

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

#### A. Studi kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha Taliziduhu (2005:36) menyatakan pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, dan pengawasan budaya prometeanistik, lawan budaya epimetheanistik pengawasan yang melekat atau control atasan terhadap bawahan.

Selanjutnya Ndraha Taliziduhu menjelaskan bahwa memahami pemerintah dalam konteks awal terjadinya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintahan dengan rakyat adalah hubungan saling menguatkan, yaitu bahwa pemerintah disuatu sisi berkewajiban mengikuti dan mentaati pemerintah berdasarkan kewenangan yang di milikinya, Dan pengawasan adalah budaya prometeanistik lawan budaya epimetheanistik salah satu versi pengawasan yang pernah populer di Indonesia, yaitu pengawasan melekat atau kontrol atasan terhadap bawahan.

Sedangkan menurut Suyanigrat (1992: 2) menyatakan pemerintah adalah perbuatan atau cara /urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang

mempunyai dan melaksanakan kekuasaan atau dengan kata lain, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan.

Menurut Bayu pemerintahan menunjukan kepada individu-individu atau jabatan atau perlengkapan negara. Sedangkan pemerintah adalah perbuatan atau cara-cara atau urusan memerintah.

Nugroho Riant (2008: 36) menjelaskan bahwa pemerintah secara domain keilmuan merupakan bagian dari negara namun dalam hal ini disamakan. Penyamaan ini sebenarnya merupakan proses adaptasi dari makna yang banyak digunakan.

Surya Dharma (2002: 33) menjelaskan bahwa pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang dilaksanakan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, mengerakan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk dalam suatu negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan.

Adanya regulasi pokok atas desentralisasi yang terangkum dalam tiga undang-undang yaitu undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta undang-undang nomor 34 tahun 2000 tentang

perubahan atas undang-undang nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah.

Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, merupakan salah satu wujud reformasi otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisien dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah untuk memberdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam rangka mengantisipasi perkembangan dan dinamika kegiatan masyarakat seirama dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi ketentraman dan ketertiban umum. Daerah yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kedepannya.

## **2. Konsep Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara indonesia merupakan negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu terbagi dibagi lagi atas daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur undang-undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, kepala daerah merupakan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-

luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap Pemerintahan Daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut Wakil Gubernur untuk Kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk Kota disebut Wakil Walikota. Kepala daerah dan Wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan , dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendektentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsipemerintah termasuk dalam pengawasan tethadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukanya sebagai wakil pemerintahan pusat sebagaimana di maksud, Gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

Selain itu, peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan sebagai wakil pemerintah didaerah otonomi yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Dekonsentrasi yaitu menerima menerima pelimpahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal dan wilayah tertentu untuk dilaksanakan.

3. Tugas Pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

### **3. Konsep Kecamatan**

Tugas 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 setiap satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat.

Adapun definisi tugas menurut para ahli, yaitu dale yoder dalam moekijat (1999: 9), "*the term task is frequently used to describe one portion or elemen in a job*" (Tugas digunakan untuk mengembangkan satu bagian atau satu unsur dalam

suatu jabatan) Sementara stone dalam moekijat (1998:10) mengemukakan bahwa "A task is a specific work activity carried out to achieve a specific purpose"(Suatu tugas merupakan kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).

Definisi lainya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John & Mary Miner dalam moekijat (1999:10) menyatakan bahwa "Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk tujuan khusus". Sedangkan menurut moekijat (1998:11), "Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap.

Kecamatan adalah wilayah kerja camat selaku perangkat daerah kota/kabupaten (UU 23/2014).Perbedaan mendasar pengertian kecamatan dari UU No 5/74 dengan UU 23/2014. Dalam UU 5/74 kecamatan merupakan perangkat wilayah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi. Sedangkan kecamatan menurut UU 23/2014 adalah perangkat daerah. Oleh karena itu kecamatan menerima sebagian wewenang yang dilimpahkan oleh kepala daerah. Disamping itu kecamatan adalah sebagai koordinator dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan umum.

Berdasarkan definisi tugas diatas , dapat kita simpulkan bahwa tugas pokok adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dann rutin dilakukan oleh pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran

tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

#### **4. Konsep Pemerintahan Desa**

Menurut Bayu Suyaningrat, kepala desa penguasa tunggal di dalam pemerintahan desa, bersama-sama dengan pembantunya dan ia merupakan pamong desa dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan rumah tangga desa, disamping itu dia menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan.

