

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi kepustakaan

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Pengertian pemerintahan dan pemerintah terdiri dari dua konsep yaitu dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas ialah mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang – cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat – alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti yang sempit yaitu aparatur / alat kelengkapan negara yang hanya mempunyai tugas dan kewenangan/kekuasaan eksekutif saja.

Menurut Ndraha (2011 : 7) menjelaskan bahwa Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut, pertama dari sudut bagaimana seharusnya (“sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan pada saat dibutuhkan”, jadi normatif, ideal, das sollen), kemudian dari sudut yang kedua yaitu bagaimana senyatanya (“pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan”, apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak, jadi empirik, das sein). Berdasarkan defenisi itu dapat dikonstruksikan ruang lingkup Ilmu Pemerintahan. Ruang lingkup itu terdiri dari :

1. Yang-diperintah.
2. Tuntutan yang-diperintah (jasa-publik dan layanan-civil).
3. Pemerintah.
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan.
6. Pemerintah yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang demikian itu.
8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan zaman?

Secara substantif, menurut Rasyid (2002 : 48) tugas pemerintahan di bagi dalam 3 (tiga) fungsi pokok yaitu :

1. Pelayanan servis (*Servis*)
2. Pemberdayaan (*Empowerment*)
3. Pembangunan (*Development*)

Menurut Syafiie (2010 : 23) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (Eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahan dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Sedangkan menurut Brasz (dalam Syafiie 2007:35) berpendapat ilmu pemerintahan dapat di artikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga/dinas pemerintahan umum itu di susun dan di fungsikan, baik secara internal maupun keluar terhadap para warganya.

Jadi ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), kepemimpinan dan koordinasi secara baik dan benar antara yang memerintah dengan yang di perintah.

2. Konsep Administrasi

Istilah dan pengertian Administrasi (dalam skripsi Lidya, 2009 : 20) berasal dari bahasa latin “administare” yang berarti melayani, membantu dan memenuhi. Dari kata kerja itulah terjadi kata benda “administratio” yang dalam bahasa inggris adalah administration dan berubah menjadi administrasi dalam bahasa indonesia administrasi di artikan sebagai perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama kelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

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

Menurut Gie (dalam Daryanto 2013 : 2) mengatakan administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilaksanakan oleh sekelompok orang dalam bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Wilson (dalam Thoha 2008 : 8) berpendapat bahwa adminstrasi merupakan suatu bidang usaha (I a field of business) dan harus dipisahkan dari politik.

Dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia administrasi adalah usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pemerintahan, kegiatan kantor dan tata usaha.

Sedangkan Menurut Pfiffner (dalam Daryanto, 2013 : 3) mendefinisikan administrasi adalah sebagai pengorganisasian dan pengarahan sumber-sumber yang berupa manusia/tenaga kerja material untuk mencapai tujuan akhir yang diinginkan.

Menurut Inu Kencana Syafii (2007 : 85) hubungan antara ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi, pada hubungan administrasi dengan ilmu pemerintaha, maka terlihat bahwa fungsi administrasi itu sendiri adalah pelaksanaan kebijaksanaan negara yang di jalankan oleh para aparat (pejabat) pemerintah, karena administrasi sebagai suatu hal penyelenggaraan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan kehendak negara tersebut.

Kalau di analisis secara kritis, definisi para ahli tersebut mengandung beberapa pokok pengertian :

- a. Administrasi sebagai proses kerja.
- b. Aktivitas kerja sama dilakukan 2 orang atau lebih.
- c. Adanya wadah kerja sama yang berupa lembaga atau organisasi.
- d. Adanya tujuan tertentu yang akan dicapai (dalam Daryanto 2012:3)

3. Konsep Administrasi Pemerintahan Desa

Menurut Nurcholis (2011 : 135) Demi efesiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, pemerintah desa harus di dukung dengan sistem administrasi yang benar. Sistem administrasi yang bener, rapi, dan tertib

akan memberikan data dan informasi yang mudah dan sistematis yang sangat berguna untuk pengambilan keputusan, pembuatan rencana, kontrol kegiatan, evaluasi, dan komunikasi dan informasi baik ke dalam maupun keluar organisasi.

