

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut, terutama dari sudut bagaimana seharusnya (sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan pada saat dibutuhkan) jadi normative, ideal dan kedua dari sudut bagaimana senyatanya (pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak) jadi empirik. Berdasarkan definisi itu dapat dikonstruksikan ruang lingkup ilmu pemerintahan.

Ilmu pemerintahan menurut Brasz (dalam syafiie 2005;21) mengemukakan bahwa maksudnya ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara kedalam maupun keluar terhadap warganya.

Menurut Musanef (dalam Syafiie. 2007;32), ilmu pemerintahan dapat didefenisikan sebagai berikut:

1. Suatu ilmu yang dapat mengusai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan antara hubungan dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya di wakili oleh dinas itu, atau
2. Konsep Operasional dan Operasional Variabel
3. Konsep Operasional dan Operasional Variabel
4. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebutuhan yang menyelidiki sistematis

problem-problom sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam dan luar.

Menurut Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih dalam Plato (1993;73) menyatakan bahwa negara bertujuan untuk memajukan kesusilaan manusia, baik sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial.

1. Teori Fasisme

Tujuan negara menurut teori fasisme adalah imperium dunia. Pemimpin bercita-cita untuk mempersatukan semua bangsa di dunia menjadi satu tenaga atau kekuatan bersama. Beberapa negara yang pernah menganut fasisme antara lain Italia ketika dipimpin oleh Benito Mussolini, Jerman ketika dipimpin Adolf Hitler, dan Jepang ketika dipimpin Tenno Heika.

2. Teori Individualisme

Teori individualisme berpendapat bahwa negara tidak boleh campur tangan dalam urusan pribadi, ekonomi, dan agama bagi warga negaranya. Tujuan dibentuknya negara hanyalah berfungsi untuk menjaga keamanan dan ketertiban individu serta menjamin kebebasan seluas-luasnya dalam memperjuangkan kehidupannya.

3. Teori Sosialisme

Teori sosialisme berpendapat bahwa negara mempunyai hak campur tangan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Hal ini dilakukan agar tujuan negara dapat tercapai. Tujuan negara sosialis adalah memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan merata bagi setiap anggota masyarakat.

4. Teori Integralistik

Teori integralistik berpendapat bahwa tujuan negara itu merupakan gabungan dan paham individualisme dan sosialisme. Paham integralistik ingin menggabungkan kemauan rakyat dengan penguasa (negara). Paham integralistik beranggapan bahwa negara didirikan bukan hanya untuk kepentingan perorangan atau golongan tertentu saja,

tetapi juga untuk kepentingan seluruh masyarakat negara yang bersangkutan.

2. Konsep Peranan

Peranan menurut Soekanto (2007:212);”peranan (role) merupakan aspekdinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hakdan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan”. Menurut Soekanto (2007;213) mencakup sedikit tiga pengertian: Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.

Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur social kemasyarakatan. Menurut Kansil dan Kristine (2003;190) kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang dijadikan pedoman , pegangan , petunjuk bagi usaha yang dilakukan bagi masyarakat dan aparatur pemerintah untuk mewujudkan dan keterpaduan dalam mencapai tujuan.

Dari pengertian-pengertian tersebut maka peranan mengandung maksud suatu yang menjadi tugas, fungsi dan kewajiban terhadap suatu hal atau kejadian yang intinya berkaitan dengan kedudukan seseorang dalam suatu organisasi. Sebuah pemerintah yang berjalan dan berkembang tidak terlepas dari pembuatan kebijakan sebagai dari awal dari arah tujuan pembangunan. Dari pengertian tersebut maka peranan mengandung maksud sesuatu yang menjadi tugas, fungsi

dan kewenangan terhadap suatu hal atau kejadian yang intinya berkaitan dengan kedudukan seseorang dalam kedudukan suatu organisasi.

3. Konsep Pengawasan

G.R. Terry dalam Brantas (2009:188) mengatakan pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan apa perlu melakukan perbaikan - perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Menurut Robert J. Mokler dalam Siswanto (2006:139) menyatakan pengawasan adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar kinerja dengan sasaran perencanaan, mendesain system umpan balik, informasi, membandingkan, kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa sumberdaya perusahaan yang sedang digunakan sedapat mungkin secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan.