Menurut undang-undang desa nomor 6 tahun 2014 tentang desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain merupakan kepala pemerintahan desa/desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai peran penting dalam kedudukan sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.

Dinamika masyarakat pada tingkat desa dapat terwadahi dalam tiga institut/lembaga utama sebagai berikut:

1. pemerintahan desa sebagai unsur pelaksanaan berbagai program pembangunan, pelayanan, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat.
2. Badan perwakilan desa sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi menampung, menyalurkan serta mewujudkan aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam menetapkan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa.

3. Lembaga kemasyarakatan desa seperti LKMD, karang taruna, PKK dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya sebagai mitra pemerintah desa dalam upaya mewujudkan pemberdayaan masyarakat dalam bidang pembangunan pelayanan pemerintahan serta dalam rangka menumbuh kembangkan partisipasi dan semangat gotong-royong warga.

ketiga institusi inidiharapkan bersinergi untuk mewujudkan mempercepat dan memperkuat otonomi desa dan memfasilitasi pemberdayaan masyarakat sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masingyang secara tegas dan jelas diatur dalam peraturan yang berlaku.

### **5. Konsep Managemen Pemerintahan**

Menurut Prajudi (dalam Syafiie, 2005:268) manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan daripada semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja tertentu. Menurut Haiman (dalam Manullang, 2004:1) manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesua tu kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam menggerakkan organisasi, seorang pemimpin harus menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang baik, dimana menurut Terry dan Rue (2001:9) adalah sebagai berikut:

- a. *Planning* (Perencanaan)
- b. *Organizing* (Organisasi)
- c. *Staffing* (Kepegawaian)



- d. *Motivating* (Motivasi)
- e. *Controlling* (Pengawasan)

Menurut Salam (2007:176) manajemen pemerintahan adalah upaya instansi pemerintah untuk mengelola negara agar tercapai ketertiban kesejahteraan, dan kemakmuran Negara. Manajemen Pemerintahan Daerah di Indonesia dilandasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan hak otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Hal ini diperkuat oleh ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggara Otonomi Daerah yang berisikan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Soekarno (2002:70) aktivitas manajemen dapat dipisahkan dalam aktivitas-aktivitas komponen yang meliputi:

- a. Perencanaan adalah aktivitas-aktivitas pengumpulan data dan informasi beserta pemikiran untuk menentukan apa yang hendak dicapai, dimana semuanya itu harus dijalankan, bila mana waktunya, oleh siapa-siapa saja yang harus menjalankan.
- b. Pengorganisasian adalah tindak lanjut untuk menyambut pelaksanaan rencana yang telah ditentukan untuk dilaksanakan.
- c. Pengkoordinasian adalah meliputi hubungan kerja sama secara teratur dan lancar dan berbagai macam aktivitas yang harus dilaksanakan.
- d. Pengendalian adalah mengarahkan agar seluruh aktivitas ataupun usaha tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.
- e. Pengawasan adalah suatu usaha agar semua dan keputusan yang telah dibuat dapat dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan, diputuskan, dan dikomandokan.

Tery (dalam Salam, 2007:23) merumuskan pengawasan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, dan bila mana perlu melakukan perubahan-perubahan sehingga pelaksanaan sesuai dengan perencanaan, yaitu selaras dengan panduan.

Menurut Newman (2006:420) mengatakan bahwa proses pengawasan memiliki standar 3 (tiga) langkah dasar:

- a. Standar Kedudukan pada setiap strategi  
Standar Kedudukan pada setiap strategi yang digunakan dalam pelaksanaan pengawasan secara teori pada suatu pekerjaan merencanakan tujuan kepastian dalam sasaran-sasaran hasil serta harapan yang dicapai.
- b. Pemeriksaan dan laporan pekerjaan  
Dalam proses pengawasan adalah membandingkan pekerjaan yang sebenarnya dengan standar-standar dan sasaran yang telah ditetapkan.
- c. Tindakan perbaikan  
Tindakan perbaikan dapat dilaksanakan sebelum pengawasan yang sebenarnya dapat telaksana.

Menurut Siagian (2003:115) agar pengawasan dapat berjalan efektif dan efisien, dapat digunakan beberapa teknik pengawasan, yaitu:

- a. Teknik pengawasan langsung, yaitu apabila pemimpin organisasi atau pemerintahan melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan sedang dijalankan dengan beberapa bentuk seperti inspeksi langsung.
- b. Teknik pengawasan tidak langsung, yaitu pengawasan dari jarak jauh, pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh bawahannya yang berbentuk laporan tulisan dan lisan.