Sedangkan pengertian Administrasi Desa menurut Nurcholis (2011 : 135) adalah keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa pada buku administrasi desa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2016 Administrasi Pemerintahan Desa adalah keseluruhan proses kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai Pemerintahn Desa pada Buku Register Desa.

Administrasi Pemerintahan Desa terdiri dari :

1. Administrasi umum adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai kegiatan-kegiatan Desa di muat dalam Administrasi umum.

Administrasi Umum meliputi :

- a. Buku Peraturan Di Desa;
- b. Buku Keputusan Kepala Desa;
- c. Buku Inventaris dan Kekayaan Desa;
- d. Buku Aparat Pemerintahan Desa;
- e. Buku Tanah Kas Desa;
- f. Buku Tanah Di Desa;
- g. Buku Agenda;
- h. Buku Ekspedisi; dan
- i. Buku Lembaran Desa dan Buku Berita Desa.

2. Administrasi Penduduk adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai kependudukan di Desa baik mengenai penduduk sementara,

penambahan dan pengurangan penduduk maupun perkembangan penduduk dimuat dalam administrasi penduduk.

Administrasi Penduduk meliputi :

- a. Buku Induk Penduduk;
 - b. Buku Mutasi Penduduk Desa;
 - c. Buku Rekapitulasi Jumlah Penduduk;
 - d. Buku Penduduk Sementara; dan
 - e. Buku Kartu Tanda Penduduk dan Buku kartu Keluarga.
3. Administrasi Keuangan Desa adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan desa dimuat dalam Administrasi Keuangan Desa.

Administrasi Keuangan Desa meliputi :

- a. Buku APB Desa;
 - b. Buku Rencana Anggaran Biaya;
 - c. Buku Kas Umum;
 - d. Buku Kas Pembantu Kegiatan;
 - e. Buku Kas Pembantu; dan
 - f. Buku Bank Desa.
4. Administrasi Pembangunan adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dimuat dalam Administrasi Pembangunan.

Administrasi Pembangunan meliputi :

- a. Buku Rencana Kerja Pembangunan Desa;
- b. Buku Kegiatan Pembangunan;
- c. Buku Inventaris Hasil-hasil Pembangunan; dan
- d. Buku Kader Pendampingan dan Pemberdayaan Masyarakat.

5. Administrasi lainnya adalah kegiatan pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat di muat dalam Buku Administrasi Lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Administrasi Lainnya meliputi :

- a. Kegiatan Badan Permusyawaratan Desa dalam buku administrasi Badan Permusyawaratan Desa;
- b. Kegiatan musyawarah Desa dalam buku musyawarah Desa; dan
- c. Kegiatan Lembaga Kemasyarakatan Desa/Lembaga Adat dalam buku Lembaga Kemasyarakatan Desa/Lembaga Adat.

4. Konsep Evaluasi

Secara umum evaluasi menurut William N. Dunn, (2000 : 608) adalah penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau di atas.

Sedangkan kriteria/indikator evaluasi menurut N. Dunn (2000: 610) sebagai berikut :

1. Efektifitas, apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.

2. Efisiensi, seberapa usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Kecukupan, seberapa jauh hasil yang diinginkan memecahkan masalah.
4. Pemerataan, Apakah biaya dan manfaat didistribusikan (pembagian) mereka kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
5. Responsivitas, apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan atau nilai kelompok tertentu.
6. Ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.

Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut : “ efektifitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan yang secara dekat dengan berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya “ (William N Dunn 2000 : 429). Kedua efektifitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (resources) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Ketiga, kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal bahwa kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (William N Dunn 2000 : 430). Keempat, Pemerataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dalam keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.

Kelima, Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Keenam, tetapan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Menegani kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi sebagai dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut.

1. Efektifitas

Menurut Dunn (2003 : 429) menyatakan bahwa efektifitas . “ berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang di harapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya.

Sedangkan menurut Budi Winarno (2002 : 184) Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Berdasarkan pendapat diatas, bahwa apabila pencapaian tujuan –tujuan dari pada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektifitasnya.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektifitas merupakan suatu standar akan terpenuhnya mengenai saran dan tujuan yang akan

di capai. Selain itu menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi- - fungsinya secara optimal.

