Widjaja, (2003:3) Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Yulianti, (2003:24) Desa adalah tempat asaltempat tinggal negara asal, atau tanah leluhur yang merajuk pada kesatuan hidup, dengan kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.

Pemerintahan Desa dituntut untuk mampu dan terampil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu alternatif untuk menciptakan perangkat dan tindakan, proses atau pernyataan tujuan dan kedua pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu. Proses pembinaan tersebut timbul karena pihak pembina berusaha untuk mengadakan hubungan atau komunikasi dengan dibina, dalam hal ini adalah Aparat Pemerintah Desa dengan Camat sebagai kepala Kecamatan Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan. Berhasilnya pembinaan tersebut sangat ditentukan oleh hasil dari komunikasi itu sendiri.

B. Penelitian Terdahulu

Untuk memperkuat penelitian penulis yang akan penulis laksanakan, maka penulis mengambil referensi dari peneliti sebelumnya sebagaimana terlihat pada tabel II.1. berikut :

Tabel II.1 : Penelitian Terdahulu

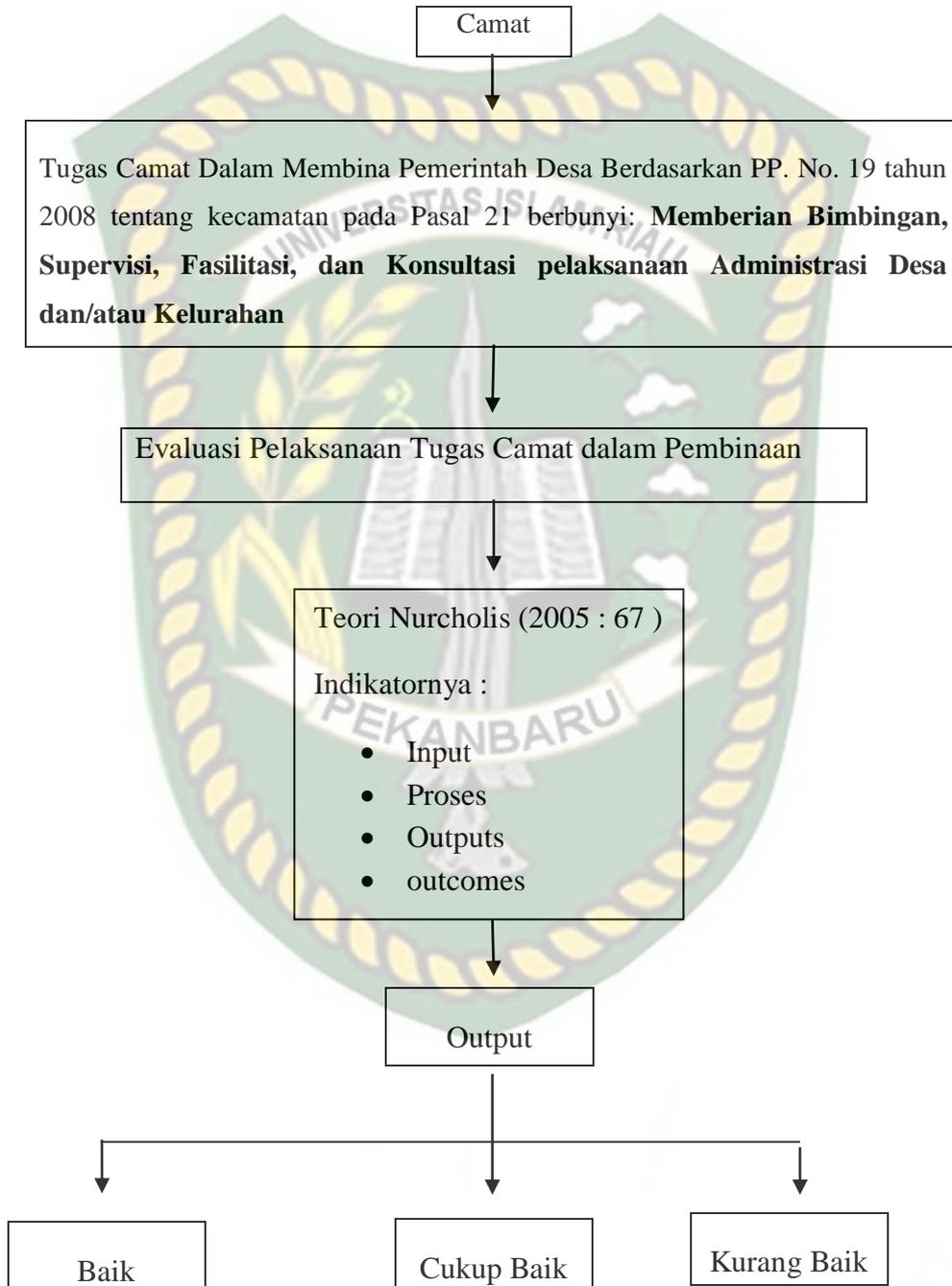
No	Nama/Tahun/Judul	Perbedaan
1	2	3
1	Helmi Asrika, 2010, “ Peranan Camat dalam pembinaan Badan Permusyawaratan Desa di Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar”	Penelitian ini dilakukan di kantor Camat Bangkinang dan BPD Desa Kumantan dan Desa Ridan Permain,dengan jumlah sampel yang diteliti sebanyak 20 orang. Teknik pengumpulan data berupa kuesioner, wawancara dan observasi dengan bentuk penelitian deskriptif. Hasil penelitian diketahui peranan camat dalam pembinaan badan permusyawaratan desa di Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar berjalan cukup terlaksana dimana masih terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaan.
2	Rio Wendi, 2011 “peran Camat membina dan mengawas tertib administrasi pemerintah desa di Kecamatan Bandar sei kijang Kabupaten Pelalawan (studi pada administrasi umum desa)”	Populasi dan sampel dalam penelitian ini berjumlah 18 orang terdiri dari 3 orang informan. Teknik pengumpulan data digunakan dengan kuesioner, wawancara, dan observasi. Kesimpulan penelitian bahwa peran camat membina dan mengawas tertib administrasi pemerintah desa di Kecamatan Bandar Sei Kijang dikategori penilaian kurang baik, hal ini dikarenakan perencanaan dan bimbingan dari Camat Bandar Sei Kijang dan juga kurang tegas dalam pemberian sanksi dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah desa .
3	Dedy iskandar AL, 2016 “Peranan Camat dalam membina Perangkat Kepenghuluan di Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir”	Adapun dalam penelitian Peranan Camat dalam membina Perangkat Kepenghuluan di Kecamatan Bagan Sinembah Kabupaten Rokan Hilir ini menggunakan teknik penarikan sampel dengan teknik sensus dengan mengambil jumlah populasi 5 dan sampel sebanyak 5. karena jumlah populasi dan sampel relatif kecil dan mudah ditemukan keberadaan orangnya.

