

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan Dan Kerangka Pikiran

##### 1. Pengertian Pemerintahan

Dalam penulisan karya ilmiah, konsep teori diperlukan sebagai landasan atau pijakan untuk mengemukakan permasalahan penelitian. Sebelumnya konsep teori dalam penulisan diawali dengan mengemukakan teori tentang pemerintahan.

Ilmu pemerintahan adalah merupakan suatu proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat disebut pemerintah. (Ndraha, 2011;36)

Pemerintahan pada awalnya di bentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dipenuhi oleh manusia mengalami sebuah kekacauan, keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok yang terkuat bagi upaya menetralkan dan melindungi suatu kelompok dari gangguan kelompok lain. Dalam perkembangannya, kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat (Labolo, 20011;25-26).

Kemudian menurut rasyid dalam (Labobo, 2011;35) bahwa tujuan utama terbentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah modern dengan kata lain, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah

tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Menurut Munasef (dalam Syafie, 2007;32) pemerintahan yaitu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu. Atau suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebetulan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi desentralisasi koordinasi pengawasan kedalam dan keluar.

Tujuan diadakannya pemerintahan adalah untuk mewujudkan tujuan negara untuk kebahagiaan bersama sesuai dengan azas negaranya yang tidak terlepas dari sifat kemanusiaan warganya secara micro dan macro, sedangkan bagi bangsa Indonesia keberadaan pemerintah adalah kehendak rakyat dan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Sementara itu didefenisi lain dari ilmu pemerintahan dikemukakan oleh Ndraha (2003;7) yang menyatakan bahwa : ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik layanan sipil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Memahami pemerintahan dalam konteks awal terjadinya, menunjukkan bahwa hubungan yang antar struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan, yaitu bahwa pemerintahan disatu sisi erkewajiban untuk

melindungi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan disisi lain rakyat berkewajiban mengikuti dan mentaati pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya (Ndara, 2003,54)

Menurut Braz (dalam Syafiie, 2007;35) ilmu pemerintahan dapat di artikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga/dinas pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar terhadap para warganya.

Pemerintahan umum adalah pemerintahan yang sebagaimana menjadi kompetensi dari berbagai instansi milik penguasa, yang didalam kehidupan modern sekarang ini, memainkan peranan yang sangat penting”.

Pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk juga wilawah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya negara dalam ilmu politik adalah negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decisionmaking*), kebijaksanaan (*polic*, *belied*), dan pembagian (*distribucion*), atau alokasi (*allocation*). (Budiardjo, 2003 ;21).

Sedangkan menurut Munaf (2014:47) 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.

Dari beberapa pengertian ilmu pemerintahan sebagaimana dijelaskan diatas, maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa pemerintahan adalah institusi yang diberi kewenangan untuk mengendalikan dan mengarahkan masyarakat melalui suatu proses politik yang melibatkan rakyat guna mewujudkan kepentingan bersama.

Lembaga legislatif merupakan sebuah simbol atau tanda suatu pemerintahan yang dijalankan oleh suatu negara bersifat demokratis, karna lembaga legislatif merupakan perwakilan masyarakat atau rakyat di pemerintahan, dengan ikut sertanya masyarakat atau rakyat dalam pemerintahan, sudah cukup menjelaskan bahwa pemerintahan tersebut dijalankan secara demokrasi dan bertanggung jawab kepada rakyat melalui lembaga legislatif.

Ketertiban rakyat dalam pemerintahan sebagai bentuk demokrasinya suatu negara juga dikemukakan oleh Sarundajang (2002;143), yang mengatakan bahwa: “salah satu dari ciri negara demokrasi adalah kedudukan rakyat sebagai pemilik pemerintahan, maka kedaulatan berada ditangan rakyat. Dalam hal ini rakyat ikut aktif dalam pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melakukan control sosial terhadap jalannya pemerintahan. Konsekuensi-konsekuensi pemerintah yang terbentuk harus berusaha menyenangkan rakyatnya, sehingga rakyat merasakan bahwa pengelolaan pemerintahan dilakukan secara baik. Hal ini akan menyebabkan dukungan rakyat terhadap pemerintah akan semakin besar.

## **2. Pengertian Evaluasi**

Evaluasi merupakan salah satu rangkaian dalam meningkatkan kualitas, kinerja, atau produktifitas suatu lembaga dalam melaksanakan programnya.

