

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA BERFIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sebagai pedoman dan acuan berfikir penulis dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini, terlebih dahulu penulis akan memaparkan teori-teori yang telah dirumuskan oleh para ahli Khususnya teori tentang Pemerintahan, Peranan, Kecamatan, Pembinaan Dan Desa.

1. Teori Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata perintah, yang paling sedikit “pemerintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu, ada dua pihak yang terkandung, ke-dua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Perbedaan pemerintah dalam arti luas dengan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintah dalam arti luas selain eksekutif termasuk jga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif), (dalam Syafie,2009;20).

Menurut Ndraha (2001;3) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan setiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintah, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh orang yang bersangkutan.

Menurut Widodo (2001;2) pemerintah lokal merupakan pemerintah di dekatkan pada rakyat. Dengan demikian akan dapat dikenali apa yang akan

menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karena kebijakan yang akan dibuat akan mencerminkan apa yang akan menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dijalani.

Secara umum tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2002;14) antara lain adalah :

- a. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak menjadi pemberontakan di dalam yang dapat menggulingkan yang sah melalui cara-cara kekerasan;
- b. Memelihara ketertiban dengan mencengah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;
- c. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka;
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan;
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas;
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup

Sedangkan Pemerintahan adalah kekuasaan memerintah suatu Negara (dalam negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).

Ndraha (2010;6) mengatakan pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu-individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada saat dalam sebuah masyarakat. Disana seseorang atau suatu kelompok dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain.

Menurut Iver (dalam Syafiie, 2011;4) pemerintah adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta sebagaimana manusia itu bisa diperintah. Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan.

2. Konsep Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan daerah ini merujuk pada otoritas administrasi di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh Undang-Undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Kepala Daerah merupakan sebagai unsur penyelenggara pemerintah 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 asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Gubernur yang jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah Provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah pada strata Pemerintahan Kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Selain itu, peran Pemerintah Daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan tugas Pembantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

1. Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewenangan pemerintah menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan 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 kepala daerah dan/atau Desa dari pemerintah propinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota Kepala Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam rangka melaksanakan peran desentralisasi,dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintah konkuren, berbeda dengan pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan konkuren dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota. Pembagian urusan tersebut di dasarkan pada prinsip akuntabilitas, efesiensi serta kepentingan strategis Nasional Urusan Pemerintahan tersebutlah yang menjadi landasan Otonomi Daerah.

Urusan pemerintah konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut.

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
6. Sosial

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut

1. Tenaga kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertahanan
5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan pencatatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan informatika

11. Koperasi, usaha kecil dan menengah
12. Penanaman modal
13. Kepemudaan dan olahraga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan
18. Kearsipan

Urusan pilihan adalah sebagai berikut

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumber daya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

3. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat lokal mereka sendiri sesuai dengan Undang-Undang.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berdasarkan acuan hukum, serta implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan memberikan

otoritas lokal yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama di set, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi di daerah masing-masing.

Pemerintah daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi wisata, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Dari setiap penyerahan urusan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas, diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

4. Teori Peranan

Peranan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah melaksanakan tugas dan fungsi yang telah disusun secara tegas akan memudahkan birokrasi pemerintahan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai, oleh karena itu untuk menghindari terjadinya disfungsi birokrasi sebagai akibat struktur yang tidak rasional, tidak diperlengkapi oleh pegawai yang betul-betul profesional. Hubungan koordinasi diperlukan agar dalam organisasi terdapat kesatuan tindakan, kesatuan arah, penyesuaian dan kesinambungan antar bagian agar tujuan organisasi dapat dicapai. (Kaho, 2002;220).

Menurut Ndraha (2003;53) Peranan diartikan suatu sebagai perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator di setiap jenjang pemerintahan.

