

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu Negara di dunia yang menerapkan sistem politik demokrasi. Demokrasi di Indonesia ini, mempunyai sebuah slogan yang cukup singkat, akan tetapi mempunyai makna yang cukup dalam. Slogan yang dimaksud adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bercermin dari slogan tersebut, dapatlah kita ketahui bahwa demokrasi yang diterapkan di Indonesia ini adalah demokrasi keterwakilan, yang mana salah satu contoh pengejawantahan dari pada demokrasi ini adalah adanya pesta demokrasi, yaitu Pemilihan Umum (Pemilu).

Pemilihan Umum di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan dari periode pemilu ke periode pemilu berikutnya. Pemilihan Kepala Desa atau Pilkades adalah sebuah kata yang tidak asing lagi dan diperbincangkan oleh sebagian besar masyarakat khususnya masyarakat pedesaan dimasa Demokrasi saat ini, terutama bagi pihak-pihak yang berkecimpung dalam dunia politik ataupun praktisi politik. Pemilihan Kepala Desa erat kaitannya dengan kehidupan Pemerintah Desa yang nantinya berperan sebagai penggerak bagi kesejahteraan masyarakatnya.

Pemerintah Desa sendiri merupakan struktur yang paling bawah dalam Sistem Pemerintahan Nasional. Pemerintah Desa mempunyai kedekatan dengan masyarakat dari berbagai lapisan, golongan, kepentingan dan berbagai persoalan dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa jika pemerintahan desa berfungsi dengan baik, maka akan sangat memberikan pengaruh signifikan terhadap kemajuan berbagai bidang dalam masyarakat.

Berlakunya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa telah menciptakan sistem baru dalam proses Pilkades dan tidak dapat dipungkiri bahwa keterlibatan masyarakat dalam Pemilihan Kepala Desa ini telah meningkatkan intensitas peran masyarakat pedesaan dalam mengembangkan kehidupan berdemokrasi.

Pemilihan Kepala Desa ( Pilkades ) merupakan bentuk praktek demokrasi langsung di pedesaan. Dalam Praktek Demokrasi langsung seperti ini yang terpenting dikedepankan adalah proses pemilihan yang memegang teguh tiga aspek penting, yaitu aspek kompetisi antar calon, partisipasi dan kebebasan. Aspek kompetisi berkaitan dengan orang-orang yang mencalonkan diri sebagai Kepala Desa dan cara-cara yang dipakai untuk menjadikan mereka ini sebagai calon kepala desa. Aspek partisipasi berkaitan dengan pemahaman masyarakat terhadap pemilihan Kepala Desa, yaitu cara mereka merumuskan tipe Kepemimpinan Kepala Desa dan model mereka membangun kesepakatan politik dengan para calon Kepala Desa. Aspek kebebasan erat kaitannya dengan suasana warga pemilih dalam menentukan pilihan politiknya kepada para Calon Kepala Desa.

Berdasarkan pertimbangan tiga aspek penting dalam proses Pemilihan Kepala Desa tersebut, diharapkan akan terselenggara praktek demokrasi langsung melalui lembaga penyelenggara, proses dan produk pemilihan yang baik serta bermanfaat nyata bagi masyarakat Desa. Sehingga bisa dikatakan bahwa Pemilihan Kepala Desa akan sukses, jika tiga aspek penting dalam proses pemilihan tersebut diperhatikan secara cermat. Dalam Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 tahun 2016 Tentang Petunjuk pelaksanaan peraturan daerah Kabupaten Ponorogo nomor 11 tahun 2015 Tentang Kepala Desa, Pemberhentian Kepala Desa Pasal 112 bahwa Kepala Desa berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan, menurut Pasal 113, dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 dan 108, Bupati menunjuk Sekretaris Desa sebagai pelaksana harian Kepala Desa untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 tahun 2016 Tentang Petunjuk pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa Pasal 78 Pemilihan KDAW dilaksanakan dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan lebih dari 1 (satu) tahun, Pemilihan KDAW dilakukan melalui musyawarah Desa. Dalam Pasal 79

Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan, Biaya Pemilihan KDAW sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan pada APB Desa dan Kepala Desa yang dipilih melalui musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.

Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu adalah Pemilihan Kepala Desa yang dilakukan melalui musyawarah Desa. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Perusyawaratan Desa, Pemerintah Desa dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa khusus untuk pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pejabat Kepala Desa adalah seorang pejabat yang diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk melaksanakan tugas, hak dan wewenang serta kewajiban Kepala Desa dalam kurun waktu tertentu. Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi Pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara Demokratis. Perangkat Desa adalah Pembantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya yang terdiri atas Sekretaris Desa, Pelaksana Kewilayahan, Dan Pelaksana Teknis. Panitia Pemilihan adalah panitia yang dibentuk BPD untuk menyelenggarakan proses Pemilihan Kepala Desa. Unsur masyarakat terdiri dari unsur Lembaga Kemasyarakatan dan Tokoh Masyarakat, Unsur Lembaga Kemasyarakatan dapat dari unsur lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa, Unsur Pembedayaan Kesejahteraan Keluarga, Unsur Karang Taruna, Rukun Tetangga Dan Rukun Warga. Tokoh Masyarakat Dapat Dari Tokoh Agama, Tokoh Wanita, Tokoh Pemuda, Tokoh Pendidikan, Perwakilan Kelompok Tani, Nelayan, Perajin, Pemerhati Perempuan Dan Perlindungan Anak, Dan Atau Perwakilan Masyarakat Miskin.

Tahapan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu

Tahapan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu meliputi antara lain :

## 1. Persiapan

BPD Membentuk Panitia Pemilihan Dengan Keanggotaan Terdiri Dari Unsur Perangkat Desa, Unsur Lembaga Kemasyarakatan Desa, Dan Tokoh Masyarakat Yang Bersifat Mandiri Dan Tidak Memihak, Paling Lama 15 Hari Sejak Kepala Desa Diberhentikan .

## 2. Musyawarah Desa

1. Penyelenggaraan Musyawarah Desa Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Dipimpin Ketua BPD.
2. Panitia Pemilihan Menentukan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar waktu Setelah Disepakati Dalam Musyawarah.
3. Dalam Menentukan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu Dengan Mengutamakan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Melalui Musyawarah Dan Mufakat.
4. Dalam hal Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah dan mufakat tidak dapat dilaksanakan, maka pemilihan kepala desa antar waktu dilaksanakan melalui pemilihan secara langsung.
5. Pemilihan secara langsung dilaksanakan melalui pemungutan suara.
6. Dalam Pemilihan Kepala Desa secara langsung seluruh Peserta Musyawarah Desa yang hadir dan telah mengisi daftar hadir menggunakan hak pilihnya.
7. Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dari jumlah suara saha ditetapkan sebagai Calon Kepala Desa terpilih.
8. Dalam hal jumlah Calon Kepala Desa terpilih yang memperoleh suara terbanyak sama lebih dari satu orang, dilakukan pemilihan ulang dan hanya diikuti oleh Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak sama.
9. Hasil Pemilihan Kepala Desa melalui Musyawarah Desa dituangkan dalam berita acara hasil Pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah Desa setelah memperoleh pengesahan oleh musyawarah Desa.

10. Berita acara hasil Pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah Desa ditandatangani oleh ketua panitia dan sekurang-kurangnya dua orang anggota panitia pemilihan.

11. Berdasarkan berita acara panitia pemilihan menetapkan Calon Kepala Desa terpilih melalui musyawarah Desa dengan keputusan panitia pemilihan.

### 3. Pelaporan

Panitia pemilihan menyampaikan hasil Pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah Desa kepada BPD paling lambat 7 hari sejak pengesahan Calon Kepala Desa terpilih oleh musyawarah desa. BPD melaporkan calon kepala desa terpilih hasil musyawarah Desa kepada Bupati melalui Camat paling lambat 7 hari setelah menerima laporan dari Panitia Pemilihan. Laporan BPD disampaikan secara tertulis kepada Bupati melalui Camat, Bupati menetapkan pengesahan dan pengangkatan Calon Kepala Desa terpilih melalui musyawarah Desa dengan keputusan Bupati berdasarkan laporan dari BPD. Keputusan Bupati paling lambat 30 hari sejak diterimanya laporan dari BPD. Bupati melantik Kepala Desa terpilih antar waktu paling lambat 30 hari sejak ditetapkan keputusan Bupati tentang penetapan pengesahan dan pengangkatan Calon Kepala Desa terpilih antarwaktu.