Evaluasi atau penilaian kebijakan menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi kebijakan. Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat dari implementasi kebijakan. Dengan fokus tersebut, evaluasi kebijakan akan menyediakan umpan-balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang ada perlu diteruskan atau dihentikan. Suchman (Winarno 2007:230) mengemukakan ada 6 langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni :

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Secara singkat dapat dikatakan evaluasi merupakan proses pengukuran akan efektivitas strategi yang digunakan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dan data yang diperoleh dari hasil pengukuran tersebut akan digunakan sebagai analisis situasi dalam program berikutnya. Dalam melakukan evaluasi program harus mempertimbangkan 9 langkah, yaitu : “(1) Menentukan tujuan dan ruang lingkup evaluasi, (2) Menentukan pertanyaan evaluasi (Apa yang ingin diketahui?), (3) Menentukan rancangan evaluasi, (4) Membuat teknik pengumpulan data, (5) Mengumpulkan data, (6) Analisis data, (7) Dokumen temuan, (8) Menyebarkan temuan, dan (9) Adanya umpan balik untuk perbaikan program.”

Evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 2003;201). Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Istilah evaluasi mempunyai arti yaitu: “secara umum istilah evaluasi dapat disama kan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”. Pengertian diatas menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. bagian ahir 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.

Menurut pendapat diatas, evaluasi adalah penilaian secara sistematis untuk melihat sejauh mana efisiensi suatu program masukan (*input*) untuk memaksimalkan keluaran (*output*), evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari sebuah program pencapaian hasil atau efektifitas, dan kesesuaian program kebijakan dan kebutuhan masyarakat. Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Tujuan dalam evaluasi adalah untuk menghimpun data dan informasi yang akan di jadikan sebagai bukti mengenai taraf perkembangan atau kemajuan yang dialami dalam sebuah proses pelaksanaan suatu program, dengan kata lain tujuan evaluasi adalah untuk memperoleh data pembuktian yang menjadi petunjuk sampai dimana tingkat pencapaian kemajuan suatu program yang diselenggarakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan atau seberapa besar kompetensi yang telah dicapai oleh suatu program yang telah diselenggarakan.

Menurut Dunn (Nugroho 2008:472), pengertian dan istilah evaluasi, evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*), kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilai.

Untuk mengukur kinerja akhir objek evaluasi, evaluasi yang digunakan dalam hal mengevaluasi suatu proses kebijakan maka evaluasi yang digunakan ialah evaluasi sumatif yang berupaya mengukur indikator-indikator yang ada didalam sebuah program. Evaluasi Sumatif dilaksanakan pada akhir pelaksanaan program, dengan indikator sebagai berikut (Wirawan, 2012:89):

- a. Hasil dan pengaruh layanan atau intervensi program.
- b. Mengukur presepsi klien mengenai layanan dan intervensi program.
- c. Menentukan *costeffectiveness*, *cost efficiency*, dan *cost benefit*.
- d. Menentukan sukses keseluruhan pelaksanaan program.
- e. Menentukan apakah tujuan umum dan tujuan khusus program telah tercapai.
- f. Menentukan apakah klien mendapatkan manfaat dari program.

- g. Menentukan komponen mana yang paling efektif dalam program.
- h. Menentukan keluaran yang tidak diantisipasi dari program.
- i. Menentukan cost dan benefit program
- j. Mengkomunikasikan temuan evaluasi kepada para pemangku kepentingan
- k. Mengambil keputusan apakah program harus dihentikan, dikembangkan, atau dilaksanakan di tempat lain.

### 3. Konsep Organisasi

Hubungan antara eksekutif dan legislatif desa adalah mitra dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini dapat kita lihat dari kerja sama antara eksekutif dan legislative dalam membuat dan menetapkan peraturan desadengan harapan desaakan terus berkembang kearah yang lebih baikdan dapat menciptakan pembangunan ditingkat desa.

Semua kemajuan dan keberhasilan dalam berbagai aspek kehidupan niscaya dicapai melalui suatu organisasi. Manusia tanpa bantuan orang lain tidak akan dapat mewujudkan impian, cita-cita dan tujuan kehidupannya. Jadi atas bantuan orang itulah yang mendorong manusia untuk senantiasa bekerja sama dan berorganisasi dalam mendapatkan sesuatu yang diinginkan. Kenyataan inilah yang memungkinkan bahwa naik atau turunnya kehidupan manusia, untuk terwujudnya impian dan cita-citanya seorang manusia tergantung kemampuannya untuk mengatur dan memanfaatkan sumber daya dalam organisasi, termasuk sumber daya manusia yang lebih efisien, efektif dan lebih produktif.

Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan

yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan (Siagian, 2011;6) pengertian tersebut mengandung dua segi makna yaitu:

- a. Organisasi sebagai wadah dimana kegiatan administrasi dijalankan
- b. Organisasi sebagai rangkaian hirarki dan interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal.

Organisasi adalah suatu bentuk kegiatan atau usaha bersama atau kerja sama dari pada sekelompok atau seluruh anggota masyarakat (ditingkat) desa untuk mencapai maksud atau memahami kebutuhan tertentu (Ndraha, 2011 ; 142)

Menurut Kartono (2003;12-13) organisasi adalah sistem kegiatan terorganisasi dari sekelompok orang yang bekerja sama mengarah pada tujuan bersama dibawah kewenangan dan kepemimpinan.

#### **4. Konsep Demokrasi**

Secara teoritis banyak orang beranggapan bahwa demokrasi adalah usaha untuk menghormati hak-hak individu, karena dinegara-negara liberal atpun komunis disaksikan keruntuhan ketiraniaan, lalu diusahakanlah pemerintahan rakyat dengan sebagai pola model yang berkembang pada masing-masing sistem politik pemerintahan.

Dalam proses perkembangannya, demokrasi mengalami pasang surut. Pada suatu saat demokrasi muncul dan berkembang, hal ini disebabkan dan tergantung pada kondisi-kondisi yang dapat mendorong diciptakannya kembali demokrasi dalam kurun waktu tertentu. Bahkan gagasan demokrasi yang berkembang dalam suatu masa tertentu, sering kali tidak dikembangkan dari

gagasan demokrasi yang telah berkembang sebelumnya..dengan kata lain, perkembangan demokrasi tidak terjadi dalam suatu rentang sejarah yang berkesimbangan, saling terkait satu dengan yang lainnya. Budiardjo (2003; 38-39) selanjutnya dijelaskan bahwa demokrasi setidaknya terdapat lima standar yang dapat digunakan untuk mengukur apakah suatu proses politik berlangsung demokratis ataukah tidak. Kelima kriteria tersebut adalah yang pertama, partisipasi yang efektif, yang kedua persamaan dalam memberikan suar, yang ketiga pemahaman yang jernih dari warga Negara atau anggota suatu kelompok asosiasi, keempat pengawasan agenda dan yang kelima pencakupan orang dewasa.

Demokrasi secara etimologi berasal dari kata “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan jadi *demos-createin* dan demokrasi adalah keadaan Negara dimana dalam suatu pemerintahannya, berkedaulatan berada ditangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, (Syafiie, 2011;151)

Sedangkan menurut Gaffar (2000;53) demokrasi adalah bentuk pemerintahan dalam keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung didasarkan pada kesempatan mayoritas yang diberikan secara dari rakyat dewasa.

Selain itu demokrasi juga didefenisikan adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan adanya persamaan hak diantara warga Negara adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga Negara adanya system perwakilan yang efektif dan akhirnya adanya sistem

pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas segenap warga Negara.

### **5. Konsep Pembangunan Desa**

Pembangunan desa merupakan suatu proses dimana usaha-usaha pemerintahan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, mengintegrasikan kehidupan masyarakat kedalam kehidupan bangsa dan memungkinkan mereka untuk membrikan sumbangan sepenuhnya kepada kemajuan nasional (Ndraha, 2003;56).

Pembangunan adalah sebagai suatu usaha atau suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan suatu bangsa dan Negara dan pemerintahan menuju modernisasi dalam ranka pembinaan bangsa (Siagian, 2011;2-3).

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa bertujuan untuk menjamin agar pemerintah selalu tanggap terhadap masyakat atau prilaku demokrasinya. Dan juga berarti bahwa metode yang digunakan dalam pembangunan desa harus sesuai dengan kondisi fisiologis sosial dan ekonomi serta lingkungan kebudayaan didesa.

### **6. Konsep Desa**

Desa dalam UU NO 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, desa adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, sebagaimana dimaksud dengan pasal 1 undang-umdang tersebut bahwa : “desa adalah kesatuan masyarakat hokum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usuldan adat istiadat

setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara kesatuan republic Indonesia .“

Dalam Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang desa dalam Pasal 1 menjelaskan bahwa desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakasa masyarakat hak asal usul dan adat istiadat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara kesatuan republik Indonesia.