Menurut Siagian (2001;148) menyebutkan bahwa peranan pemerintahan dalam pembangunan adalah sebagai berikut :

1. Sebagai stabilisator;
2. Sebagai inovator;
3. Sebagai pelopor;

Sedangkan menurut Soekanto (2001;269) kata peranan mencakup sedikitnya tiga pengertian :

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat;
- b. Peranan merupakan suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi;
- c. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Selanjutnya (dalam Giroth, 2004;25-26) bahwa, teori peranan adalah teori yang merupakan perpaduan berbagai teori, orientasi, maupun disiplin ilmu selain dari psikologi. Teori peranan barawal dari dan masih tetap digunakan dalam sosiologi dan antropologi.

Selanjutnya peranan menurut Giroth (2004;29) adalah sekumpulan fungsi yang dilakukan oleh seseorang berbagai tanggapan terhadap harapan-harapan dari pada anggota penting dalam sistem sosial yang bersangkutan dan harapan-harapannya sendiri jabatan yang ia duduki sistem sosial itu.

Menurut Soekanto (2002;243) pengertian peranan adalah sebagai berikut peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status) apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban maka ia menjalankan suatu peranan.

Menurut Knott dan Miller (dalam Kumorotomo, 2002;284) bahwa terdapat empat macam persoalan yang dihadapi dalam birokrasi pemerintahan yaitu :

1. Daur kekakuan aturan (regidli cycle): struktur yang kurang fleksibel, birokrasi cenderung membatasi kapasitas kognitif dari aparat-aparatnya. Birokrasi sering ragu-ragu bertindak karena sistem senioritas dan aturan yang kaku;
2. Pengalihan sasaran (goal displacement) : kelemahan manajerial sering kali tidak berhasil memotivasi individu untuk mencapai tujuan, sebaliknya sistem tersebut hanya merangsang untuk mengikuti aturan-aturan hirarkis dan prosedur-prosedur standar operasi (standard operation procedure);
3. Kurangnya kapasitas personil terlatih (skilled incapacity) : kemampuan personil dalam melihat tugas-tugasnya dalam kerangka proses organisasi secara keseluruhan;
4. Sistem kewenangan berganda (dual system of authority) : ketidaksepahaman antar pakar menentang otoritas hirarkis dari seorang atasan.

5. Teori Pembinaan

Pembinaan Menurut Santoso (1995;57) bahwa pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk antara lain :

1. Penyuluhan;

2. Pengarahan;

3. Bimbingan;

Pembinaan yang diberikan ini dapat menjangkau seluruh orang yang dibina dan dari pada itu pembinaan ini tidak terlepas dari siapa yang membina dan apa yang di bina.

Selanjutnya Thoha (2008;7) Pembinaan sebagai suatu tindakan, proses hasil atau pernyataan menjadi lebih baik, dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan dan peningkatan, pertumbuhan, evaluasi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas suatu hal. Ada dua unsur pengertian pembinaan yakni pembinaan itu sendiri berupa tindakan, proses atau pernyataan dari suatu tujuan dan yang kedua adalah bahwa dalam pembinaan itu biasa menunjukkan pada “kebaikan” atas sesuatu.

Menurut Wijaksono (2006;223) menyatakan pembinaan dapat diartikan sebagai upaya memelihara, membawa suatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga keadaan sebagai mana mestinya.

Menurut Ismail (2001;154) mendefinisikan pembinaan sebagai proses komunikasi dua arah yang menghubungkan pusat pengetahuan dengan penerima atau pekerja dan penerima akhir (masyarakat) dan tujuan pembinaan adalah supaya masyarakat meningkatkan taraf hidup kearah yang lebih sejahtera dan sempurna. Lebih lanjut Ismail (2001;167-168) menyatakan bahwa tata cara membina adalah :

1. Dengan menggunakan media massa baik dalam arti media cetak maupun elektronik. Tujuannya agar teknik ini dapat menjangkau penerima

sebanyak mungkin dengan biaya yang relatif rendah. Dalam menggunakan media cetak hendaklah disesuaikan dengan tingkat pendidikan yang menerima baik menafsirkan, menterjemahkan maupun menganalisa;

