

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMKIRAN

#### A. Konsep Pemerintahan

Agar penelitian ini mengandung unsur keilmiahan, maka pada Bab II ini penulis akan memaparkan beberapa konsep atau teori yang relevan yang dapat menjelaskan penulisan ini serta dapat mempermudah penulis dalam menyelesaikan penelitian ini.

##### 1. Konsep Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pemerintahan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat, dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materia maupun forma, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas). Inu Kencana Syafii (2009:20).

Pemerintah adalah organ yang berwenang mamproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pamarintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Ndraha (2011:6)

Selanjutnya menurut Awang dan Wijaya (2012: 6) Pemerintah adalah organ yang berwenang memhubung proses pelayanan publik dari berkewajiban

memproses pelayanan sipil setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) diwilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayankan.

Pemerintahan (Governance) adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat . (dalam Awang dan wijaya, 2012:8)

Ndraha juga menyebutkan istilah good governance dapat diartikan sebagai pemerintah dan dapat juga diartikan pemerintahan, maka dapat dikatakan bahwa pemerintah dan pemerntahan adalah dua maksud yang sama :

- a. Pemerintah adalah : semua badan atau organisasi yang berfungsi untuk memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
- b. Pemerintah adalah : pemerintah dalam arti luas didefinisikan sebagai seluruh organ kekuasaan didalam negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Ndraha (2005 : 69).

Selanjutnya menurut Ndraha, menyebutkan berbagai konsep (definisi) tentang Pemerintahan :

1. *Pemerintahan dalam konteks ilmu Pemerintahan*, yaitu semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan sipil.
2. *Pemerintahan dalam Arti Sempit*, yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.
3. *Pemerintahan dalam Arti Sempit*, yaitu lembaga Negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemilihan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dapat dianggap setara dengan, tetapi lebih luas ketimbang pabrik pada perusahaan.
4. *Pemerintah dalam Arti Terluas*, yaitu semua lembaga Negara seperti diatur didalam UUD (konstitusi) suatu Negara.
5. *Pemerintah dalam Arti Luas*, yaitu semua lembaga Negara yang oleh konstitusi Negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya diindonesia dibawah UUD 1945 : kekuasaan Pemerintahan meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif.
6. *Pemerintah dalam Arti pelayan*, yaitu pemerintaha dianggap sebagai sebuah warung (toko) dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan.

7. *Badan publik*, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian dan seluruh rute providing (proses penyediaan) suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi.
8. *Pemerintah dalam Konsep Pemerintah Wilayah*, yaitu pemerintah dalam arti ini dikenal dalam Negara yang menggunakan asas dekosentrasi, contohnya Indonesia dibawah UU No. 05 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kekuasaan (urusan) pusat di Daerah dikelola oleh pemerintah Wilayah.
9. *Pemerintah dalam Konsep Pemerintah Daerah*, yaitu berbeda dengan pemerintah pusat yang mewakili Negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah msyarakat hukum tertentu batas-batasnya.
10. *Pemerintah dalam Konsep Pemerintah Pusat*, yaitu pengguna kekuasaan Negara pada tingkat pusat (tertinggi) pada umumnya dihadapi pada konsep pemerintah daerah. Ndraha (2003:74)

Menurut Munaf (2016: 47-57) dalam buku *hukum administrasi negara* Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara. Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan pemerintahan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu monarki, aristokrasi dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan kriteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Kelompok ajaran klasik tersebut pertama kali berasal dari Herodotus yang kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh Plato, Aristoteles dan Polyblos. Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk monarki dan republik. Pembagian bentuk pemerintahan menjadi monarki dan republik.



Strong menyebutkan bahwa pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu yang pertama pemerintah harus mempunyai kekuasaan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi kekuatan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara. (Strong dalam Syafiie;2007;17)

## **2. Konsep Kebijakan**

Menurut Dunn perumusan kebijakan adalah merupakan suatu informasi yang relevan dengan kebijakan guna dimanfaatkan pada tingkat politik dalam rangka pemecahan suatu masalah. Adapun indikasi dari pada perumusan kebijakan ini adalah :

1. Pengelolaan informasi, yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternatif, merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.