Lebih lanjut Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 ditegaskan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara republik indonesia.

Menurut Bintarto (1998; 95), desa adalah salah satu perwujudan geografi yang ditimbulkan oleh usur-unsur geografis sosial ekonomi, politik dan kultural yang terdapat disitu dalam hubungannya dan pengaruh tibal balik dengan daerah lain.

Menurut Widjaja (2010; 3) menjelaskan hal-hal yang berhubungan dengan desa yaitu:

1. Desa adalah satu kesatuan masyarakat hokum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa

2. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsystem dari sytem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hokum public maupun hokum perdata, memiliki kekayaan, harta benda dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut dipengadilan
4. Sebagai wujud demograsi didesa dibentuk badan permusyawaratan desa yang sesuai dengan budaya yang berkembang didesa yang bersangkutan.
5. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, pendapatan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga pinjaman desa

Sumber pendapatan desa sebagaimna tersebut diatur dan dikelola dalam anggaran pendapatan desa (APBD) yang setiap tahunnya ditetapkan oleh kepala desa bersama BPD yang kemudian dituangkan dalam peraturan desa (Widjaja, 2010; 7).

Sebagai suatu badan yang mendapat mandat dari rakyat melaksanakan kedaulatan, maka lembaga legislatif berkewenangan membuat kebijakan public dalam bentuk peraturan. Hal ini sebagaimana juga dikatakan Budirdjo (1985; 173) karna kedaulatan berada ditangan rakyat, maka dewan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang

Sementara itu pemerintah desa yang merupakan pemerintahan terendah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa reformasi bersifat otonomi

dan bukan menjadi bawahan kecamatan disadari kepada hak dan asal usul desa. Pernyataan ini menunjukkan bahwa kepala desa sebagai administrator pemerintahan desa dapat menetapkan dasar pembangunan desa dengan inisiatif penuh dan memanfaatkan potensi-potensi yang ada. Kemudian Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan sebuah lembaga legislatif tingkat desa yang mempunyai beberapa fungsi dalam rangka untuk mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan oleh desa tersebut.

Menurut Koentjaraningrat (2009; 113), pranata sosial adalah suatu system tata kelakuan dan hubungan yang berpusat kepada aktifitas-aktifitas untuk memenuhi kompleks-kompleks kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat.

### **7. Konsep Otonomi Desa**

Otonomi desa merupakan otonomi otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut dimuka pengadilan (Widjaja 2010;165) selanjutnya widjaja menjelaskan bahwa pelaksanaan hak, wewenangan dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara kesatuan republik Indonesia dan bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kontruksi yang diatur dalam perwilayahan undang-undang no 23 tahun 2014 menetapkan provinsi sebagai wilayah administrasi sekaligus pula sebagai daerah otonom. Peraturan demikian menunjukkan adanya keterkaitan antara pemerintah provinsi dengan daerah otonom-otonom wilayahnya yaitu kabupaten, kota dan desa baik dalam arti status kewilayahan maupun dalam system dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, karna penyusunan kabupaten kota dan desa dalam wilayah kesatuan Negara republil Indonesia, diikuti oleh wilayah provinsi (Widjadja, 2010 ; 177-167)

### **8. Konsep dan Fungsi Lembaga**

Menurut Komaruddin (1994;768) dalam Bastion, fungsi didefenisikan sebagai berikut: fungsi yaitu pekerjaan dan pola prilaku yang diharapkan dari seseorang dan ditentukan berdasarkan status yang ada padanya.

Kemudian fungsi menurut Handoko (1986:360) dalam Bastion, sebagai suatu usaha sistematika untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan perencanaan dan juga merancang sistem umpan balik dan membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Hendropuspito (1989:33) Lembaga atau Institusi adalah suatu bentuk organisasi yang secara tetap tersusun dari pola-pola kelakuan, peran-peran dan relasi sebagai cara yang mengikat guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan dasar.

Menurut Micmillan dalam bukunya ensiklopedia sosiologi Lembaga adalah merupakan seperangkat hubungan, norma-norma, keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang.

Menurut Koentjaraningrat (2009;67) Lembaga yaitu pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan penerangan dan pendudukan manusia supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna.