2. Dengan melakukan kunjungan yaitu tata cara berkomunikasi dari satu orang ke orang lain dengan mengadakan kunjungan kerumah;
3. Dengan melakukan penunjukan atau demonstrasi. Pertunjukan atau demonstrasi adalah suatu demonstrasi persembahan yang tersusun yang dilakukan oleh seorang instruktur tentang sesuatu hal yang dianggap penting berdasarkan prinsip-prinsip ilmu;
4. Ceramah merupakan kaedah membina yang penting dan populer yang tujuan khususnya memberikan penerangan;
5. Kursus, merupakan metode pembinaan yang semakin penting sesuai dengan perencanaan yang dapat dilakukan baik formal maupun informal. Tujuan pembinaan kursus adalah untuk meningkatkan ilmu pengetahuan pada bidang-bidang tertentu dalam bidang pembangunan pedesaan, dan mempertinggi tingkat kematangan dan tingkat pendidikan

Sementara itu Ndraha (1991;166) mengatakan istilah pembinaan menunjukkan pengarahan, pengaturan dan pengisian. Untuk melaksanakan pembinaan dapat dilakukan dalam beberapa bentuk, yaitu:

1. Pendidikan;
2. Pelatihan;

3. Loka karya (workshop);
4. Bimbingan lapangan (penyuluhan);
5. Penerangan dan diskusi;
6. Media cetak dan elektronik;
7. Instruksi-instruksi;
8. Teladan;

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa tujuan pelatihan dan pendidikan dalam rangka pembinaan adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kepribadian dan semangat pengabdian dalam organisasi dan masyarakat;
 - b. Meningkatkan mutu dan kemampuan, serta keterampilan baik dalam melaksanakan tugasnya maupun kepemimpinannya;
 - c. Melatih dan meningkatkan mekanisme kerja dan kepekaan dalam melaksanakan tugas;
 - d. Meningkatkan ilmu pengetahuan dan keterampilan kerja.
- (Fathori,2006;98)

Menurut Samsudin (1977;4) menyatakan bahwa dalam melakukan pembinaan digunakan berbagai metode, salah satunya adalah metode penyuluhan yaitu suatu sistim pendidikan non formal tanpa paksaan menjadikan seseorang sadar dan yakin bahwa sesuatu yang disampaikan akan membawa ke arah perbaikan dari hal-hal yang dikerjakannya. Jika dilihat dari perspektif teori pengembangan organisasi, yang dimaksud dengan pembinaan organisasi menurut

Widjaja (1988;15) adalah suatu usaha atau kegiatan untuk mengarahkan suatu program agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya pembinaan bimbingan dapat diartikan sebagai upaya menggerakkan pegawai (yang dibina) untuk mematuhi segala ajakan pengajaran dan pembimbingan, sehingga tercapai disiplin dan semangat kerja yang tinggi sehingga pada gilirannya kreatifitas mereka dapat tumbuh dan berkembang.

Pemerintahan desa dituntut untuk mampu dan terampil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu alternatif untuk menciptakan perangkat dan tindakan, proses atau pernyataan tujuan dan kedua pembinaan bisa menunjukan kepada perbaikan atas sesuatu keadaan yang masih adanya kerusakan.

Tujuan pembinaan menurut Nurcholis, (2005;133)

- a. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
- b. Untuk meningkatkan mutu-mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja.
- c. Diarahkan kepada terwujudnya pegawai-pegawai yang setia dan taat pada pancasila, UUD 1945 dan Negara.
- d. Ditunjukan kepada terwujudnya iklim kerja yang serasi.
- e. Diarahkan pada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai.
- f. Diarahkan pada pembinaan system karir dan pembinaan prestasi kerja.

(Nurcholis, 2005;133)

Proses pembinaan tersebut timbul karena pihak pembina berusaha untuk mengadakan hubungan atau komunikasi dengan yang dibina, dalam hal ini aparat pemerintahan desa dengan Camat sebagai kepala pemerintahan Kecamatan.