Sedangkan M. Manulang (2002:173) berpendapat pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Adapun tahapan pengawasan menurut Manulang adalah sebagai berikut :

- a. Menetapkan alat ukur (Standar)
- b. Mengadakan penilaian (Evaluasi)

- c. Mengadakan tindakan perbaikan (Corrective action)

Selanjutnya Brantas (2009:195) proses pengawasan dilakukan secara bertahap melalui :

- a. Menentukan standar-standar yang akan digunakan sebagai dasar pengawasan;
- b. Mengukur pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai;
- c. Membandingkan pelaksanaan atau hasil dengan standar dan menentukan penyimpangan jika ada;
- d. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan agar pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

Agar pengawasan berjalan secara efisien maka kegiatan pengawasan harus memiliki syarat - syarat sebagai berikut :

- a. Pengawasan membutuhkan perencanaan
- b. Pengawasan membutuhkan struktur organisasi yang jelas yang didalamnya terdapat orang yang bisa bertanggung jawab.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat ditarik kesimpulan yaitu pengawasan merupakan salah satu sarana penting dalam melihat apakah efisiensi aktifitas-aktifitas berjalan dengan baik atau apakah biaya-biaya yang dikeluarkan dalam setiap aktifitas dapat dipertanggungjawabkan.

4. Konsep Kebijakan

Untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah terjadinya suatu masalah, diperlukan suatu kebijakan yang diformulasikan dengan mempunyai fungsi dan sasaran tertentu, di mana untuk mencapai tujuan dan sasaran dari kebijakan tertentu diperlukan implementasi dari kebijakan itu sendiri yang merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan hal ini sesuai dengan pendapat (Abidin 2002:20).

Banyak pakar menyebutkan bahwa kebijakan pemerintahan sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintahan yang meliputi secara keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Menurut Carl Friedman mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan, sasaran, atau kehendak (Abidin 2002:20)

Menurut Ndraha (2003:493-494), kebijakannya itu suatu pilihan terbaik dalam usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pada batas-batas kompetensi actor atau lembaga yang bersangkutan dan mengikat pertanggung jawaban secara formal, etika maupun serta diarahkan guna menepati pertanggungjawaban aktor pemerintahan dalam lingkungan pemerintahan.

Menurut Thomas (dalam Dwijowijoto, 2008:54) kebijakan public adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mereka menghasilkan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Menurut Easton kebijakan pemerintahan adalah Kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh. Berarti yang berwenang mengatur secara menyeluruh kepentingan masyarakat adalah pemerintah. dalam (Lubis 2007:8).

5. Konsep Kepemimpinan

Ada beberapa sebab yang dapat menimbulkan tampilnya seorang atau beberapa orang pemimpin dalam suatu kelompok yang diantara lain juga menentukan pola konsentrasi kepemimpinan dalam kelompok, beberapa sebab

yang lazim terjadi adalah sebagai berikut :

- a. Pertumbuhan dan kekomplekan kelompok
- b. Bila kelompok menghadapi krisis.
- c. Bila kelompok berada dalam keadaan yang tidak stabil.
- d. Bilamana pemimpin lama gagal menjalankan fungsinya.
- e. Tumbuhnya kebutuhan-kebutuhan pribadi pada anggota kelompok.
(Trimo,1983;3)

Seorang pemimpin itu harus memiliki kelebihan apabila dibandingkandengan anggota biasa, maka jelaslah bahwa tugas pemimpin akan lebih besar, lebih luas dan lebih berat apabila dibandingkan dengan anggota biasa. Sumimdhia (1993) mengemukakan kelebihan itu Nampak dalam hal-hal sebagai berikut :

- a. Pemimpin harus mampu menyusun kebijakan/policy yang bijaksana.
- b. Pemimpin harus memiliki sifat unik dan luwes dalam memberikan motivasi pada bawahanya.
- c. Pemimpin harus mampu menerjemahkan atau menjabarkan ide-ide. Konsep dan kebijakan organisasi.
- d. Dalam jabatan structural, pemimpin tertinggi mempunyai kewibawaan dan kekuasaan paling tinggi.
- e. Pemimpin harus sanggup berpikir kreatif, orisional otentik dan melihat jauh kedepan (futualistis)
- f. Pemimpin harus mampu membangun sikap kooperatif dan partisipatif pada setiap pengikutnya.
- g. Seni kepemimpinan mencakup juga keseimbangan antara pelaksanaan tugas-tugas rutin dengan kegiatan-kegiatan onovatif dan kreatif.

Sedangkan untuk melihat tipe kepemimpinan Kartono (1993:69) mengemukakan bahwa tipe kepemimpinan terdiri dari :

- a. Tipe kharismatik (tipe kepemimpinan yang memiliki kekuatan energy, daya tarik dan perbawa yang luar biasa untuk mempengaruhi orang lain)
- b. Tipe Paternalistik dan maternalistik (tipe yang sering disebut dengan tipe kepemimpinan kebabakan).