2. Efisiensi

Menurut Dunn (2003 : 430) berpendapat bahwa efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.

Efisiensi digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja di sektor publik, sehingga dapat diketahui seberapa efisien pemanfaatan sumber daya yang ada dengan hasil pelayanan yang ada diberikan kepada masyarakat.

3. Kecukupan

Dunn (2003 : 430) mengemukakan bahwa kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau prediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang di harapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah (Dunn 2003: 431) yaitu :

- a. Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dan kebijakan. Jadi, tujuan adalah memaksimalkan pada batas sumber yang tersedia.
- b. Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.

- c. Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- d. Masalah tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan dipecahkan karena satu – satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

Tipe – tipe masalah diatas merupakan suatu masalah yang yang dari suatu produk kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut. Hal ini ber arti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

4. Pemerataan

Dunn (2003 : 434) menyatakan bahwa kriteria kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antar kelompok – kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya manfaat merata. Kunci dari pemerataan adalah keadilan atau kewajaran.

Sedangkan menurut Budi Winarno (2002 : 187) pemerataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan di peroleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok –kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan.

5. Responsivitas

Menurut Dunn (2003 : 437) menyatakan bahwa responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok – kelompok masyarakat tertentu. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Sedangkan menurut Budi Winarno (2002 : 189) Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai – nilai kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya

diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan dan kesamaan.

6. Ketepatan

Budi Winarno (2002 : 184) ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan – tujuan tersebut.

Dunn (2003 : 499) menyatakan bahwa kelayakan adalah kriteria yang dipakai untuk menyeleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi tersebut merupakan pilahan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Menurut Ndraha (2011 : 201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Evaluasi dalam evaluasi kinerja (performance appraisal) misalnya, salah satu bentuk evaluasi, oleh Gary Dessler dalam Human Resource Management (1997). Didefinisikan sebagai “comparing your subordinate’s actual performance to the standards that have been set”. Langkah-langkah evaluasi seperti yang dikemukakan oleh Ndraha (2011 : 202) adalah :

1. Pembuatan standar (kendali, S); beberapa standar; *das Sollen*, data sebelum terhadap data sesudah atau sebaliknya, atau data-test dengan data kontrol.
2. Pemantauan fakta (F).
3. Perbandingan F dengan S.
4. Hasil perbandingan $F = S$; $F < S$; $F > S$.
5. Hasil perbandingan :

- a. ? -----→ F = S -----→ ?
- b. ? -----→ F < S -----→ ?
- c. ? -----→ F > S -----→ ?

6. Analisis hasil perbandingan berdasarkan model-model diatas.

7. Tindak lanjut :

- a. Tindakan korektif,
- b. Tindakan afirmatif,
- c. Feedback.

Kemudian Ndraha (2011 : 202) menjelaskan tentang berbagai model evaluasi, yaitu tiga model evaluasi diantaranya yang dikemukakan adalah sebagai berikut :

- a. Model *Beofore-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, *treatment*). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*.
- b. Model *das Solen-das Sein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak Ukurnya adalah *das Sollen*.
- c. Model Kelompok Kontrol-Kelompok Tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok Tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Menurut Subarsono (2009 : 119) evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakuakn jkalaw suatu kebijakan suda berjalan cukup waktu. Dan Subarsono juga mengatakan evaluasi memiliki beberpa tujuan yang dapat di rinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan.
2. Mengukur tingkat efesiensi suatu kebijakan.
3. Menentukan tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.

6. Sebagai bahan masukan (*Input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Pendapat lain mengenai evaluasi juga disampaikan oleh Lester (dalam Agustino 2012 : 185) evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dapat diinginkan.

Subarsono ((2009 : 123) mengemukakan alasan mengapa perlu nya evaluasi kebijakan meliputi :

- a. Untuk mengetahui tingkat efektifitas dan suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
- b. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
- c. Memenuhi aspek akuntabilitas publik, dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan pemerintahan maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggung jawaban pemerintah kepada publik.
- d. Menunjukkan pada stake holders manfaat suatu kebijakan.
- e. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama.