4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan, Dunn (2003;105)

Menurut Syafiie menyebutkan : “Model kebijakan yang sesuai dengan sekarang ini adalah model sistem dimana memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, atau keperluan dan hambatan, tantangan, gangguan, rintangan, ujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *publik polic*, bukan sebaliknya, mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok”, Syafiie (2010;150)

Kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan dan petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu. (Kansil dan cristine ;2008;190)

Kebijakan menurut Eyestone (dalam Winarno, 2007:17) mengatakan bahwa kebijakan dapat didefinisikan sebagai suatu unit pemerintah dengan lingkungan, konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Carl J Federick (dalam Agustino, 2008:7) kebijakan sebagai serangkaian kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut James (dalam Islamy 2002:17), kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Menurut Stonner (dalam Kansil 2003:190) mendefinisikan kebijakan adalah sebuah strategi atau langkah-langkah yang diambil dan dilaksanakan dalam mencapai suatu tujuan atau suatu maksud.

Dalam mengukur pelaksanaan kebijakan tersebut Hugo Heglo (dalam N.Dunn 2003:29) menyebutkan kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan (*a course of action intended to accomplish some end*). Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Charles Jones dalam kaitan dengan beberapa isi ukuran kebijakan yaitu:

1. Tujuan yaitu tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai.
2. Rencana atau proposal yaitu alat atau cara untuk mencapai tujuan.
3. Program atau cara tertentu untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan untuk mencapai tujuan.
4. Dampak (*effect*) yaitu yang ditimbulkan dari suatu program dalam masyarakat.

Selanjutnya Edwards III (dalam Sujianto 2008:38) menyatakan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan, dimulai dari sebuah intisari dan menanyakan apakah prakondisi untuk implementasi kebijakannya yang berhasil? Apakah rintangan primer untuk implementasi kebijakannya sukses? Untuk itu perlu dipertimbangkan empat faktor kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik yaitu:

### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan. Tipe komunikasi yang diajukan oleh Edward III termasuk pada tipe komunikasi vertikal.

### 2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya kebijakan atau program dirumuskan tanpa adanya dukungan sumber daya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Sumber daya yang dimaksudkan menakup jumlah staf pelaksana yang memadai dengan keahlian yang memadai, informasi, wewenang, atau kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menjamin kebijakan dijalankan sesuai dengan apa yang diharapkan. Memadai yang dimaksudkan adalah jumlah para pelaksana harus sesuai dengan jumlah tugas yang dibebankan maupun kemampuannya dan keterampilan yang dimiliki baik teknis maupun material. Indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi dari sumber daya adalah:

- a. Jumlah staf atau pelaksana dan kemampuannya baik secara teknis ataupun material.
- b. Dukungan fasilitas baik berupa dana maupun infrastruktur lainnya di lapangan.
- c. Wewenang para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan.

### 3. Sikap (disposisi)

Kemampuan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, ini seiring dengan apa yang dikemukakan oleh Meter and Horn disposisi yang diartikan seebagai motivasi psikologi para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Menurutnya ada tiga hal yang tercapai didalam disposisi atau sikap pelaksana yang merupakan unsur penting dalam implementasi yaitu:



- a. Pemahaman dan pengetahuan para pelaksana terhadap kebijakan
- b. Arah respon dari para pelaksana terhadap pelaksana implementasi kebijakan (penerimaan dan penolakan)
- c. Intensitas dari respon.

#### 4. Struktur birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementator mengetahui dan bagaimana cara melakukannya, implementasi bisa jadi belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Birokrasi merupakan salah satu bahan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksanaan kebijakan.

Dari beberapa uraian pendapat ahli diatas dapat disimpulkan arti dari kebijakan adalah rangkaian aktivitas yang dilakukan pemerintah untuk dijadikan pedoman dalam penyelesaian suatu masalah baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga sebagai bentuk intervensi pemerintah demi kepentingan masyarakat.

### 3. Konsep Evaluasi

Menurut Ndraha evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis, Ndraha (2003;201).

Terdapat berbagai model evaluasi, tiga diantaranya adalah :

1. Model *before-after* yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku tretment) tolak ukurnya adalah *befor*
2. Model *das salen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan senyatanya.
3. Model kelompok control-kelompok tes (diberi perlakuan).

Evaluasi adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau

program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Nurcholis (2005;169)

Menurut Nugroho (2011:51) evaluasi merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberi umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi maupun efektifitas suatu program atau kegiatan.