### **9. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Pengertian Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat kita jumpai di dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana tercantum adanya kalimat “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan. Dari kalimat ini, Joeniarto (1990:9) berpendapat bahwa “sistem pemerintahan Negara menurut Undang-undang Dasar mengandung dua asas yaitu:

- a. Asas Kedaulatan Rakyat, dan
- b. Asas Permusyawaratan perwakilan.

Yang dimaksud dengan asas kedaulatan rakyat yaitu yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam pemerintahan Negara adalah rakyat, rakyat yang akan menentukan kehendak Negara, rakyat yang menentukan apa yang akan diperbuat dan menentukan pula bagaimana cara membuatnya, sehingga disebut kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat.

Asas permusyawaratan perwakilan ini, sesungguhnya merupakan pemerintahan rakyat, dimana rakyat menunjuk wakil-wakilnya untuk duduk didalam suatu badan perwakilan rakyat, untuk membawa keinginan dan kehendak rakyat sehingga badan ini nanti mempunyai peran penting dalam menentukan soal kenegaraan.

Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melakukan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayahnya. Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi yang diatur didalam Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya: “Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. Membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa bersama kepala Desa;
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. Melakukan pengawasan kinerja kepala Desa.

Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan yang pengisiannya secara demokratis. Pengisian Badan Permusyawaratan Desa dapat diproses melalui pemilihan secara langsung atau Musyawarah Desa sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan masing-masing Desa. Masa keanggotaan Badan permusyawaratan desa selama 6 tahun dihitung dari saat pengucapan sumpah atau janji dan anggota Badan Permusyawaratan Desa dapat dipilih paling banyak 3 kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.(Huda, 2015;215)

Adapun persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa menurut ketentuan Pasal 57 Undang-undang No 6 Tahun 2014 adalah:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika;
- c. Berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. Bukan sebagai perangkat pemerintah Desa;

- f. Bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. Wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Badan Permusyawaratan Desa merupakan Badan Permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Dalam upaya meningkatkan kinerja kepala pemerintahan Desa dan memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah Desa bersama Perangkat Desa.

Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hal yang bersifat strategis meliputi: penataan Desa; perencanaan Desa; kerja sama Desa; rencana investasi yang masuk ke Desa; pembentukan BUM Desa; penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan kejadian luar biasa.

Secara kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak, adapun hak Badan Permusyawaratan Desa ditegaskan didalam pasal 61 Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bunyinya: Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. Mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. Mendapat biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari anggaran pendapatan dan belanja Desa.

Adapun yang dimaksud dengan meminta keterangan pada huruf a diatas adalah permintaan yang bersifat informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan,

pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa bukan dalam rangka laporan pertanggungjawaban.

Adapun secara personal, menurut ketentuan pasal 62 anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak: a. mengajukan usul rancangan Peraturan desa; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan/atau pendapat; d. memilih dan dipilih; dan e. mendapat tunjangan dari anggaran pendapatan dan belanja Desa.

Dilihat dari wewenang, tugas dan fungsinya, bahwa BPD dapat dikatakan lembaga yang mewakili masyarakat Desa dalam melakukan penetapan, pengawasan kebijakan desa. BPD bersama pemerintahan Desa adalah ujung tombak yang menentukan keberhasilan pembangunan. Pemerintah Desa mempunyai tugas secara langsung memberikan pembinaan dan pengarahan kepada rakyat supaya masyarakat turut serta dalam proses pembangunan yang dilaksanakan dan akan dapat mencapai hasil yang sudah direncanakan. Dengan pencapaian hasil dan tujuan sesuai dengan direncanakan sehingga tingkat kemakmuran dan kesejahteraan hidup masyarakat bisa terwujud.

Kemakmuran dan kesejahteraan hidup masyarakat merupakan dari tujuan Negara dan harapan dari setiap orang. Negara melalui pemerintahan selalu membuat dan menyusun program-program kegiatan yang pada intinya bertujuan untuk meningkatkan derajat hidup rakyatnya. Maka dari itu semua jajaran aparatur Negara atau aparatur pemerintah termasuk aparatur penyelenggara pemerintahan desa dituntut supaya serius dan bersungguh-sungguh melaksanakan tugas-tugasnya.