Agustino (2012 : 188) mengemukakan tuga fungsi evaluasi kebijakan meliputi :

- a. Evaluasi kebijakan harus memberikan informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.
- b. Evaluasi kebijakan berfungsi memberi sumbangan pada klarifikasi dan tujuan target.
- c. Evaluasi kebijakan berfungsi juga memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan.

Standar evaluasi program memiliki fungsi yang spesifik :

- a. Memberikan prinsip-prinsip umum untuk mengatasi berbagai masalah praktis dalam pekerjaan evaluasi.
- b. Membantu memastikan bahwa evaluasi akan menggunakan praktik terbaik bidang evaluasi tersedia.
- c. Memberikan arah untuk melakukan evaluasi perencanaan yang efisien dan termasuk pertanyaan evaluasi yang bersangkutan.
- d. Menyediakan konten utama untuk pelatihan dan pembimbingan evaluasi dan peserta lain dalam proses evaluasi.
- e. Kehadiran evaluasi dan konsisten mereka dilayani dengan bahasa yang sama untuk mempermudah komunikasi dan kolaborasi.
- f. Membantu arsip evaluasi dan memelihara kredibilitas (kepercayaan) di antar profesi lain.
- g. Mendapatkan dan memelihara kepercayaan publik di bidang evaluasi
- h. Melindungi konsumen dan masyarakat dari praktek-praktek berbahaya atau merusak.
- i. Menyediakan kriteria objektif untuk menilai dan memperkuat layanan evaluasi.
- j. Memberikan dasar untuk akuntabilitas oleh evaluasi.
- k. Memberikan dasar untuk mengadili klaim malpraktek dan sangketa lainnya.
- l. Menyediakan kerangka kerja konseptual dan definisi bekerja untuk membantu panduan penelitian dan pengembangan evaluasi.

Dunn (dalam Agustino 2012 : 189) mengemukakan tiga jenis pendekatan pada evaluasi meliputi :

- a. Evaluasi semu
Adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan, tersebut pada individu, kelompok, atau masyarakat.
- b. Evaluasi formal

Adalah mendekati evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan.

c. Evaluasi keputusan teoritis

Adalah pendekatan menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai stakeholders.

Subarsono (2009 : 126) mengatakan untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator.

Menurut Sulistyani (dalam skripsi Indra 2012 : 23) ada beberapa langkah dalam evaluasi kebijakan yakni :

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

Saydam (2000 : 12) berpendapat bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan.

Budi Winarno (2007 : 19) mengatakan bahwa evaluasi dilakukan karena, tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang di inginkan.

Dari semua pendapat ahli mengenai evaluasi penulis membuat suatu kesimpulan adalah melihat hasil dari kebijakan yang sudah dibuat atau sudah diterapkan.

5. Konsep Kebijakan

Munurut Dunn (2001 : 105) 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. Pengolahan informasi yaitu usaha yang dilakukan oleh setiap badan atau instansi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembuatan suatu kebijakan.
2. Penetapan alternatif – alternatif , merupakan penilaian yang diperoleh dari beberapa usulan yang ada.
3. Penetapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki oleh badan / instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.

Kebijakan publik adalah keputusan yang buat oleh Negara khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan (Nugroho 2008 : 55).

Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa kebijakan pulik di kelompokkan menjadi tiga yaitu : (Nugroho 2008 : 62)

- a. Kebijakan publik yang bersifat mcro atau umum.
- b. Kebijakan publik yang bersifat messo atau menengah.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro.

Menurut Jones (1994 : 47) kebijakan adalah keputusan tetap yang dasar dicarikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan tersebut.

Sudarwan Danim (1997 : 17) mengemukakan kebijakan public penilaian (evaluating) adalah proses pengukuran dan perbandingan dari hasil – hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil – hasil pekerjaan yang seharusnya.