## 6. Konsep Pengawasan

Dalam mengatur dan menjalankan organisasi, seorang pemimpin harus melakukan fungsi pengawasan pemerintahan ini dapat dilaksanakan dalam berbagai bentuk atau teknik. Dilihat dari aspek ini, ndraha (2003:198-203) ada beberapa macam metode dan teknik control pemerintahan yaitu :

A. Pengendalian (*directing*). Setiap keputusan yang dibuat berisi kendali sebagai alat untuk mengarahkan organisasi pada tujuan, dalam kecepatan dan cara tertentu. Tetapi lebih dari pada itu, setiap keputusan berisi prediksi tentang sesuatu yang dapat (dikehendaki, diharapkan) atau akan terjadi dimasa depan.

B. Pengawasan, pengawasan itu selalu preventif yaitu sebelum sesuatu terjadi dan bujukan setelah segala sesuatu telah terjadi. Pengawasan adalah budaya promehteianistik lawan budaya epitheanistik. Salah satu versi pengawasan yang pernah populer diindonesia adalah pengawasan melekat atau control atasan terhadap bawahan.

C. Pemantauan (*monitoring*) merupakan proses perekaman dan pelaporan fakta untuk kemudian diolah dengan teknik-teknik analisis data menjadi informasi.

D. Supervise secara umum di pahami sebagai control atasan terhadap bawahan.

Muchsin dalam Huda (2007:33-35) berpendapat sebagai berikut : “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan

tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana /plan).

Sarwoto (1990:45) mengatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Siagian (1994:135-137) berpendapat bahwa pengawasan adalah bertujuan agar program yang telah ditentukan dapat dicapai secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut Soekarno dalam Riwo Kaho (2005:184), mengatakan factor pengawasan adalah salah satu factor esensial dalam organisasi. Melalui pengawasan dapat diketahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana, sesuai dengan intruksi atau asas yang telah ditentukan, dapat diperbaiki dan juga dapat diketahui apakah sesuatu berjalan efisien dan efektif ataukah tidak. Singkatnya, dengan pengawasan dapat dijamin segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana dan dapat dilakukan perbaikan yang diperlukan apalagi ada ketidakcocokan atau kesalahan.

Dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya.

Dari definisi pengawasan diatas pengawasan adalah sebagai suatu proses pengamatan dari pada pelaksanaan pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan.

Sudah menjadi tugas seorang pengawas untuk dapat mengusahakan pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan melakukan kegiatan pemeriksaan dan pengendalian berbagai tindakan yang dan bila perlu mengatur dan mencegah sebelum terjadinya penyimpangan-penyimpangan dan yang perlu diambil ialah langkah-langkah perbaikan dan penyempurnaan.

Dengan demikian, maka tujuan pengawawasan antara lain adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pemimpin/ penanggung jawab. pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahn/mencari siapa yang salah.

Tujuan utama pengawasan ini ialah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa datang dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana, sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Supaya pengawasan pelaksanaan pengawasan dapat dijadikan suatu alat (instrumen) yang efektif, maka harus perhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:

1. Apa yang akan di awasi ( objek yang perlu diawas).
2. Mengapa perlu diadakan pengawasan.
3. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan.

4. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan.
5. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus-menerus, dan fragmatis.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa yang diawasi adalah aktivitas-aktivitas pekerjaan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan, apakah sesuai atau belum dengan rencana dan pengawasan yang telah dilakukan sebelumnya (Bonari, 1995:3-6).

Terry dalam Sarwono (1990:98), dikatakan bahwa pengawasan memuat langkah-langkah pokok sebagai berikut:

1. Ketentuan yang telah diterima bersama atau suatu hasil yang telah ditentukan oleh pihak yang berwenang, standar berguna sebagai alat ukur seberapa suatu kegiatan atau hasil dilaksanakan atau dicapai dan juga dapat dijadikan untuk membantu pengertian yang lebih tepat antara pengawasan dengan yang diawasi'
2. penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah atau senyatanya dikerjakan. mengukur dan menilai suatu pekerjaan adalah suatu yang perlu dilakukan supaya dapat mengetahui kemajuan-kemajuan yang dicapai dari setiap tahap pekerjaan. hal ini dapat dilakukan dengan mengadakan inspeksi (pengawasan langsung), catatan harian, bagian awal ataupun grafik produksi.
3. Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan dengan ukuran atau pedoman buku yang telah ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan

yang terjadi. hal ini perlu untuk diketahui adanya perbedaan atau seberapa besar perbedaan antara rencana hasil yang dicapai, kemudian menentukan apakah perbedaan itu perlu diperbaiki atau tidak.