Badan Permusyawaratan Desa menyelenggarakan pemerintahan Desa dimulai dari perencanaan yang ditandai dengan kegiatan menampung aspirasi masyarakat dan membentuk Peraturan Desa. Pengendalian dalam pelaksanaan yang dilakukan pemerintah Desa sampai dengan pengawasan yang diakhiri dengan permintaan pertanggungjawaban Kepala Desa sebagai pelaksana, salah satu fungsi yang dimiliki BPD dalam melaksanakan pengawasan kinerja Kepala Desa. Pengawasan yang dilakukan BPD berpedoman kepada kebijakan yang telah disepakati bersama yaitu program kerja, ABPDes serta berbagai Peraturan Perundang-undangan oleh pemerintah Desa. Tujuan dilakukan pengawasan agar suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana menacapai hasil yang telah diprogramkan.

## **7. Pengawasan**

Widodo (2001: 120) mendefinisikan pengawasan (*control*) sebagai: “peroses usaha untuk melihat, menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan sesuai dengan apa yang direncanakan.”. Senada dengan pendapat tersebut Sujamto (1996: 53) mendefinisikan pengawasan sebagai: “Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan/kontrol merupakan kegiatan untuk melihat apakah kegiatan dilakukan sesuai dengan yang direncanakan.

Widodo (2001: 173) mendefinisikan Kontrol birokrasi sebagai suatu peroses untuk menemukan penyimpangan dan melakukan tindakan koreksi atas

penyimpangan yang ditemukan tadi. Lebih lanjut Rahman (2007: 127) menyatakan bahwa fungsi pengawasan merupakan fungsi mengontrol badan eksekutif oleh legislatif dalam arti menjaga supaya semua tindakan yang telah ditetapkan telah sesuai dengan Undang-Undang. Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah kegiatan atau proses untuk menemukan penyimpangan dan melakukan tindakan koreksi atas penyimpangan tersebut dalam hal ini dilakukan oleh lembaga legislatif terhadap eksekutif.

Maksud dari dilaksanakannya pengawasan Menurut Leonard dalam Situmorang (1994: 23) adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintahkan dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat.
- b. Untuk melindungi Hak Azasi Manusia yang telah dijamin oleh Undang-undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Menurut Peters dalam Widodo (2001: 173) mengemukakan bahwa untuk melakukan kontrol/pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan menggunakan dua macam metode. Pertama metode organisasi (*organizational methods*). Kedua, metode kontrol politik (*political methods of control*). Metode organisasi pada dasarnya menggunakan “*popular and legal sanctions within the organizational to gain compliance*” (sanksi dan hukum yang dilakukan dalam organisasi untuk mendapatkan kepatuhan) sarana atau alat untuk melaksanakan metode kontrol organisasional antara lain meliputi publisitas (*publicity*), disiplin internal (*internal dicipline*), penekan kelompok dan publik (*group and public*

*pressures*). Metode kontrol politik adalah metode pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik yaitu lembaga perwakilan rakyat (*representative of the people*) sebagai perwakilan suara masyarakat untuk melakukan kontrol. Metode kontrol politik yang dilakukan lembaga legislatif menurut Peters dalam Widodo (2001: 177) dapat dilakukan dengan “*funding, investigation, constituency service, and postaudit*”.

a. Penganggaran (*Funding*)

Penganggaran program (*Program funding*) merupakan salah satu alat lembaga legislatif dalam melakukan kontrol kepada birokrasi dengan mengontrol program yang akan dianggarkan.

b. Investigasi (*Investigation*)

Investigasi dilakukan lembaga legislatif untuk melakukan kontrol, bentuk paling sederhana dari investigasi lembaga legislatif adalah dengar pendapat dengan pemerintah.

c. Pelayanan Publik (*Constituennce service*)

Yaitu kontrol yang dilakukan oleh lembaga legislatif berdasarkan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan. Untuk memecahkan masalah yang ada dalam pelayanan yang diberikan pemerintah.

d. Posaudit (*Postaudit*)

Alat kontrol terakhir lembaga legislatif adalah Posaudit yaitu pemeriksaan laporan kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai dengan program anggaran yang direncanakan.