Menurut Koryati (2005 : 7) mengemukakan secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Menurut Subarsono (2008 : 121) kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses sebagai berikut :

- a. Input adalah bahan baku (*ras materials*) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah sistem kebijakan. Input tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya finansial, tuntutan – tuntutan, dan dukungan masyarakat.
- b. Output adalah keluaran dari sebuah sistem kebijakan, yang dapat berupa perauran, kebijakan pelayan/jasa dan program.
- c. Outcome adalah suatu hasil kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat suatu kebijakan.

Sedangkan menurut Zaini Ali (2015:5) kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip - prinsip untuk mengarahkan cara - cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Dari pendapat yang di kemukan para ahli diatas, dapat di ambil garis besar bahwa evaluasi kebijakan adalah suatu penilaian atau perbandingan terhadap

keputusan yang diambil dalam hal ini adalah pemerintah tentang apakah sudah sesuai dengan tujuan atau arah kebijakan yang akan di tuju, itulah kenapa suatu kebijakan harus dilakukan suatu evaluasi.

6. Konsep Organisasi

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

1. Kesatuan sosial, bearti bahwa organisasi itu terdiri dari kelompok manusia yang tentunya berinteraksi satu sama lain.
2. Koordinasi secara sadar, bearti bahwa interaksi manusia itu di atur sehingga merupakan kesatuanyang berjalan kearah tertentu.
3. Batas tertentu, ber arti bahwa organisasi membedakan antara anggota (bagian organisasi) dan bukan anggota (bukan bagian dari organisasi).
4. Kesenambungan, berarti bahwa organisasi dibentuk untuk waktu yang tidak terbatas, sehingga merupakan usaha yang berjalan (going concern
5. Tujuan bersama, berarti bahwa organisasi di bentuk untuk mencapai sesuatu yang tidak bisa di capai oleh para anggotanya secara individual.

Organisasi (dalam skripsi Wiwit Handayani, 2011:31) merupakan suatu faktor yang lebih luas yang berkenaan dengan proses pengorganisasian, struktur sebuah organisasi, proses yang terjadi dalam suau organisasi. Kegiatan-kegiatan, struktur dan aspek-aspek lainnya organisasi sangat bervariasi dan kompleks. Akan tetapi, secara luas konsep yang menggambarkan dan membantu kita dalam memecahkan kompleksitas yang serba ada. Organisasi bukanla sekedar kumpulan orang dan bukan juga hanya pembagian kerja hanyalah salaj satu azas organisasi. Salah satu azas tidaklah menjadi pengertian umum, atau dengan kata lain arti

sebagian tidak dapat menjadi arti keseluruhan. Dengan demikian pandangan yang tepat adalah yang menganggap organisasi sebagai sistem kerja sama, sistem hubungan kerja sama.

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

Fungsi organisasi menurut Emitai Etnizioni (1998 : 98) Fungsi dari di tetapkan nya organisasi adalah :

1. Sebagai pedoman semua kegiatan semua pelaku organisasi.
2. Sebagai sumber legitimasi / peraturan.
3. Sebagai standar pelaksanaan.
4. Sumber motivasi
5. Sebagai dasar rasional pengorganisasian.

Jadi organisasi adalah perkumpulan 2 orang atau lebih yang memiliki perbedaan pekerjaan untuk mencapai tujuan bersama.

B. Penelitian Terdahulu

Dasar atau acuan yang berupa teori-teori atau temuan temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat di jadikan sebagai data pendukung. Salah satu data pendukung yang menurut peneliti perlu dijadikan bagian tersendiri adalah penelitian dahulu yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian terdahulu yang di jadikan acuan adalah terkait dengan masalah penyelenggaraan administrasi desa.