4. Perbaiki atau pembedulan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, sehingga pekerjaan tadi sesuai dengan apa yang direncanakan.

Menurut Soekarno dalam Kaho (2005:184), tujuan dari pengawasan adalah untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan intruksi atau asas-asas yang telah ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan atau kegagalan kearah perbaikan.

Proses pengawasan menurut Manullang dalam Kaho (2005:185), terdiri dari tiga fase, yakni:

1. Menentukan alat ukur(standar).
2. mengadakan penilaian (*evaluate*).
3. mengadakan tindak perbaikan (*corrective action*).

Sedangkan menurut Newman dalam Kaho membedakan kedalam 5 tahap, masing-masing :

1. Merumuskan hasil yang diinginkan.
2. Menetapkan petunjuk (*predictors*) hasil.
3. Menetapkan standar penunjuk dan hasil.

4. Menetapkan jaringan informasi dan umpan balik.
5. Menilai informasi dan pengambil tindak koreksi.

Dari uraian diatas tergambar bahwa pengawasan memegang peranan yang sangat menentukan dalam mengamankan tujuan organisasi, karena melalui pengawasan dapat dijamin adanya kesesuaian gerak, tindakan, serta dapat diketahui kelemahan-kelemahan, ketidaksesuaian, sehingga suatu tindakan korektif dapat diambil.

Menurut Manullang (2006:171-178), melakukan suatu tugas , hanya mungkin dapat dilakukan dengan baik bila seseorang melaksanakan tugas itu mengerti dan tujuan yang dilaksanakan. Demikian seseorang pemimpin yang melakukan tugas pengawasan, haruslah sungguh-sungguh mengerti arti dan tujuan dari pada pelaksanaan tugas pengawasan , menerapkan prinsip-prinsip pengawasan dengan baik, akan mengaktifkan pengawasan dalam pelaksanaan.

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif , maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan dua prinsip pokok, yang merupakan suatu *condition sine qua non* bagi sistem pengawasan yang efektif ialah adanya pemberian instruksi-instruksi serta wewenang kepada bawahannya, yakni :

1. Prinsip pokok pertama suatu keharusan karena rencana merupakan standar atau alat pengukur dari pada pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahannya. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah pelaksanaan berhasil atau tidak.



2. Prinsip pokok kedua merupakan suatu keharusan yang perlu ada, agar sistem pengawasan itu memang benar-benar efektif dilaksanakan. Wewenangan dan instruksi-instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas-tugasnya.

Untuk memberi arah bagi pelaksana, maka harus di mengerti arah dan tujuan dari pada pengawasan itu sendiri. Menurut Soekarno (1983:103) tujuan pengawasan itu adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah suatu dilaksanakan sesuai dengan rencana yang di gariskan.
2. Untuk mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan intruksi atau asas-asas yang di intruksikan.
3. Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan , kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
4. Untuk mengetahui sesuatu berjalan dengan efisien.
5. Untuk mencari jalan keluar apabila dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan ataupun kegagalan-kegagalan kearah perbaikan.

Agar pengawasan berjalan dengan secara efisien dan efektif perlua adanya sistem yang baik dari pengawasan itu sendiri. sistem yang baik itu menurut H. William, H Newman dalam Sarwoto (1990:97) memerlukan beberapa syarat sebagai berikut:

1. Harus memperhatikan atau disesuaikan dengan sifat dan sebutan organisasi (*reporting dan corrective action*).
2. harus bersifat fleksibel.
3. Harus memperhatikan faktor-faktor dan tata organisasi didalam mana pengawawasan itu akan dilaksanakan.
4. Harus ekonomis dalam hubungan biaya, yaitu:
  - a. Harus ada rencana jelas.
  - b. Pola tata organisasi yang jelas (tugas-tugas dan kewenangan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan).

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

- a. Pengamatan di lapangan.
- b. Inspeksi langsung.
- c. Pelaporan.