Dalam bukunya Winarno (2007:230) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan di evaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Mengikuti Willian N. Dunn (2013:608-610) istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka rating), dan penilaian (assesment). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan evaluasi kebijakan publik. Evaluasi pada perumusan

dilakukan pada sisi post-tindakan, yaitu lebih pada proses : perumusan dari pada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya sudah selesai dengan prosedur yang sudah disepakati.

Kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (2013), mencakup enam indikator yaitu:

1. Efektifitas, apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai
2. Efisiensi, seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Kecukupan, seberapa hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah
4. Perataan, apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda
5. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuat prefensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka
6. Ketepatan, apakah hasil yang dicapai bermanfaat

Menurut Mardikanto (2013:275) evaluasi sebagai suatu kegiatan, sebenarnya merupakan proses untuk mengetahui atau memahami dan memberi penilaian terhadap suatu keadaan tertentu, melalui kegiatan pengumpulan data atau fakta dan membandingkan dengan ukuran serta cara pengukuran tertentu yang telah ditetapkan.

#### **4. Konsep Kewajiban**

Menurut Ndraha (2003:86) kewajiban adalah kewajiban bisa lahir dari perintah, seseorang yang mendapat tugas wajib menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya, ada tiga sumber kewajiban yaitu : janji atau commitment, status dan

perintah (mandate). Perintah berkewajiban melayani masyarakat karena status sebagai pemerintah yang memiliki kekuasaan nyata dan langsung.

Kewajiban merupakan hal yang harus dikerjakan atau dilaksanakan. Jika tidak dilaksanakan dapat mendatangkan sanksi bagi yang melanggarnya. Menurut curzon (2008 :89) kewajiban dikelompokkan menjadi lima yaitu :

- a. Kewajiban mutlak, tertuju kepada diri sendiri maka tidak berpasangan dengan hak dan nasib melibatkan hak dilain pihak.
- b. Kewajiban publik, dalam hukuman publik yang berkolerasi dengan hak publik ialah wajib mematuhi hak publik dan kewajiban perdata timbul dari perjanjian berkolerasi dengan hak perdata.
- c. Kewajiban positif menghendaki dilakukan sesuatu dari kewajiban negative tidak melakukan.
- d. Kewajiban universal atau umum ditunjuk kepada semua warga Negara atau secara umum diajukan kepada golongan tertentu dan kewajiban khusus, timbul dari bidang hukum tertentu.
- e. Kewajiban primer tidak timbul dari perbuatan melawan hukum.

Menurut Ndraha (2003:90) telah ditentukan kewajiban (Obligation) lahir dari tiga sumber yaitu : perintah, janji dan status. Perintah harus ditaati, janji harus dipenuhi, ditepati dan ditunaikan, dan konsekuensi status adalah kewajiban untuk berbuat kebajikan terhadap orang lain.

## **5. Konsep Kepemimpinan**

Pada hakekatnya kepemimpinan adalah gaya yang menonjolkan penampilan sebagai pemimpin (leader). Kepemimpinan (leadership) dalam arti



luas dalam Hamim dan Indra Muclis Adnan (2005 : 193) didefinisikan sebagai kemampuan mempengaruhi suatu kelompok kearah pencapaian tujuan dalam situasi tertentu. Dengan demikian proses kepemimpinan adalah fungsi pemimpin, pengikut variable situasional lainnya.

Syafiie (2003 : 1) secara etimologi kepemimpinan dapat diartikan sebagai berikut :

1. Berasal dari kata “pimpin” (dalam bahasa Inggris “*lead*”) berarti bombing atau tuntun, dengan begitu didalamnya ada dua pihak yaitu yang dipimpin (umat) dan yang memimpin (iman).
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi “pemimpin” (dalam bahasa Inggris “*leader*”) berarti orang yang mempengaruhi pihak lain melalui proses kewibawaan komunikasi sehingga orang lain tersebut bertindak sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu.
3. Apabila ditambah akhiran“-an” menjadi “pimpinan” artinya orang yang mengepalai. Antara pemimpin dengan pimpinan dapat dibedakan, yaitu pimpinan (kepala) cenderung lebih otokratis, sedangkan pemimpin (ketua) cenderung lebih demokratis.
4. Setelah dilengkapi dengan awalan “ke-“ menjadi “kepemimpinan” (dalam bahasa inggris “*leadership*”) berarti kemampuan dan kepribadian seseorang dalam mempengaruhi serta membujuk pihak lain agar melakukan tindakan pencapaian tujuan bersama, sehingga dengan demikian yang bersangkutan menjadi awal struktur pusat proses kelompok.