Sifat dari tipe Paternalistik sebagai berikut :

- a. Dia menganggap bawahannya sebagai manusia yang tidak/belum dewasa, atau anak sendiri yang perlu dikembangkan.
- b. Dia terlalu bersikap melindungi (overly protective)
- c. Jarang dia memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengambil keputusan sendiri.
- d. Dia hamper tidak pernah memberikan kesempatan bawahannya untuk berinisiatif.
- e. Dia tidak memberikan atau hamper tidak memberikan kesempatan pada pengikut dan bawahan untuk mengembangkan imajinasi dan daya kreativitas mereka sendiri.
- f. Selalu bersikap maha tahu dan maha benar.

Adapun sifat-sifat pemimpin militeristik antara lain adalah :

- a. Lebih banyak menggunakan system komando/perintah terhadap bawahannya : keras sangat otoriter, kaku dan seringkali kurang bijaksana.
- b. Menghendaki kepatuhan mutlak dari bawahan.
- c. Sangat menyenangi formalitas, upacara-upacara ritual dan tanda-tanda kebesaran yang berlebih-lebihan.
- d. Menuntut adanya disiplin keras dan kaku dari bawahannya. (disiplin cadaver/mayat)
- e. Tidak menghendaki saran, usul, sugesti, dan kritikan-kritikan dari bawahannya.
- f. Komunikasi hanya berlangsung searah saja.

William A.Cohen (1992:228) menyatakan pendapat bahwa langkah yang harus di ambil oleh seorang pemimpin dalam menjalankan kepemimpinan adalah :

- a. Tetapkan tujuan anda;
- b. Berkomunikasi dengan mereka yang anda pimpin;
- c. Bertindaklah dengan berani;
- d. Bersikaplah tegas;
- e. Kuasailah situasi;
- f. Pimpinlah dengan teladan;
- g. Jangan ragu memperkerjakan atau memecat.

6. Konsep Camat dan Kecamatan

Kecamatan adalah salah satu etnis pemerintah yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Sebagai subsistem pemerintah di Indonesia, kecamatan mempunyai kedudukan cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan.

Studi tentang kecamatan di Indonesia telah dilakukan oleh para ahli baik dari dalam maupun luar negeri, meskipun jumlahnya masih relative terbatas, beberapa studi yang menonjol misalnya D.D Fagg Tahun 1958 yang mengkaji camat dengan kantornya, selain itu terdapat studi lain yang di lakukan oleh Nico Schule Nordholt yang mengkaji organisasi pemerintahan kecamatan dengan menitik beratkan pada hubungan camat dengan lurah atau kepala desa.

Menurut Nordholt (1987:23-24), kajian tentang kecamatan berarti mencakup tiga lingkungan kerja yaitu:

- a. Kecamatan dalam arti kantor camat;
- b. Kecamatan dalam arti wilayah, dalam arti seorang camat sebagai kepalanya;
- c. Camat sebagai Bapak “pengetua wilayahnya”

Seperti roda kehidupan, kedudukan kecamatan juga mengalami pasang naik dan pasang surut, seiring perubahan kebijakan politik pemerintahan yang berlaku seagai hukum positif.

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dikenal pembagian daerah menurut sifatnya yaitu daerah yang memiliki otonomi atau disebut juga daerah otonom yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi terdiri daridaerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II. Selain itu ada pula pembagian

wilayah administrative atau juga disebut wilayah yang di bentuk berdasarkan asas dekonsentrasi.

Di dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 di sebutkan bahwa wilayah Republik Indonesia dibagi dalam tiga tingkatan wilayah administratif yaitu Provinsi atau Ibukota Negara, Kabupaten atau Kotamadya, serta pada tingkatan paling bawah yaitu Kecamatan. Apabila dipandang perlu antara tingkatan Kabupaten dengan Kecamatan dibentuk Kota Administratif.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia kembali mengalami perubahan mendasar sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999. Undang-Undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Sesuai amanat Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional. Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, butir 1 disebutkan bahwa, Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam

penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Yang dimaksud dengan otonomi yang nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Yang dimaksud dengan otonomi yang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Sesuai amanat Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bulir 1 disebutkan bahwa, Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa daerah provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administratif. Dengan kata lain daerah provinsi dibentuk

berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi dilaksanakan secara meluas ditingkat provinsi dan secara terbatas ditingkat kabupaten/kota, terutama untuk kewenangan yang mutlak berada di tangan pemerintah pusat. Model ini oleh B.C Smith (1985) dinamakan sebagai “Fused Model”. Daerah kabupaten/kota merupakan daerah otonom semata yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, dan menurut Smith model ini dinamakan “Split Model” (Smith:1985). Karena asas dekonsentrasi urusan pemerintahan khusus, diluar dekonsentrasi urusan pemerintahan umum berhenti sampai ditingkat provinsi, maka kecamatan menurutnya tidak lagi menjalankan urusan dekonsentrasi.