1	2	3
4	Suyanto, 2014, “Pelaksanaan Tugas Camat dalam Pembinaan Pegawai Pada Kantor Camat Ukui Kabupaten Pelalawan”	Teknik penarikan sampel dalam penelitian ini menjadikan pegawai kecamatan Ukui sebagai responden dengan mengambil seluruh populasi sebanyak 10 pegawai yang dijadikan sampel dengan metode sensus.
5	Albert Febrindo, 2016, “ Peranan Camat Dalam Melakukan Pembinaan Kepala Desa Di Kecamatan Lirik Kabupaten Indragiri Hulu”	Teknik penarikan sampel dalam penelitian ini Camat dengan menggunakan metode sensus. Sedangkan Kepala Desa menggunakan metode purposive sampling dikarenakan jumlah populasi yang banyak untuk dijadikan sampel.

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan variabel Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Pembinaan Kepala Desa di ukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna. Dari penjelasan diatas bahwa Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Pembinaan diukur dengan indikator yakni Input, Proses, Implementasi, Hasil dan Dampak.

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Pembinaan Kepala Desa di Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan.



Sumber: Olahan Penulis, 2017

D. 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 operasional tentang hasil kajian sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah penilaian secara menyeluruh dari sebuah usaha atau kegiatan meliputi input, proses, outputs, dan outcome, melalui evaluasi dapat diketahui apakah kegiatan tersebut berhasil atau tidak.
2. Camat adalah kepala Kecamatan yang bertugas melaksanakan roda pemerintahan di tingkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.
3. Kecamatan adalah pelaksana kewenangan Pemerintah Daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina Kepala Desa/Kelurahan.
4. Pembinaan adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan meningkatkan kualitas dan semangat kerja Perangkat Daerah.
5. Input adalah pada penialaian apakah sumberdaya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan pembinaan.
6. Proses adalah bagaimana sebuah usaha penyelenggaraan pembinaan tersebut dilaksanakan langsung kepada kepala desa.
7. Outputs (hasil) adalah penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem proses usaha khususnya pembinaan yang telah diselenggarakan.
8. Outcomes (dampak) adalah memfokuskan diri pada dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pada penyelenggaraan pembinaan pada usaha kegiatan tersebut.

E. Operasional Variabel

Operasioanal variabel adalah cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) dari suatu variabel kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengatur variabel tersebut. Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.2 *Operasional Variabel Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Pembinaan Kepala Desa di Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan.*

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Evaluasi adalah suatu proses mendasar dari pada proses disiplin ketat dan tahapan waktu, maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi pada suatu kegiatan (Nurcholis, 2005:169)	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Camat dalam Pembinaan Kepala Desa di Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan	1.Input	a) Sumber daya pendukung yang diperlukan untuk melaksanakan tugas Camat dalam Pembinaan. b) Sumber daya manusia, uang, atau infrastruktur pendukung lain yang diperlukan.	• Ordinal
		2.Proses	a) Kebijakan dari tugas yang ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada Kepala Desa	• Ordinal

1	2	3	4	5
		<p>3. Outputs</p>	<p>b) Efektifitas dan efesiensi dalam pelaksanaan tugas Camat dalam Pembinaan.</p> <p>a) Hasil atau produk yang dihasilkan dalam pelaksanaan tugas Camat dalam melakukan Pembinaan.</p> <p>b) Kepala Desa yang mengikuti pelaksanaan tugas Camat dalam Pembangunan</p>	<p>• Ordinal</p>
		<p>4. Outcomes</p>	<p>a) Dampak yang diterima oleh Kepala Desa yang terkena kebijakan pelaksanaan tugas Camat dalam Pembinaan</p>	<p>• Ordinal</p>

Sumber Data : Modifikasi Penelitian Tahun 2017

F. Teknik Pengukuran

Untuk menganalisis masing-masing indikator akan ditetapkan 3 (Tiga) kategori ukuran yakni Baik, Cukup Baik, dan Kurang Baik. Adapun pengukuran variabel penelitian adalah sebagai berikut :

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $>67\%$.
- 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 $< 33\%$.

Sedangkan untuk pengukuran indikator dapat ditentukan sebagai berikut :

1. Input , pengukurannya adalah :

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $>67\%$.
- 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 $< 33\%$.

2. Proses , pengukurannya adalah :

- Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana $> 67\%$.
- 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 < 33 %.

3. Outputs , pengukurannya adalah :

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana >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 < 33 %.

4. Outcomes , pengukurannya adalah :

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana >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 < 33 %.