Menurut Ndraha Kepemimpinan adalah gejala sosial, kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain melalui dirinya sendiri dengan cara-cara tertentu sehingga prilaku orang lain itu berubah atau tetap menjadi integratif Ndraha (2003 ;216)

Selanjutnya Kartono menjelaskan bahwa teori yang menonjol dalam menjelaskan kemunculan pemimpin adalah :

#### 1. Teori Genetis

- Pemimpin itu tidak dibuat,akan tetapi lahir jadi pemimpin jadi pemimpin oleh bakat-bakatnya yang luar biasa sejak lahirnya.

- Dia ditakdirkan lahir menjadi pemimpin dalam situasi kondisi yang bagaimanapun juga yang khusus.
- Secara filsafi, teori tersebut menganut pandangan deterministis.

## 2. Teori Sosial

- Pemimpin itu harus disiapkan, di didik dan dibentuk, tidak terlahir begitu saja.
- Setiap orang bisa menjadi pemimpin, melalui usaha penyiapan dan pendidikan, serta didorong oleh kemauan sendiri.

## 3. Teori Ekologis

- Seseorang akan sukses menjadi pemimpin bila sejak lahirnya Dia memiliki bakat-bakat kepemimpinan, dan bakat-bakat tersebut dikembangkan melalui pengalaman dan usaha pendidikan, juga sesuai dengan tuntutan lingkungan atau ekologisnya. Kartono (1990 : 29)

Seorang pemimpin itu harus mampu memotivasi dan memenuhi harapan harapan mereka dan memenuhi kebutuhan mereka. (Pamuji.1993: 151).

Soekanto (2007 : 256) secara sosiologis, tugas-tugas pokok seorang pemimpin adalah sebagai berikut :

1. Memberikan suatu kerangka pokok yang jelas yang dapat dijadikan pegangan bagi pengikut-pengikutnya.
2. Mengawasi, mengendalikan, serta menyalurkan perilaku warga masyarakat yang dipimpinnya.
3. Bertindak sebagai wakil kelompok kepada dunia luar kelompok yang dipimpin.

## 6. Konsep Desa

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad Van Indie pada masa penjajahan *colonial* Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia dalam Wasistiono dan M. Iwan Tahir (2007 : 7).

Selanjutnya, Soetardjo dan Yulianti dalam Wasistiono M. Irwan Tahir (2007 :7) Kata desa sendiri berasal dari bahasa India yakni “*swadesi*” yang bertempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah lelehur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.

Sedangkan menurut Beratha dalam Nurcholis (2011 : 4) Desa atau nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “Badan Pemerintahan”, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya.

Adapun menurut Soenardjo dalam Nurcholis ( 2011 : 4) Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, karena keturunannya maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, social, dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan alam dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Selanjutnya menurut Nurcholis (2011: 4) berdasarkan kedua pendapat pakar diatas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenai atas dasar hubungan kekerabatan dan/atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing-masing warganya, umumnya warganya hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada dibawah pemerintahan kabupaten/kota.

Bintario dalam wasistiono dan M. Iwan Tahir (2007 : 8) yang memandang desa dari segi geografi, mendefenisikan desa sebagai : “ suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu ujud atau penampakan dimuka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial, ekonomis, politis, dan kultural yang saling berinteraksi antar unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain”,

## **7. Konsep Ketentraman dan Ketertiban**

Konsep keamanan pada hakekatnya adalah konsepsi pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang seimbangan dan serasi dalam kehidupan masyarakat secara menyeluruh berdasarkan Undang-undang 1945.

Pada dasarnya Kepala Desa berkewajiban untuk berusaha terus-menerus menciptakan situasi aman dan tertib bagi seluruh anggota masyarakat baik dibanding mental spiritual maupun fisik material. (Wijaya 2003: 116)



Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam bidang pemeliharaan dan keamanan dan ketertiban adalah sebagai berikut :

1. Kepala desa mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelidik pelanggaran dan kejahatan yang terjadi didesanya, karna ia memiliki kewenangan atas pekerjaan kepolisian didesanya.
2. Segera menangani dan melaporkan kepada instansi-instansi yang berwenang bila terjadi dan atau menerima laporan tentang peristiwa kriminalitas didaerahnya.
3. Segera melaporkan kepala pihak yang berwajib apabila diDesanya terjadi kematian yang tidak wajar.
4. Mengusahakan adanya gardu-gardu ronda dan kelengkapannya ditempat-tempat tertentu.
5. Mengatur giliran dan mengawasi jalannya perondaan.
6. Mengusahakan agar Desanya aman dari gangguan-gangguan lingkungan antara lain perjudian, pencurian, dan lain sebagainya. Dalam (Wijaya, 2002 :166)