Kecamatan bukan lagi merupakan wilayah administratif melainkan wilayah kerja perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kedudukan kecamatan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 paragraf 8 pasal 221 adalah merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota, dan kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Dari kedua defenisi mengenai kecamatan di atas dapat diinventarisasi perbedaan sebagai berikut:

Kecamatan yang semula merupakan wilayah kekuasaan berubah menjadi wilayah kerja. Wilayah kekuasaan menunjukkan adanya yuridikasi kewenangan di dalamnya, sedangkan wilayah kerja lebih merupakan wilayah pelayanan kepada masyarakat.

Kecamatan yang semula dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi berubah sebagai pelaksana asas desentralisasi.

Perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan kecamatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian dilanjutkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan di perbaharui lagi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan mencakup mengenai kedudukan kecamatan menjadi perangkat daerah kabupaten/kota, dan camat menjadi pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota. Di dalam Pasal 209 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa, “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, secretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan”. Pasal tersebut menunjukkan adanya dua perubahan penting yaitu: Kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan dan dipersepsikan merupakan wilayah kekuasaan camat. Dengan paradigma baru, kecamatan merupakan suatu wilayah kerja atau areal tempat camat bekerja.

Camat adalah perangkat daerah kabupaten dan daerah kota dan bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan, dengan demikian camat bukan lagi penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, akan tetapi merupakan pelaksana sebagai wewenang yang dilimpahkan oleh bupati/walikota.

Perubahan kedudukan kecamatan dan kedudukan camat, membawa dampak pada kewenangan yang harus dijalankan oleh camat. Namun demikian ada karakter yang berbeda antara status perangkat daerah yang ada pada

kecamatan dengan instansi/lembaga teknis daerah. Bila ditelaah lebih lanjut, kewenangan camat justru lebih bersifat umum dan menyangkut berbagai aspek dalam pemerintahan dan pembangunan serta kemasyarakatan. Hal ini berbeda dengan instansi dengan lembaga dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah yang bersifat spesifik.

Sebagai perangkat daerah, camat memiliki kewenangan delegatif seperti yang dinyatakan dalam Pasal 226 ayat (1) bahwa: “Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 225 ayat (1), camat dapat melimpahkan sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota”. Ini berarti bahwa kewenangan yang dijalankan oleh Camat merupakan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/ Walikota. Dengan demikian luas atau terbatasnya pelimpahan kewenangan dari Bupati/Walikota sangat tergantung pada keinginan politis dari Bupati/Walikota.

7. Konsep Administrasi Desa

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sistem pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan daerah, sehingga pemerintahan desa menjadi salah satu bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan daerah dan sistem pemerintahan pemeritahan nasional. Oleh karena itu, pemerintahan desa senantiasa untuk dibina oleh pemerintahan daerah dan pemerintahan nasional, serta berbagai komponen yang terkait dengan pemerintahan, pemerintahan desa perlu untuk mendapatkan perhatian bersama, apalagi mengingat keberadaan dari desa secara historis sudah ada semenjak zaman

kerajaan tradisional dulunya. Sehingga keberadaan dari hak-hak tradisional dan kelembagaan desa yang sudah lama terbentuk perlu untuk dipelihara dan dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada saat ini.

Menurut undang-undang No. 6 tahun 2014 tentang desa bahwasanya pengertian desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Menurut Rahyunir Arti dan pengertian dari desa tergantung kepada sudut pandang atau pendekatan apa yang digunakan oleh seorang ahli dalam mendefinisikan tentang “desa” tersebut, sehingga sampai saat ini sangat banyak arti dan pengertian tentang desa, ada pengertian desa dari sudut pandang sosiologi, sudut pandang ilmu politik, ekonomi, hukum, administrasi dan bahkan ada dari sudut pandang ilmu pemerintahan.

Pemerintahan desa adalah organisasi pemerintahan desa terdiri atas :

- a. Unsur pimpinan, yaitu kepala desa ;
- b. Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas:
 1. Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa;
 2. Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain;
 3. Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

Pengertian desa ini di kuatkan juga dengan isi dalam undang-undang dasar 1945 pasal 18 berbunyi : “pembagian daerah indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul yang bersifat istimewa ”.

Desa-desa tersebut atau dengan nama aslinya yang setingkat (Sadu Wasistiono, 2007:10) adalah suatu kesatuan masyarakat hukum dengan karakteristik :

- a. Berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya menurut adat kebiasaan setempat, menurut peraturan negara atau peraturan daerah yang berlaku;
- b. Desa wajib melaksanakan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh pererintahan daerah;
- c. Untuk melaksanakan tugas dan kewenangan tersebut kepala desa dapat memberikan sumbangan atau bantuan.