6. Kecamatan

Kecamatan adalah pembagian wilayah administrasi di Indonesia di bawah Kabupaten dan Kota. Kecamatan terdiri atas Desa-Desa atau Kelurahan-Kelurahan. Kecamatan atau sebutan lainnya adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh seorang Camat.

Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Nurcholis,2005;133)

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah, pemerintah menyelenggarakan sendiri urusan atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah kecamatan.

Kedudukan Kecamatan dijelaskan pada pasal 221 UU NO.23 Tahun 2014 sebagai berikut :

1. Daerah Kabupaten/Kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.

2. Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/kota berpedoman pada Peraturan Daerah.
3. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang pembentukan kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama Bupati/Wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota, sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan persetujuan

Jadi kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan artinya dengan ada kecamatan, camat sebagai pimpinan tertinggi di kecamatan harus dapat mengkoordinasikan semua urusan pemerintahan di Kecamatan, kemudian camat juga harus memberikan pelayanan publik di Kecamatan dan juga pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.

Selanjutnya kecamatan dibentuk cukup dengan Perda, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Namun rancangan Perda tentang pembentukan kecamatan tersebut sebelumnya harus mendapat persetujuan bersama antara Bupati/Wali kota disampaikan kepada Menteri melalui Gubernur untuk mendapat persetujuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan camat meliputi kewenangan atributif dan kewenangan delegatif.

Pemerintah kecamatan merupakan suatu organisasi formal yang berfungsi menjalankan fungsi pemerintah secara umum dalam melayani masyarakat, dan pemerintah kecamatan dapat dikatakan sebagai penyelenggara birokrasi

pemerintahan yang berada setingkat lebih tinggi dari pemerintahan desa atau kelurahan, melaksanakan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan pelimpahan sebagian kewenangan baik kewenangan atributif maupun kewenangan secara delegatif.

7. Desa

Dimaksud Desa menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014, Pasal 1, Ayat 12. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa, dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau disebut nama lainnya.

Menurut Widjaja (2002;19) mengartikan desa sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Kartohadikusumo (1994;16) Desa adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri/otonom.

Menurut Wasistiono (2003;60) pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain :

- a. Memberikan kebebasan yang lebih luas untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu;
- b. Memberikan kesempatan yang lebih besar untuk melakukan sesuatu;
- c. Memberikan akses yang lebih luas, baik berupa akses kepada pengambil keputusan, akses dukungan pembiayaan maupun akses-akses lainnya yang diperlukan untuk membangun kemandirian;
- d. Membangun karakter yang mengarah kepada kemandirian;

Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tugas kepala desa, Camat dibantu oleh para staf yang ada di Kecamatan yang antara lain :

- a. Seksi Pemerintahan;
- b. Seksi Ketentraman dan Ketertiban;
- c. Seksi Pembangunan

Pemerintahan desa dituntut untuk mampu dan terampil dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Salah satu alternatif untuk menciptakan perangkat dan tindakan, proses atau pernyataan tujuan dan kedua pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu.

Proses pembinaan tersebut timbul karena pihak pembina berusaha untuk mengadakan hubungan atau komunikasi dengan yang dibina, dalam hal ini adalah Aparat Pemerintah Desa dengan Camat sebagai kepala pemerintahan Kecamatan di Kecamatan Pucuk Rantau. Berhasilnya pembinaan tersebut sangat ditentukan oleh hasil dari komunikasi itu sendiri.

B. Kerangka Pikir

Berdasarkan variabel peranan camat dalam melakukan pembinaan terhadap kepala desa kemudian diukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur tersebut agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna. Dari penjelasan diatas bahwa Peranan Camat Dalam Melakukan Pembinaan Terhadap Kepala Desa diukur dengan indikator yang efektifitas, efisiensi, kecakupan, responsif dan ketepatan. Untuk lebih jelasnya gambaran antar variabel penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut.