Istilah ketentraman dan ketertiban kadang-kadang disebut keamanan dan ketertiban karena keamanan dan ketertiban tidak mungkin diperoleh tanpa pemeliharaan keamanan. (Irwan Soejito,1984 :69)

Faktor utamatercapainya ketentraman dan ketertiban adalah pemeliharaan keamanan. Keamanan dapat dirasakan apabila tidak adanya rasa bebas dari gangguan dan ancaman, rasa dilindungi, dan rasa bebas dari kekhawatiran dan ketakutan. (Rauf, 2005:8). Kondisi tentram dan tertib bagi masyarakat tidak akan

tercapai apabila tidak adanya keamanan, seperti yang dinyatakan oleh Soejito bahwa istilah ketentraman dan ketentaman kadang-kadang disebut keamanan dan ketertiban karena ketentraman dan ketertiban tidak akan mungkin diperoleh tanpa adanya pemeliharaan keamanan. (Soejito dalam Rauf, 2005:69).

Ketentraman dan ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban masyarakat. (Ermaya, 2000:6).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kondisi ketentraman dan ketertiban akan terkait dengan masalah keamanan, sehingga tanpa keamanan tidak akan tercipta ketentraman dan ketertiban, sedangkan ketentraman dan ketertiban merupakan dua keadaan yang dapat dirasakan secara bersama (serentak)

## B. Penelitian Terdahulu

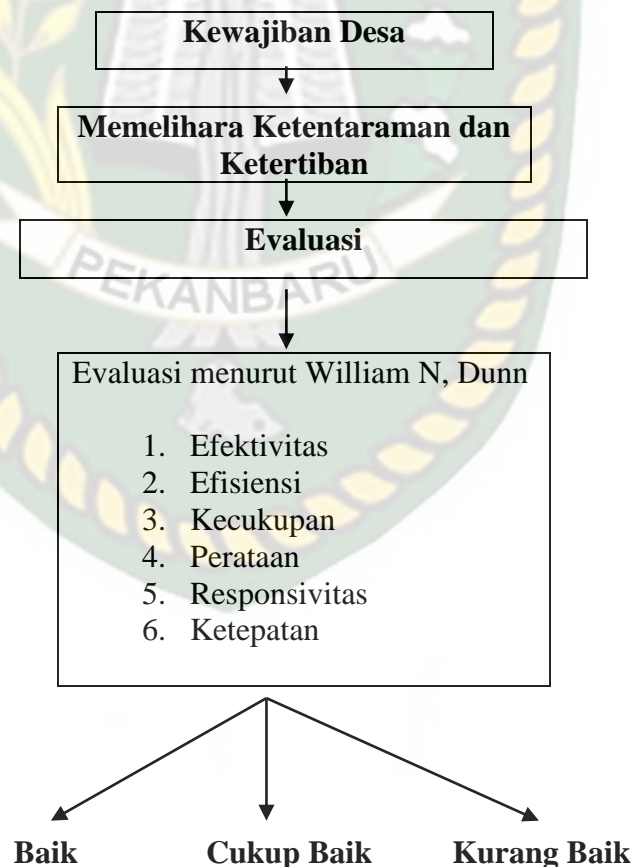
Tabel II.I : Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Jamri (097310641)	Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Desa Lubuk Batu Tinggal Kecamatan Lubuk Batu Jaya Kabupaten Indragiri hulu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sama sama meneliti tentang kewajiban kepala desa</li> <li>- Metode kuantitatif</li> <li>- Teknik penarikan sampel sensus, random sampling, dan purposive sampling.</li> <li>- Teknik pengukuran: Baik, Cukup Baik, Kurang Baik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penelitian Tahun 2014</li> <li>- Menggunakan indikator ketentraman an ketertiban</li> <li>- Lokasi : Desa batu tinggal</li> </ul>
2.	Deni Saputra (097310038)	Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban di Desa Suka Damai Kecamatan Ujung Batu Kabupaten Rokan Hulu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sama-sama meneliti tentang kewajiban kepala Desa dalam memelihara ketentraman dan ketertiban</li> <li>- Metode kuantitatif secara deskriptif</li> <li>- Teknik pengukuran: Baik, Cukup Baik, Kurang Baik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam penarikan sampel Hanya menggunakan teknik sensus</li> <li>- Menggunakan indikator widjaja (2009 :17).</li> <li>- Lokasi :Desa Suka Damai.</li> </ul>