Tabel.II.1 Penelitian Terdahulu

No.	Tahun	Nama Peneliti	Judul
1	2	3	4
1	2009	Lidya Rosanti	Analisis Bimbingan Camat Terhadap Administrasi Pemerintahan Kepenghuluan di Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir.
2	2013	Riyan Hidayat	Evaluasi Kinerja Perangkat Desa Dalam Pengisian Buku-Buku Administrasi Desa Di Kecamatan Kerinci Kanan Kabupaten Siak

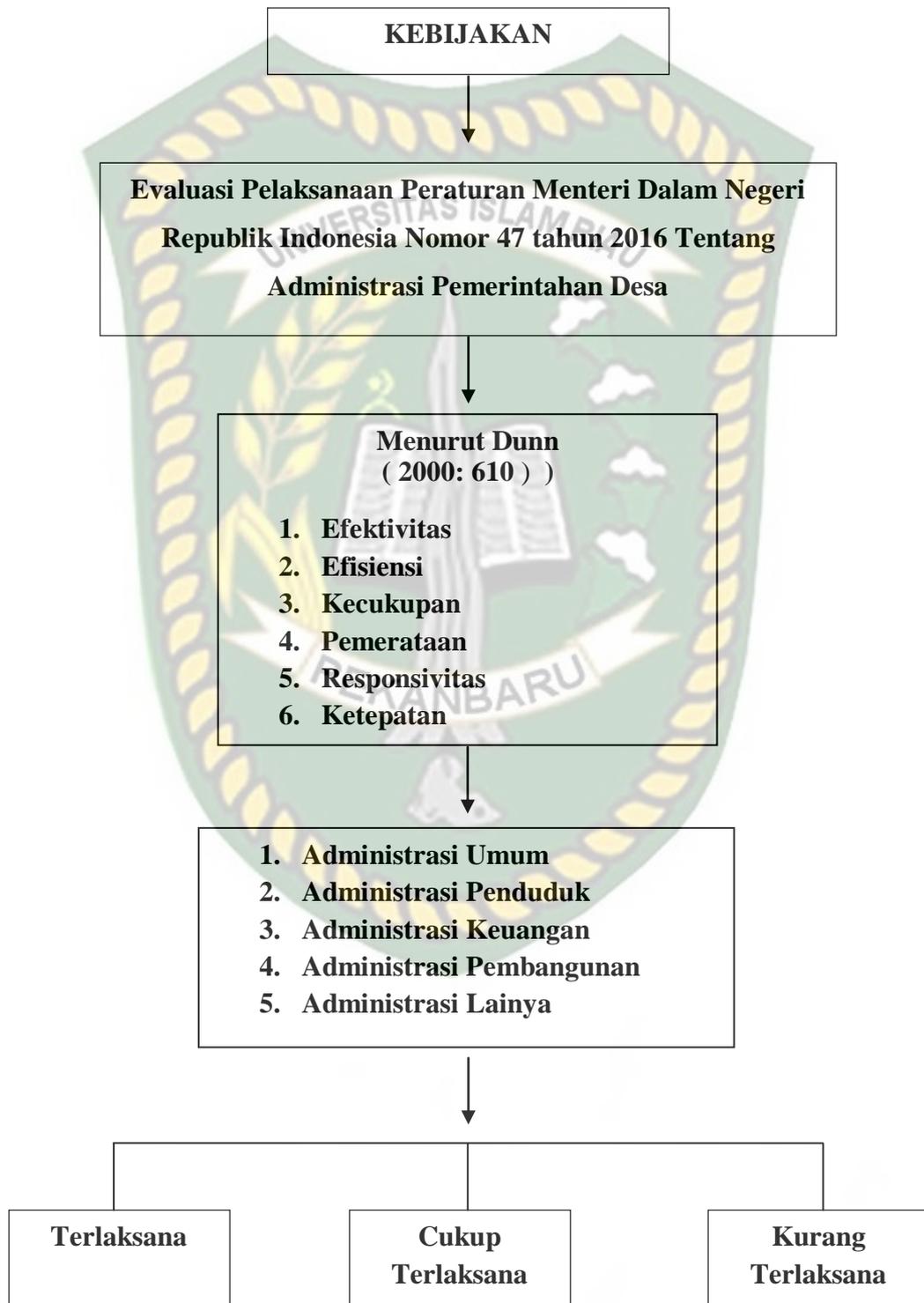
1	2	3	4
3	2015	Ilyas	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Camat Dalam Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Perangkat Desa Di Kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar

Berdasarkan beberapa penelitian diatas maka dapat di gambarkan beberapa persamaan dan perbedaannya. Persamaan dengan yang lain adalah fenomena-fenomena yang di teliti adalah admnistrasi desa. Sedangkan perbedaannya adalah pada kajian pembahasan variabel itu sendiri dan lokasi penelitian.