Gambar II.1 Kerangka Pikir Tentang Peranan Camat Dalam Membina Kepala Desa Di Kecamatan Pucuk Rantau Kabupaten Kuantan Singingi



Sumber : Data Olahan 2017

C. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran terhadap konsep yang diperlukan/digunakan, maka adapun konsep operasionalnya dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Pembinaan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah supaya yang dilakukan Camat Pucuk Rantau Kabupaten Kuantan Singingi untuk meningkatkan kualitas dan semangat kerja Kepala Desa Pangkalan, Desa Ibul, Desa Muaro Potai, dan Desa Setiang. Dalam mewujudkan tercapainya tujuan dari pelaksanaan tugas tersebut.
2. Kecamatan Pucuk Rantau Kabupaten Kuantan Singingi untuk mencapai keberhasilan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan.
3. Camat merupakan pimpinan kecamatan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota
4. Yang dimaksud dengan desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Bimbingan yang dimaksud dengan pembimbingan adalah upaya-upaya yang dilakukan Camat dalam memberikan pelatihan,

pengarahan,petunjuk, mengadakan evaluasi dan rapat kerja terhadap Pemerintahan Desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

6. Supervisi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengawasan dan pembinaan dari atasan terhadap bawahan dalam pengawasan langsung melalui kunjungan ke Desa dan pengawasan tidak langsung dengan meminta laporan dan pengawasan terhadap kepala desa.
7. Konsultasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dengan memberikan masukan, menerima keluhan, memberikan penjelasan, menjalin komunikasi dan memberikan solusi demi kelancaran tugas.
8. Pemberian pedoman disini memberikan pedoman-pedoman berupa Juknis, Perda, dan buku-buku tentang penyelenggaraan pemerintahan, menjelaskan pedoman tersebut kepada kepala desa ataupun mendatangkan tenaga ahli.
9. Fasilitasi yang dimaksud disini memfasilitasikan kegiatan desa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan memfasilitasi Penyusunan Peraturan Desa, fasilitasi tugas Kepala Desa,dan fasilitasi kerja sama antar desa.

Berikut ini dapat dilihat operasional variabelnya yang menyajikan konsep dan indikator dari Peranan Camat Dalam Membina Kepala Desa di Kecamatan Pucuk Rantau Kabupaten Kuantan Singingi berdasarkan PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan Pasal 21 Pembinaan Kecamatan Terhadap Kepala Desa dan penulis menambahsatu indikator yaitu pemberian pedoman yang diambil dari dalam pasal 1 ayat 15 PP No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa yang dianggap

penulis sangat membantu dalam pembinaan. Dan disini penulis mengingklud pada setiap point pengawasan kedalam supervice karena supervice juga merupakan pengawasan yang dilakukan oleh atasan terhadap bawahan sebagai berikut :

D. Operasional Variabel

Dibawah ini dapat dilihat operasionalisasi variabel yang menyajikan konsep dari Peranan Camat Dalam Membina Kepala Desa Pangkalan, Desa Ibul, Desa Muara Petai, dan Desa Setiang di Kecamatan Pucuk Rantau. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel II.1 Operasional Variabel Tentang Peranan Camat Dalam Membina Kepala Desa

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator
1	2	3	4
Ndraha (2003;53) Peranan diartikan suatu sebagai perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator di setiap jenjang pemerintahan	Membina Kepala Desa	- Pemberian bimbingan	a. Adanya pelatihan b. Adanya rapat kerja c. Memberi pengarahan d. Memberi petunjuk e. Melakukan evaluasi
		- Supervisi	a. Pengawasan langsung melalui kunjungan langsung ke desa b. Pengawasan tidak langsung dengan meminta laporan

1	2	3	4
		- Konsultasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Memberi masukan b. Menerima keluhan c. Memberi penjelasan d. Menjalin komunikasi e. Memberikan solusi kelancaran tugas
		- Pemberian pedoman	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemberian juknis b. Mendatangkan tenaga ahli
		- Fasilitasi	<ul style="list-style-type: none"> a. Fasilitasi penyusunan peraturan desa b. Fasilitasi tugas kepala desa c. Fasilitasi kerja sama antar desa

Sumber : Data Olahan 2017