## B. Penelitian Terdahulu

**Tabel II.1 Penelitian Terdahulu**

No.	Nama/Tahun	Judul	Indikator	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5	6
1.	Patra Arwanda 2017	Fungsi Badan Permusyawaratan Desa di Desa Tanjung Pisang Kecamatan Tasik Puyu Kabupaten Kepulauan Meranti	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan peraturan desa bersama kepala desa</li> <li>2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat</li> <li>3. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa</li> </ol>	Survey deskriptif dengan pendekatan kuantitatif	Evaluasi pelaksanaan fungsi badan Permusyawaratan Desa (BPD) Tanjung Pisang Kecamatan Putri Puyu Kabupaten Kepulauan Meranti sudah cukup terlaksana.
2.	Syah Reza 2017	Evaluasi Pelaksanaan Fungsi badan Permusyawaratan Desa Sawah Baru Di Kecamatan Kampar Timur Kabupaten Kampar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengadakan rapat pembahasan</li> <li>2. Rapat dihadiri 2/3 dari jumlah anggota BPD</li> <li>3. Keputusan melalui musyawarah, mufakat, voting</li> </ol>	Tipe deskriptif pendekatan kuantitatif	Hasil penelitian ini fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berdasarkan undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa di Desa Sawah Baru Kecamatan Kampar melalui tiga fungsi berada pada kategori "Cukup Baik" dengan nilai 23 responden atau 58%.

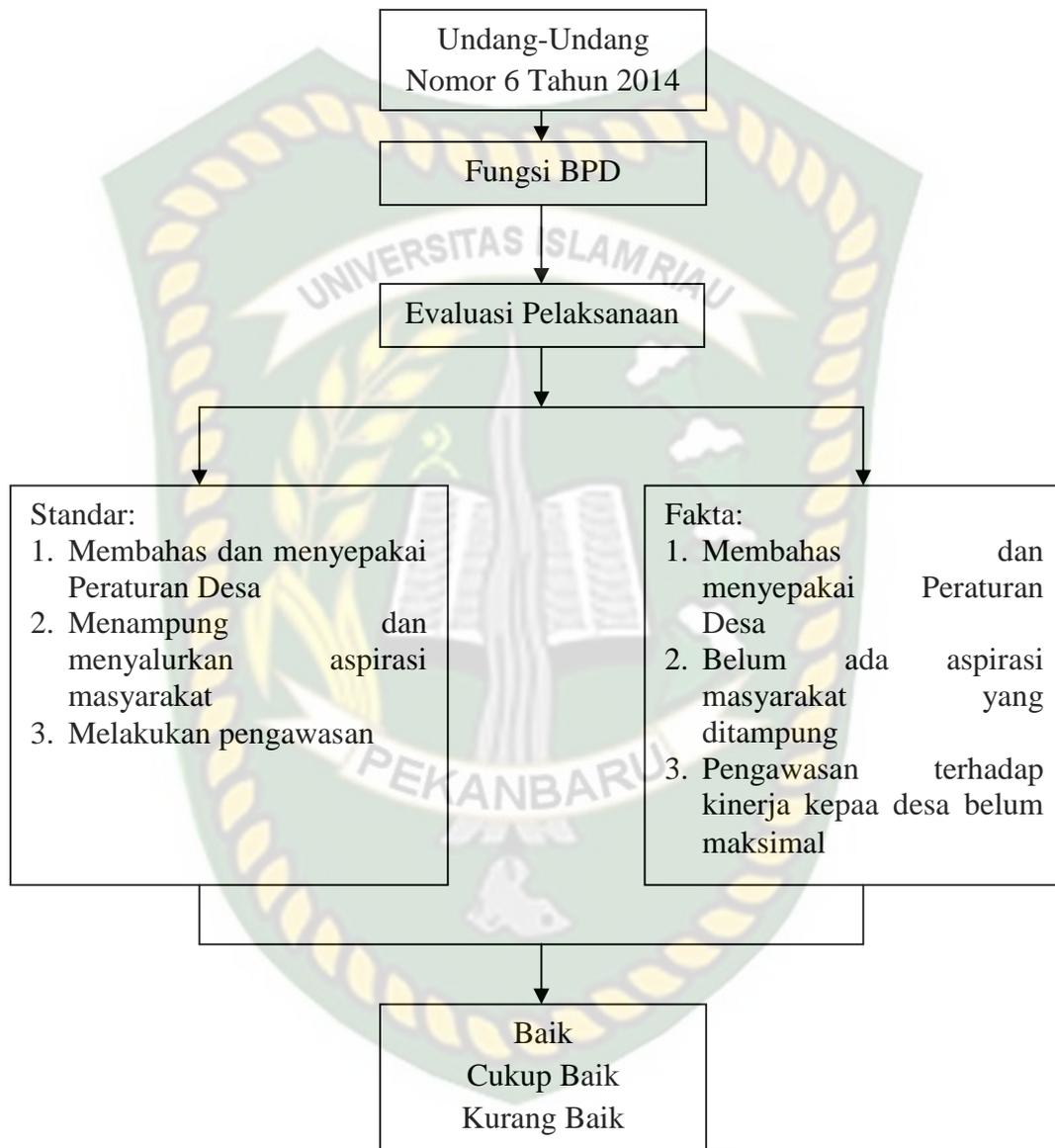
1	2	3	4	5	6
3.	Riyan Hidayat 2017	Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Kampung di Kampung Lubuk Jering Kecamatan Sungai Mandau Kabupaten Siak	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menetapkan peraturan desa bersama kepala desa</li> <li>2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat</li> <li>3. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa</li> </ol>	Tipe penelitian survey deskriptif	Pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Kampung di Kampung Lubuk Jering Kecamatan Mandau Kabupaten Siak berada pada interval penilaian kurang terlaksana.