Tujuan pemerintahan desa menurut (Widjaja,2003:10) adalah sebagai berikut :

- a. Penyeragaman pemerintahan desa.
- b. Memperkuat pemerintahan desa.
- c. Mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan. Pembangunan di gerakkan dari “atas” tidak berasal dari “bawah” sehingga pembangunan di anggap sebagai “proyek pemerintah” masyarakat tidak merasa memiliki.
- d. Masyarakat di gerakan secara mobilisasi, bukan partisipasi.
- e. Penyelenggaraan administrasi desa yang makin meluas dan efektif masih jauh dari yang diharapkan khususnya SDM.
- f. Memberi arah perkembangan dan kemajuan masyarakat (ketahanan masyarakat desa).

Istilah dan pengertian administrasi berasal dari bahasa latin “administare” yang berarti melayani, membantu dan memenuhi. Dari kata kerja itulah terjadi kata benda “administratio” yang dalam bahasa inggris adalah administration dan berubah menjadi administrasi dalam bahasa indonesia administrasi di artikan

sebagai perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama kelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Administrasi dalam pengertian di atas mempunyai unsur-unsur yaitu organisasi, manajemen, kepegawaian, keuangan, perbekalan, komunikasi, perwakilan/humas, dan ketatausahaan. Selain itu juga, istilah administrasi di Indonesia juga di pakai dalam arti tata usaha yakni yang dipergunakan dalam bahasa Indonesia untuk istilah administrasi dalam bahasa Belanda.

Menurut Inu Kencana Syafie (2011 : 46) hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi sangat erat karena objek materialnya sama yaitu negara itu sendiri, sedangkan untuk membedakannya dilihat dari objek formalnya yang menjadi sudut pandang yang membedakan kedua disiplin ilmu ini.

Kerja sama suatu bangsa untuk mencapai tujuan nasionalnya tersebut yang kemudian dapat disebut sebagai administrasi negara, menjadi salah satu fungsi dari pemerintahan, karena memang pada akhirnya administrasi negara bukan merupakan anak cabang ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi. Bahkan selanjutnya antara ilmu pemerintahan, ilmu administrasi dan administrasi negara saling tumpang tindih, karena bersama berbagai masalah, walaupun berbeda dalam sudut pandang.

Demi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, pemerintah desa harus di dukung dengan yang benar Sistem administrasi yang benar, rapi, dan tertib akan memberikan data dan informasi yang mudah dan sistematis yang sangat berguna untuk pengambilan keputusan, pembuatan

rencana, kontrol kegiatan, evaluasi, dan komunikasi dan informasi baik ke dalam maupun keluar organisasi.

Menurut Pfifner (dalam Syafiiee 2005:61) Adminitrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.

Sedangkan Menurut Nigro (dalam Syafiiee 2005:61) administrasi adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan. Dwigh Waldo mendefinisikan Administrasi Negara (dalam Syafiiee 2005:61) adalah manajemen dan organisasi dari pada manusia-manusia dan peralatannya mencapai tujuan pemerintahan.

Menurut Nurcholis (2011:135) administrasi desa adalah keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa pada buku administrasi desa.

Jadi administrasi desa adalah suatu kerja sama kelompok atau keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa pada buku administrasi desa.

8. Alokasi Dana Desa

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut, Nurcholis (2011:81). Sumber keuangan desa adalah bantuan dari pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sehubungan dengan dasar-dasar kekuasaan yang diberikan pemerintah pada desa.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa maka dalam pasal 4 ayat 3 ditegaskan sumber pendapatan desa yaitu :

- a. Pendapatan asli desa
- b. Bagi hasil pajak kabupaten/kota
- c. Bagian dari retribusi kabupaten/kota
- d. Alokasi Dana Desa
- e. Sumbangan pihak ketiga

Alokasi Dana Desa berasal dari APBD kabupaten/kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh /kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh persen), Nurcholis (2011:88-89).

Tujuan Alokasi Dana Desa adalah:

- a. Meningkatkan pembangunan infrastruktur pedesaan
- b. Meningkatkan pengalaman nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan social
- c. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat
- d. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pembangunan kegiatan social dan ekonomi masyarakat
- e. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat
- f. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). Nurcholis (2011:89)

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang pembiayaannya bersumber dari ADD dalam APBdesa sepenuhnya dilaksanakan oleh pelaksanaan desa dengan mengacu pada peraturan bupati/walikota. Penggunaan anggaran alokasi dana desa adalah sebesar 30% (tiga puluh persen) untuk belanja aparatur dan operasional pemerintah desa, sebesar 70% (tujuh puluh persen) untuk pembedayaan

masyarakat. Nurcholis (2011:90). Biaya pemberdayaan masyarakat digunakan untuk:

- a. Biaya perbaikan sarana public dalam skala kecil
- b. Penyertaan modal usaha masyarakat melalui badan usaha milik desa
- c. Biaya untuk pengadaan ketahanan pangan
- d. Perbaikan lingkungan pemukiman
- e. Perbaikan kesehatan dan pendidikan
- f. Pengembangan sosial budaya
- g. Kegiatan lain yang dianggap penting. Nurcholis (2011:90)

9. Teori Organisasi dan Manajemen Pemerintahan

Menurut Stephen P. Robbins (dalam Sentanoe 1994:23) organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang di koordinasikan secara sadar dengan batas yang relatif dapat ditentukan, dan berfungsi secara berkesinambungan untuk mencapai tujuan bersama. Definisi ini mengandung beberapa unsur, yaitu :

- a. Kesatuan sosial, bearti bahwa organisasi itu terdiri dari kelompok manusia yang tentunya berinteraksi satu sama lain.
- b. Koordinasi secara sadar, bearti bahwa interaksi manusia itu di atur sehingga merupakan kesatuanyang berjalan kearah tertentu.
- c. Batas tertentu, berarti bahwa organisasi membedakan antara anggota (bagian organisasi) dan bukan anggota (bukan bagian dari organisasi).
- d. Kesiambungan, berarti bahwa organisasi dibentuk untuk waktu yang tidak terbatas, sehingga merupakan usaha yang berjalan (going concern).
- e. Tujuan bersama, berarti bahwa organisasi di bentuk untuk mencapai sesuatu yang tidak bisa di capai oleh para anggotanya secara individual.

Organisasi merupakan suatu faktor yang lebih luas yang berkenaan dengan proses pengorganisasian, struktur sebuah organisasi, proses yang terjadi dalam

suau organisasi. Kegiatan-kegiatan, struktur dan aspek-aspek lainnya organisasi sangat bervariasi dan kompleks. Akan tetapi, secara luas konsep yang menggambarkan dan membantu kita dalam memecahkan kompleksitas yang serba ada. Organisasi bukanlah sekedar kumpulan rang dan bukan juga hanya pembagian kerja hanyalah salah satu azas organisasi. Salah satu azas tidaklah menjadi pengertian umum, atau dengan kata lain arti sebagian tidak dapat menjadi arti keseluruhan. Dengan demikian pandangan yang tepat adalah yang menganggap organisasi sebagai sistem kerja sama, sistem hubungan kerja sama.

- a. Organisasi biasanya di tegakkan pada landasan mekanisme administrative, staf administratif bertanggung jawab terhadap pemeliharaan organisasi dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan organisasi. Organisasi seperti ini biasanya disebut birokrasi. Menurut Max Weber yang menggambarkan teori birokrasi, organisasi ialah suatu pengaturan fungsi resmi yang terus menerus di atur menurut peraturan.
- b. Suatu keahlian bidang tertentu, yang meliputi :
 1. Bidang kewajiban melaksanakan fungsi yang sudah ditandai dengan bagian dari pembagian pekerjaan sistematis.
 2. Ketetapan mengenai otoritas yang perlu di miliki seseorang yang menduduki suatu jabatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu.
 3. Organisasi kepegawaian menurut prinsip hirarki, artinya pegawai rendah berada di bawah pengawasan dan mendapat supervise dari seseorang yang lebih tinggi.
 4. Peraturan-peraturan yang mengatur perilaku pegawai dapat merupakan pengaturan atau norma yang bersifat teknis.
- c. Dalam tipe rasional hal ini merupakan masalah prinsip bahwa para anggota staf administrative harus sepenuhnya terpisah dari kepemilikan alat-alat produksi atau administrative.(dalam skripsi Wiwit Handayani, 2011:31)

Munurut Prajdu (dalam Syafiie 2007:268) manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan dari pada semua faktor serta sumber daya yang

menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja yang tertentu.

George R. Terry (2003:45) mengemukakan konsep manajemen sebagai proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan *pleaning, organizing, actualting, dan controlling* dimana paada masing-masing dibidang digunakan baik ilmu pengetagan keahlian dan diikuti secara berurutan dalam rangka mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula.

James A.F.Stoner (dalam Kertonegoro 1994 : 2) mengatakan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan dari kegiatan organisasi dan penggunaan sumber-sumber organisasi lainnya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Sedangkan manajemen memiliki hubungan dalam mewujudkan hasil tertentu melalui kegiatan orang-orang lain, hal ini berarti bahwa sumber daya manusia berperan penting dan dominan dalam manajemen. Manajemen yang baik memudahkan terwujudnya tujuan organisasi dengan manajemen daya guna dan hasil guna, unsur-unsur manajemen akan dapat ditingkatkan.