Adanya persamaan dan perbedaan yang terdapat dalam penelitian ini dengan sebelumnya tentu membawa konsekuensi pada hasil penelitian yang di perolehnya. Penelitian sebelumnya menjadi dasar acuan peneliti sebagai penyempurna peneliti dalam meneliti objek kajian.

C. Kerangka Pikir

Gambar II.1 : Kerangka Pikir



D. Konsep Operasional

Untuk melihat pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa dalam penelitian ini penulis melihat sampai dimana pengisian buku registrasi desa dilakukan oleh aparat pemerintah desa dan apa dampak yang terjadi jika tidak diisi buku registrasi yang berdasarkan peraturan yang sudah ada.

1. Evaluasi adalah pemberian nilai terhadap hasil kebijakam yang di buat oleh pemerintah.
2. Pemeintahan Desa adalah penyelenggaraan pemerintahan desa oleh pemeritah desa dan lembaga badan permusyawaratan desa.
3. Administrasi Pemerintahan Desa adalah pencatatan data dan informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa di buku administrasi pemerintahan desa.
4. Evaluasi menentukan tingkat Efektifitas yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
5. Evaluasi menentukan tingkat Efisiensi yaitu seberapa usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
6. Evaluasi menentukan tingkat Kecukupan yaitu seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah.
7. Evaluasi menentukan tingkat Pemerataan yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan (dibagikan) merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
8. Evaluasi menentukan tingkat Responsivitas yaitu apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka.
9. Evaluasi menentukan tingkat Ketetapan yaitu apakah hasil yang dicapai bermanfaat.

E. Operasional Variabel

Tabel II.2 : Operasional Variabel Tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Ukuran
Secara umum evaluasi menurut William N. Dunn, (2000 : 608) adalah penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 tahun 2016 tentang Pedoman Administrasi Pemerintahan Desa	1. Efektivitas	a. Kecapaian Kebijakan b. Tujuan Kebijakan	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana
		2. Efisiensi	a. Hasil yang diinginkan b. Seberapa usaha yang diperlukan	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana
		3. Kecukupan	a. Pemecahan masalah b. Hasil dan pemecahan masalah	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana
		4. Pemerataan	a. Biaya b. Pemanfaatan	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana
		5. Responsivitas	a. Nilai-nilai Kebijakan b. Kepuasan Masyarakat	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana
		6. Ketepatan	a. Hasil Kebijakan b. Manfaat Hasil Kebijakan	- Terlaksana - Cukup - Terlaksana - Kurang - Terlaksana

F. Teknik Pengukuran

Evaluasi pelaksanaan peraturan menteri dalam negeri nomor 47 tahun 2016 tentang pedoman administrasi pemerintahan di desa sibiruang dan bandur picak dikatakan akan terlaksana apabila :

Terlaksana : Jika hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap semua indikator penelitian berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Jika hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap semua indikator penelitian berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Jika hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap semua indikator penelitian berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

Untuk mengukur sub indikator penelitian, terhadap variabel dan indikator dalam penelitian ini di bagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu : Terlaksana, Cukup Terlaksana, Kurang Terlaksana.

1. Efektifitas

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efektifitas berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efektifitas berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efektifitas berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

2. Efisiensi

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efisiensi berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efisiensi berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator efisiensi berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

3. Kecukupan

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator kecukupan berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator kecukupan berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator kecukupan berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

4. Pemerataan

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator pemerataan berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator pemerataan berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator pemerataan berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

5. Responsivitas

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator responsivitas berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator responsivitas berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator responsivitas berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.

6. Ketepatan

Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator ketepatan berada pada kategori rata-rata persentase $> 67\%$.

Cukup Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator ketepatan berada pada kategori rata-rata persentase $34\% - 66\%$.

Kurang Terlaksana : Apabila hasil penelitian menunjukkan tanggapan responden terhadap indikator ketepatan berada pada kategori rata-rata persentase $< 33\%$.