### C. Kerangka Pikiran

Badan Permusyawaratan Desa merupakan aktor masyarakat politik yang paling nyata dan dekat ditingkat desa, yang memainkan peran sebagai jembatan antara elemen masyarakat dan pemerintah desa (negara). Badan Permusyawaratan Desa sebagai badan perwakilan merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila. Kedudukan Badan Permusyawaratan Desa dalam struktur pemerintahan desa adalah sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Desa.

Berdasarkan beberapa teori yang telah penulis angkat diatas maka selanjutnya akan dibuat kerangka pikiran mengenai fungsi Badan Permusyawaratan Desa untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan berikut:

Gambar II.1: Kerangka Pemikiran Tentang Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Sungai Kuning Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu



### C. Konsep Operasional Dan Operasional Variabel

#### 1. Konsep Operasional

Untuk memudahkan dalam menganalisa penelitian ini maka ada beberapa konsep yang akan dijelaskan sebagai acuan dalam penelitian, diantaranya adalah:

1. Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.
2. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah badan yang terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat yang ada di desa setempat, yang berfungsi:
  - a) Membahas dan menyetujui Peraturan Desa.
  - b) Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
  - c) Melakukan pengawasan
3. Pelaksanaan fungsi adalah realisasi dari apa yang telah direncanakan atau yang ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
4. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas – batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistim Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Pemerintahan Desa adalah penyelenggara urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 2 .Konsep Operasional Variabel

**Tabel II.2. Operasional variabel tentang Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Di Desa Sei Kuning Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator	Pengukuran
1	2	3	4	5
Fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu Moekijat dalam Zainal, 2008:22),	Evaluasi Pelaksanaan Fungsi BPD	1. Membahas dan menyepakati peraturan desa	a. Membahas peraturan desa b. Menyepakati peraturan desa	Nominal
		2. Menampung dan menyalur aspirasi masyarakat	a. Menggali aspirasi masyarakat; b. Menampung aspirasi masyarakat; c. Mengusulkan aspirasi masyarakat; d. Menetapkan dan memutuskan aspirasi masyarakat;	Nominal
		3. Melakukan pengawasan	a. Melakukan pengawasan APBDes b. Melakukan pengawasan kinerja kepala desa	Nominal

### D. Teknik Pengukuran

Untuk dapat melihat pelaksanaan fungsi Badan Permusyawaratan Desa dalam penelitian ini, maka akan ditetapkan teknik pengukuran baik itu pada pengukuran variabel maupun indikator variabel.

Untuk mengukur kategori variabel ditetapkan yaitu fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dikatakan:

- Baik : Apabila fungsi Badan Permusyawaratan Desa (PBD) dapat dilaksanakan yaitu menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dengan total skor jawaban 67%.
- Cukup Baik : Apabila fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang dapat dilaksanakan dengan total skor jawaban 34- 66%.
- Kurang Baik : Apabila fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) tidak dapat dilaksanakan dengan total skor jawaban < 33%.

Untuk mengukur indikator variabel ditetapkan yaitu pelaksanaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dikatakan baik, cukup baik, dan kurang baik berpedoman pada penjelasan sebagai berikut:

#### **a. Membahas dan Menyetujui Peraturan Desa**

- 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. Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat**

- 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. Melakukan Pengawasan**

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  $\leq 33\%$ .