Adapun fungsi-fungsi Hendry Foyal (1916) anantara lain :

1. Planning (Perencanaan);
2. Organizing (Pengorganisasian);
3. Commanding (Pengarahan);
4. Cordinating (Kordinasi);
5. Controlling (Pengawasan);

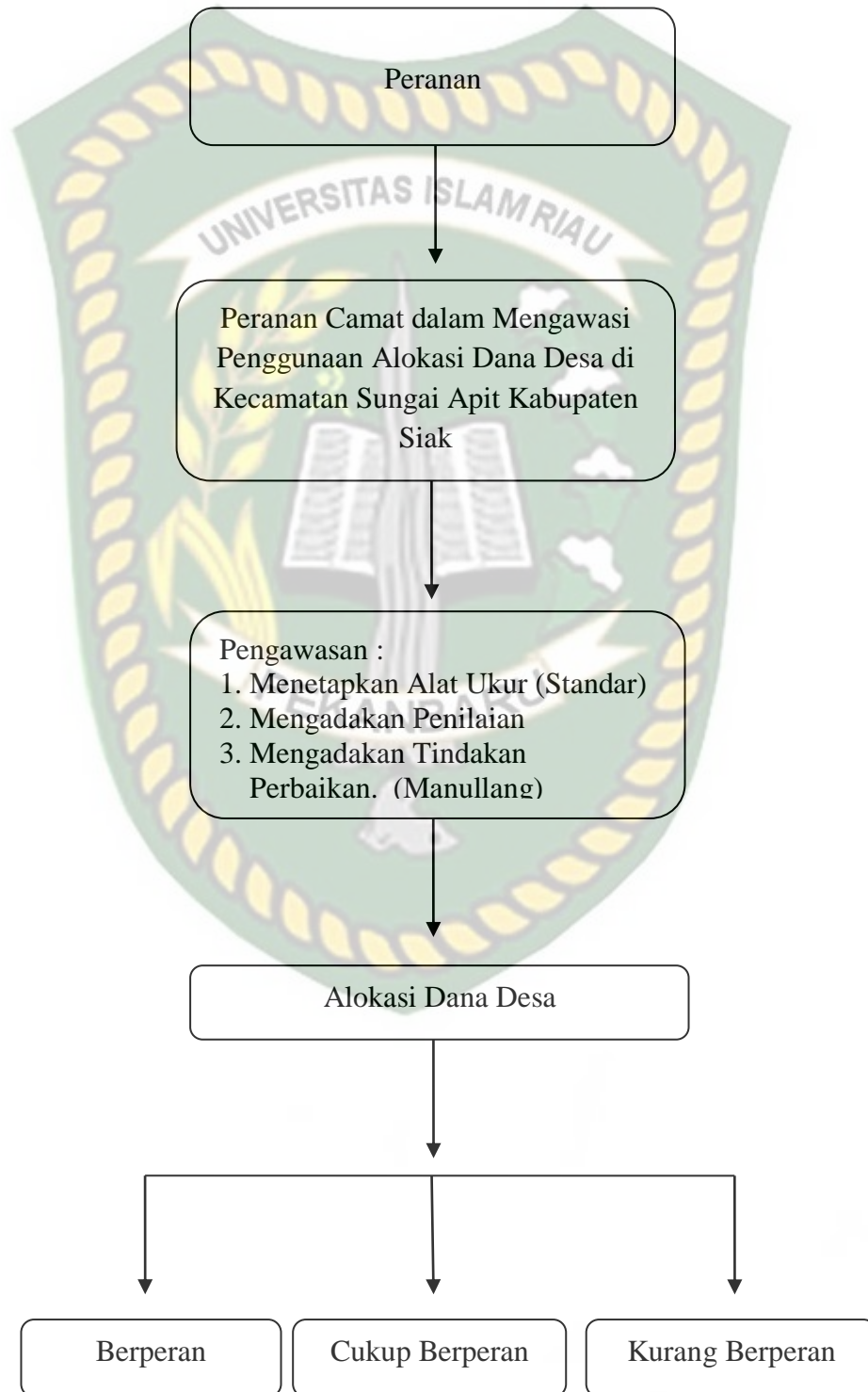
Jadi manajemen organisasi adalah proses perencanaan, pengarahan yang di koordinasikan secara sadar dengan batas yang relatif dapat ditentukan dan berfungsi secara berkesinambungan untuk mencapai tujuan bersama.

B. Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul Penelitian	Tahun	Perbedaan	
1	Dedi Arianto	Peranan Camat Dalam Membina Perangkat Desa di Kecamatan Kabun Rokan Hulu	2012	Teori	Indikator
				Teori Pembinaan (Miftah Thoha)	1. Pemberian bimbingan 2. Pemberian Pengawasan 3. Pemberian Motivasi Pemberian Penghargaan
2	Alamsyah	Peranan Camat Dalam Membina Alokasi Dana Desa di Kecamatan Singingi Hilir Kabupaten Kuantan Singingi	2011	Teori	Indikator
				Teori Pembinaan (Effendi)	1. Bimbingan 2. Pengawasan 3. Evaluasi 4. Pelaporan

C. Kerangka Pemikiran

Gambar II.1 Kerangka Pikir tentang Peranan Camat Dalam Mengawasi Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak .



D. Konsep Operasional dan Operasional Variabel

Untuk menyatukan pandangan dan mempermudah penilaian serta menghindari salah pengertian dan pemahaman, maka perlulah kiranya penulis memaparkan penjelasan tentang Peranan Camat Dalam Mengawasi Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak Sri Indrapura, yaitu sebagai berikut :

1. Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Kepemimpinan adalah Seseorang yang memiliki sifat memimpin, melindungi dan mengayomi bawahan dan sebagai contoh oleh bawahannya tersebut.
4. Camat adalah Pelaksana tugas yang memiliki wewenang mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan di kecamatan yang tugasnya telah dilimpahkan oleh walikota/bupati
5. Kebijakan adalah Kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh
6. Kepala Desa adalah Orang yang memimpin suatu Desa yang telah diatur tugas dan fungsi oleh Undang-Undang
7. Desa adalah Sub-Sistem terkecil dalam organisasi pemerintahan yang memiliki pemerintahan tersendiri.
8. Alokasi Dana Desa adalah Bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui pemerintahan daerah yang berguna membantu desa dalam mengembangkan pembangunan dan pemerdayaan masyarakat yang ada di Desa
9. Penilaian adalah usaha kepala desa dalam menilai kegiatan yang telah dilakukan.
10. Perbaikan adalah usaha dari pemerintah Desa untuk melakukan perbaikan dari kegiatan yang tidak mencapai rencana yang ditentukan.

E. Operasional Variabel

Tabel II.I Operasional Variabel Camat dalam mengawasi Alokasi Dana Desa di Kecamatan Sungai Apit.

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Pengukuran
Pengawasan menurut Manullang (2002:173) adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana semula.	Pengawasan	1. Menetapkan Alat Ukur	- Melakukan Tugas Pengawasan	Berperan
			- Mengerakan	Cukup Berperan
			- Mengatur	Kurang Berperan
		2. Mengadakan Penilaian	- Turun ke lapangan	Berperan
			- Program dan Target	Cukup Berperan
			- Rencana dan Biaya	Kurang Berperan
		3. Mengadakan Tindakan Perbaikan	- Melporkan Kesalahan	Berperan
			- Melaporkan Hambatan	Cukup Berperan
			- Melaporkan Hasil	Kurang Berperan

F. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (attribut) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang digunakan adalah Skala Likert. Skala likert merupakan skala bipolar yang mengukur baik tanggapan positif maupun negative terhadap suatu pernyataan. Empat skala pilihan juga kadang digunakan untuk kuesioner , Skala Likert memaksa orang memilih salah satu kutub karena pilihan Netral tidak tersedia (Nazir M, 2005) dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu: A. Berperan dengan skor tiga , B. Cukup berperan dengan skor dua dan C. Kurang Berperan dengan skor satu .

Rumus : $T \times P_n$

T = Total jumlah responden yang memilih

P_n = Pilihan angka skor likert

Rumus Indeks % : $\text{Total Skor} / Y \times 100$

Y = Skor tertinggi likert x jumlah responden

Adapun kriteria penilaian variabel penelitian yang diperoleh sebagai berikut:

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $\geq 67\%$.

Cukup Berperan : Apabila 2-3 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana 34-66%.

Kurang Berperan : Apabila hanya 1 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $< 33\%$.

Untuk mempermudah mengambil kesimpulan penelitian, maka diperlukan penetapan kriteria dari masing-masing indikator tersebut :

a. Menetapkan Alat Ukur (Standar)

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $\geq 67\%$.

Cukup Berperan : Apabila 2-3 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar 34-66%

Kurang Berperan : Apabila hanya 1 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $< 33\%$.

b. Mengadakan Penilaian

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $\geq 67\%$.

Cukup Berperan : Apabila 2-3 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar 34-66%

Kurang Berperan : Apabila hanya 1 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $< 33\%$.

c. Mengadakan Tindakan Perbaikan

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $\geq 67\%$.

Cukup Berperan : Apabila 2-3 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar 34-66%

Kurang Berperan : Apabila hanya 1 indikator dilaksanakan atau jawaban responden berada pada kategori terlaksana sebesar $< 33\%$.