## **7. Konsep Evaluasi**

Menurut Beni Setiawan, (dalam abdul kadir karding,2008) perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui empat dimensi yaitu:

1. Input yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan.

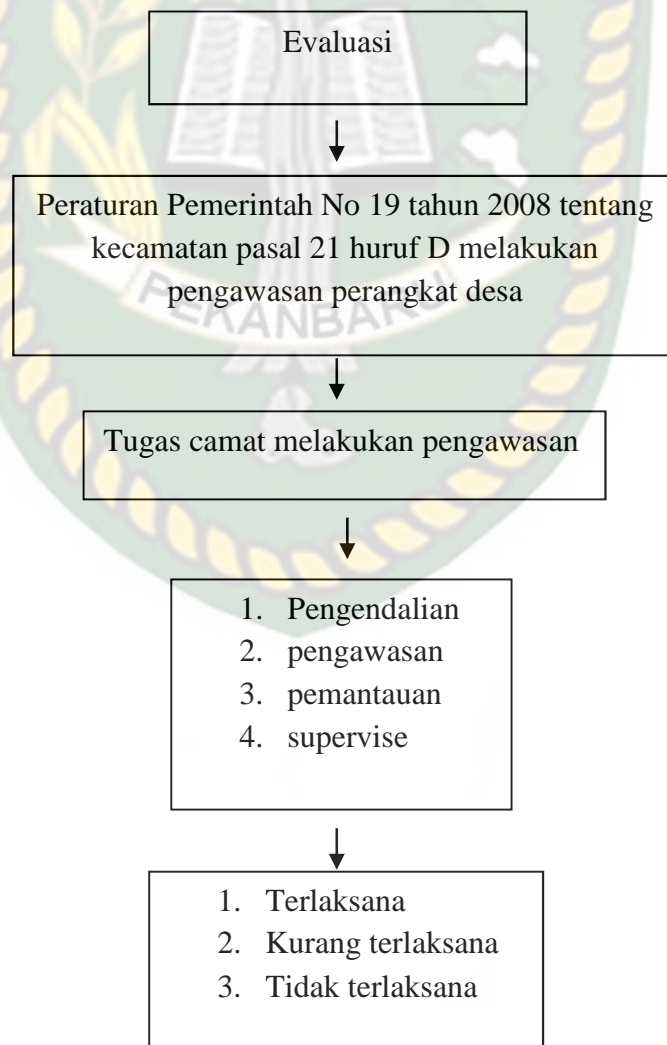
Untuk itu dikembangkan instrument yang meliputi indikatornya :

- 1) Sumber daya dukungan (SDM, Uang, Sarana/Prasarana)
- 2) Bahan-bahan dasar pendukung (Peralatan, Teknologi)
2. Proses yaitu bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Untuk itu dikembangkan instrumen yang meliputi indikatornya :
  - 1) Tepat sasaran atau tidak
  - 2) Tepat guna atau tidak
  - 3) Efisien atau tidak
3. Output (hasil). Yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah sesuatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu dikembangkan instrument dengan indikator sebagai berikut :
  - 1) Tepat tindaknya sasaran yang ditujui
  - 2) Beberapa besar sasaran yang tercover
  - 3) Seberapa banyak kelompok sasaran yang tertangani
  - 4) Seberapa besar kelompok sasaran yang terlihat
4. Dampak (Outcomes). Yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran dengan tujuan kebijakan. Dengan indikator sebagai berikut :
  - 1) Ada atau tidak perubahan pada target/sasaran.
  - 2) Seberapa besar perubahan kelompok sasaran.
  - 3) Seberapa signifikan perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran

## B. Kerangka pikiran

Berdasarkan variabel pelaksanaan tugas camat dalam melakukan pengawasan kemudian diukur dengan teori yang 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 melakukan pengawasan diukur dengan indikator yakni : Pengendalian, Pengawasan, Pemantauan, Supervise.

Gambar II.1. Kerangka pikir



Sumber: Data Modifikasi Penelitian, 2017

### C. Konsep Operasional

Dalam memberikan konsep ini, peneliti menghindari dari salahnya penafsiran mengenai konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka akan dijelaskan pula batasan terhadap konsep yang akan di operasionalkan yang kemudian akan diuji melalui teknik pengukuran. sesuai dengan kerangka teoritis yang telah ditemukan oleh peneliti.