### C. Kerangka Pemikiran

Adapun yang menjadi kerangka pikir dalam penelitian mengenai Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Desa Tambusai Batang Dui Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis, sebagai mana dapat dilihat pada bagan kerangka pikir tersebut :

**Gambar II.I : Kerangka Pemikiran tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepada Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat Di Desa Tambusai Batang Dui Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis.**



Sumber : Modifikasi Penulis Tahun 2018



## A. Konsep Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti, mendeskripsikan (menggambarkan) kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut, sedangkan Variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

Supaya penulis mudah dalam menganalisa penelitian ini, berikut akan disusun dalam bentuk konsep operasional yang sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah penilaian pelaksanaan kewajiban Kepala Desa dalam memelihara ketenteraman dan ketertiban di Desa Tambusai Batang Dui
2. Kewajiban adalah setiap pekerjaan yang telah diberikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah Desa khususnya bidang ketenteraman dan ketertiban di desa Tambusai Batang Dui dan akan dilaksanakan serta bertanggung jawab atas segala pekerjaan.
3. Efektifitas adalah apakah hasil yang diinginkan sudah tercapai
4. Efisiensi adalah seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan
5. Kecukupan adalah seberapa hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah
6. Peraataan adalah apakah biaya manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda
7. Responsivitas adalah apakah hasil kebijakan memuat prefensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka
8. Ketepatan adalah apakah hasil yang dicapai bermanfaat.

## B. Operasional Variabel

**Tabel II.2 : Operasional Variabel tentang Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Desa Tambusai Batang Dui Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis.**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Menurut Ndraha (2003:86) kewajiban adalah kewajiban bisa lahir dari perintah, seseorang yang mendapat tugas wajib menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya.	Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa Dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Desa Tambusai Batang Dui Kecamatan Bhatin Solapan Kabupaten Bengkalis	1. Efektifitas	a. Terciptanya Ketentraman b. Kepala Desa melakukan pelaporan	Nominal
		2. Efisiensi	a. Usaha Kepala Desa dalam memelihara ketentraman dan ketertiban	Nominal
		3. Kecukupan	a. Partisipasi dan keikutsertaan terhadap pelaksanaan kegiatan b. Memberikan arahan kepada masyarakat	Nominal
		4. Perataan	a. Mendirikan fasilitas sistem keamanan b. Fasilitas keamanan diberikan secara merata	Nominal
		5. Responsivitas	a. Asumsi masyarakat terhadap kegiatan b. Kepuasan masyarakat dalam kegiatan	Nominal

1	2	3	4	5
		6. ketepatan	a. Sosialisasi terhadap peraturan b. Himbauan dan bimbingan kepada masyarakat	Nominal

Sumber: Modifikasi Penulis Tahun 2018

### C. Teknik Pengukuran

Adapun ukuran yang diberikan kepada masing-masing indikator adalah sebagai berikut :

Evaluasi Pelaksanaan Kewajiban Kepala Desa dalam Memelihara Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat di Desa Tambusai Batang Dui Kecamatan Bathin Solapan Kabupaten Bengkalis, dapat dilakukan pengukuran variabel sebagai berikut :

- Baik : Apabila semua indikator pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%
- Cukup Baik : Apabila semua indikator pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%
- Kurang Baik : Apabila semua Indikator pada kategori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

Adapun Pengukuran Untuk Indikator Penelitian ini adalah :

1. Untuk indikator Efektifitas, dikatakan :

- Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%

2. Untuk indikator Efisiensi , dikatakan :

Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%

3. Untuk indikator Kecukupan, dikatakan :

Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%



4. Untuk indikator Perataan, dikatakan :

Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%

5. Untuk indikator Responsivitas, dikatakan :

Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%

6. Untuk indikator Ketepatan , dikatakan :

Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori baik berada pada 67%-100%

Cukup Baik : Apabila semua indikator penelitian adalah pada kategori cukup baik pada 34%-66%

Kurang Baik : Apabila semua Indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik berada pada 0%-33%