Adapun konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian sebagai berikut :

1. Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.
2. Kecamatan adalah kecamatan adalah wilayah kerja camat selaku perangkat daerah.
3. Kebijakan adalah serangkaian tindakan / kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
4. Evaluasi adalah penelitian terhadap program ADD yang dilaksanakan oleh pemerintah desa khususnya di kecamatan-kecamatan yang berada di kabupaten kampar dengan melihat input, proses , hasil dan dampak bagi masyarakat, yang di evaluasi dalam penelitian ini adalah tugas camat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah desa dengan melihat PP No 19 tahun 2008 tentang kecamatan.

5. Pengawasan, Pengawasan Yang Di Maksud Dalam Penelitian Ini Adalah Proses Dalam Menetapkan Ukuran Kinerja Dan Pengambilan Tindakan Yang Dapat Mendukung Pencapaian Hasil Diharapkan Sesuai Dengan Kinerja Yang Telah Ditetapkan Tersebut, Untuk mengetahui apa yang sedang terjadi dengan apa yang direncanakan, pengawasan dimaksud dengan mencegah atau perbaikan kesalahan, penyimpangan dan penyelewengan yang tidak sesuai dengan tugas dan wewenang yang ditentukan. maksud pengawasan disini untuk mencari kebenaran terhadap hasil pelaksanaan pekerjaan.
6. Pengendalian, maksudnya keputusan yang dibuat berisi kendali sebagai alat untuk mengarahkan organisasi pada tujuan dalam kecepatan dan cara tertentu.
7. Pemantauan, merupakan proses perekaman dan pelaporan fakta untuk kemudian diolah dengan teknik-teknik analisis data menjadikan informasi.
8. Supervise, secara umum di pahami sebagai kontrol alasan terhadap bawahan.
9. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas- batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik indonesia.
10. Pemerintahan Desa, adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan.
11. Perangkat Desa terdiri atas, sekretaris desa, pelaksanaan teknis lapangan, unsur kewilayahan.
12. BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa

#### D. Operasional Variabel

variabel yang akan di analisis dalam penelitian dioperasionalkan, yakni :

**Tabel II.1 Operasional Variabel**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator	Skala pengukuran
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (ndraha,2011)	Tugas camat dalam melakukan pengawasan perangkat desa berdasarkan PP no 19 tahun 2008 tentang kecamatan	1. Pengendalian	1. kecepatan dalam melaksanakan tugas 2. target pelaksanaan tugas	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		2. Pengawasan	1. pemantauan pelaksanaan kegiatan 2. mengetahui setiap kegiatan atau perencanaan	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		3. Pemantauan	1. pengamatan langsung 2. laporan tertulis dan lisan	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		4. Supervise	1. infeksi langsung 2. memberikan motifasi	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber : Data Modifikasi Penelitian, 2017

## E. Teknik Pengukuran

Untuk mengevaluasi pengawasan camat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di desa pangkalan baru, desa buluh cina, dan desa desa baru di kecamatan siak hulu kabupaten kampar :

- Baik** : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau persentase jawaban responden berkisar antara 67-100%
- Cukup Baik** : Apabila hanya sebagai indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban respon berkisar antara 34%-66%
- Kurang Baik** : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban responden berkisar 0%-33%

Adapun pengukuran indikator masing-masing sebagai berikut :

### 1. Pengendalian :

- Baik** : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau persentase jawaban responden berkisar antara 67-100%
- Cukup Baik** : Apabila hanya sebagai indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban respon berkisar antara 34%-66%



Kurang Baik : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban responden berkisar 0%-33%

## **2. Pengawasan :**

Baik : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau persentase jawaban responden berkisar antara 67-100%

Cukup Baik : Apabila hanya sebagai indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban respon berkisar antara 34%-66%

Kurang Baik : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban responden berkisar 0%-33%

## **3. Pemantauan :**

Baik : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau persentase jawaban responden berkisar antara 67-100%

Cukup Baik : Apabila hanya sebagai indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban respon berkisar antara 34%-66%

Kurang Baik : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban responden berkisar 0%-33%

#### 4. Supervise :

- Baik : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau persentase jawaban responden berkisar antara 67-100%
- Cukup Baik : Apabila hanya sebagai indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban respon berkisar antara 34%-66%
- Kurang Baik : Apabila tidak satupun indikator variabel berada pada kategori berpengaruh atau jawaban responden berkisar 0%-33%