Berdasarkan paparan singkat diatas penulis tertarik untuk meneliti mengenai “EVALUASI PEMILIHAN KEPALA DESA ANTAR WAKTU DI DESA WONOKETRO DAN DESA WINONG KECAMATAN JETIS KABUPATEN PONOROGO”

### **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian yang telah di definisikan di atas, maka fokus dari penelitian ini adalah :

Bagaimana Evaluasi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Wonoketro dan Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo?

### **C.Tujuan penelitian**

Dari latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

Mengetahui Evaluasi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Wonoketro dan Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo

### **D.Manfaat Penelitian**

Dari hasil sebuah penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti terhadap Evaluasi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Wonoketro dan Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo diharapkan akan memberikan manfaat diantaranya :

1. Bagi Mahasiswa

Sebagai bahan perbandingan bagi mahasiswa, peneliti atau mereka yang konsen terhadap ide atau pemikiran tentang Evaluasi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Wonoketro dan Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo.

2. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat memberi gambaran mengenai perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, dan pertanggung jawaban sehingga dapat menjadi acuan atau pertimbangan agar lebih efektif dan efisien dalam penyusunan Peraturan Bupati.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat umum mengenai Evaluasi Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Desa Wonoketro dan Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dan dapat ikut serta mensukseskannya.

### **E.Penegasan istilah**

Penegasan istilah atau dengan kata lain definisi konseptual adalah untuk memberikan dan memperjelas makna atau arti istilah – istilah yang diteliti secara

konseptual atau sesuai dengan kamus bahasa agar tidak salah menafsirkan terhadap permasalahan yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini akan dijelaskan beberapa istilah yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti antara lain :

## 1. Evaluasi

Mengikuti William N. Dunn ( 1999:608-610 ), istilah evaluasi dapat disamakan dengan Penaksiran (*appraisal*), Pemberian angka (*rating* ) dan Penilaian ( *assessment* ). Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meski berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan public. Evaluasi pada “ perumusan “ dilakukan pada sisi *post-* tindakan, yaitu lebih kepada “ proses “ perumusan dari pada muatan kebijakan yang biasanya “ hanya “ menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi, yaitu *sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan.* Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi ( *output* ) kebijakan dan/atau evaluasi impak/pengaruh ( *outcome* ) kebijakan, atau sebagai evaluasi *sumatif*. Secara spesifik Dunn ( 1999: 612-634 ) mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. ( Riant Nugroho, 2008 :712-713 )

## **2. Pelaksanaan**

Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majone dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Pelaksanaan pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Kecamatan Jetis pada tanggal 22 November 2016 berjalan dengan tertib dan aman, namun dari sebuah kebijakan yang baru haruslah ada evaluasi, agar pemerintah mengetahui hasil dan tolak ukur atas kebijakan baru yang dikeluarkannya, baik bagi masyarakat maupun bagi pemerintah.

## **3. Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 tahun 2016 Tentang Petunjuk pelaksanaan peraturan daerah Kabupaten Ponorogo nomor 11 tahun 2015 Tentang Kepala Desa**

Adalah Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah ( Gubernur Atau Bupati/Wali Kota ). Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota dalam hal ini Peraturan Bupati disetujui oleh Bupati dan dalam tingkat Kabupaten.

## **4. Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu**

Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu adalah Pemilihan Kepala Desa yang dilakukan melalui Musyawarah Desa. Musyawarah desa adalah Musyawarah antara Badan Perusyawaratan Desa, Pemerintah Desa dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa khusus untuk pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa. Pemerintah desa adalah Kepala Desa dibantu Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Pejabat kepala desa adalah seorang pejabat yang diangkat oleh Pejabat yang berwenang untuk melaksanakan tugas, Hak dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Desa dalam kurun waktu tertentu.

Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disingkat BPD adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotannya merupakan



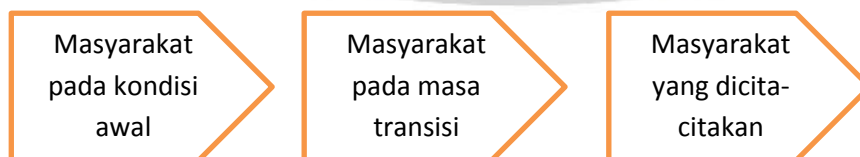
wakil dari penduduk berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara Demokratis. Perangkat Desa adalah Pembantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas, wewenang dan kewajibannya yang terdiri atas Sekretaris Desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Panitia Pemilihan adalah panitia yang dibentuk BPD untuk menyelenggarakan proses Pemilihan Kepala Desa. Unsur masyarakat terdiri dari unsur lembaga kemasyarakatan dan tokoh masyarakat, unsur lembaga kemasyarakatan dapat dari unsur lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa, unsur pemberdayaan kesejahteraan keluarga, unsur karang taruna, rukun tetangga dan rukun warga. Tokoh masyarakat dapat dari tokoh agama, tokoh wanita, tokoh pemuda, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, nelayan, perajin, pemerhati perempuan dan perlindungan anak, dan atau perwakilan masyarakat miskin.

## **F. Landasan Teori**

Untuk memecahkan permasalahan yang timbul diperlukan adanya jawaban atas penyebab dan akibat dari fenomena yang terjadi, jawaban tersebut dapat diperoleh suatu teori yang mendasari dari persoalan tersebut. Teori itu akan menjembatani antara konsep-konsep yang ada dengan kenyataan yang ada di lapangan.

### **1. Teori Kebijakan Publik**

Setiap hal ada didunia pasti ada tujuannya. Demikian pula kebijakan public, hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan ( misi dan visi ) bersama yang telah disepakati.



Dari gambar diatas jelas bahwa kebijakan public adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila ( Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, dan Keadilan ) dan UUD 1945 ( Negara

Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan ), maka kebijakan public adalah seluruh prasarana ( jalan, jembatan, dsb ) dan sarana ( mobil, bahan bakar, dsb ) untuk mencapai “tempat tujuan” tersebut.

Dari sini kita bisa meletakkan “ kebijakan public “ sebagai “ manajemen pencapaian tujuan nasional “. Dapat kita simpulkan :

1. Kebijakan public mudah untuk difahami, karena maknanya adalah “hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional”
2. Kebijakan public mudah diukur karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Namun, bukan berarti kebijakan public mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan public menyangkut factor politik.

Kita mengetahui, politik adalah *art of the possibility* atau seni membuat sesuatu yang tidak mungkin menjadi mungkin. Secara ideal, politik adalah cara untuk memperebutkan kekuasaan memimpin pencapaian tujuan bangsa tersebut. Tujuan dari bangsa Indonesia adalah jelas ! Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tetapi paradigma atau cara memandang dunia yang dipergunakan oleh Presiden Soekarno berbeda dengan Presiden Soeharto, Presiden Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, Presiden Megawati, bahkan Presiden Yudhoyono.

Alhasil , setiap Kepala Negara mempunyai pilihan sendiri-sendiri sesuai dengan kondisi riil yang dihadapi dan kondisi obyektif yang ada. Tidak ada yang lebih besar dari pada yang lain hanya lebih baik. Hal yang sama terjadi hingga di tingkat pemerintah di daerah-daerah. Perbedaan pemimpin akan menyebabkan perbedaan paradigma dan akhirnya perbedaan cara dan langkah, serta akhirnya perbedaan kebijakan public yang diambil. Disini kita bersua dengan nilai-nilai yang berbeda dari setiap leader dalam pemerintahan dimana kebijakan public dibuat. ( Riant Nugroho, 2008 : 184-185)

Menurut Charles O. Jones istilah Kebijakan ( *policy term* ) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (

*goals* ), program, keputusan ( *delicious* ), standard, proposal, dan *grand design*. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin kelihatannya sedikit abstrak atau mungkin dapat dipandang sebagai sesuatu yang “ terjadi “ terhadap seseorang. Namun sebenarnya sebagaimana beberapa contoh yang telah dipaparkan diatas, pada dasarnya kita telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari. (Budi Winarno, 2014 : 19)

## **2.Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan *dapat mencapai tujuannya*. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk progam-progam atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.( Riant Nugroho, 2008 : 657 )

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan, menurut mereka implementasi mencakup banyak macam kegiatan. Pertama, badan badan yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Menurut Grindle implementasi adalah membentuk suatu kaitan ( *linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup

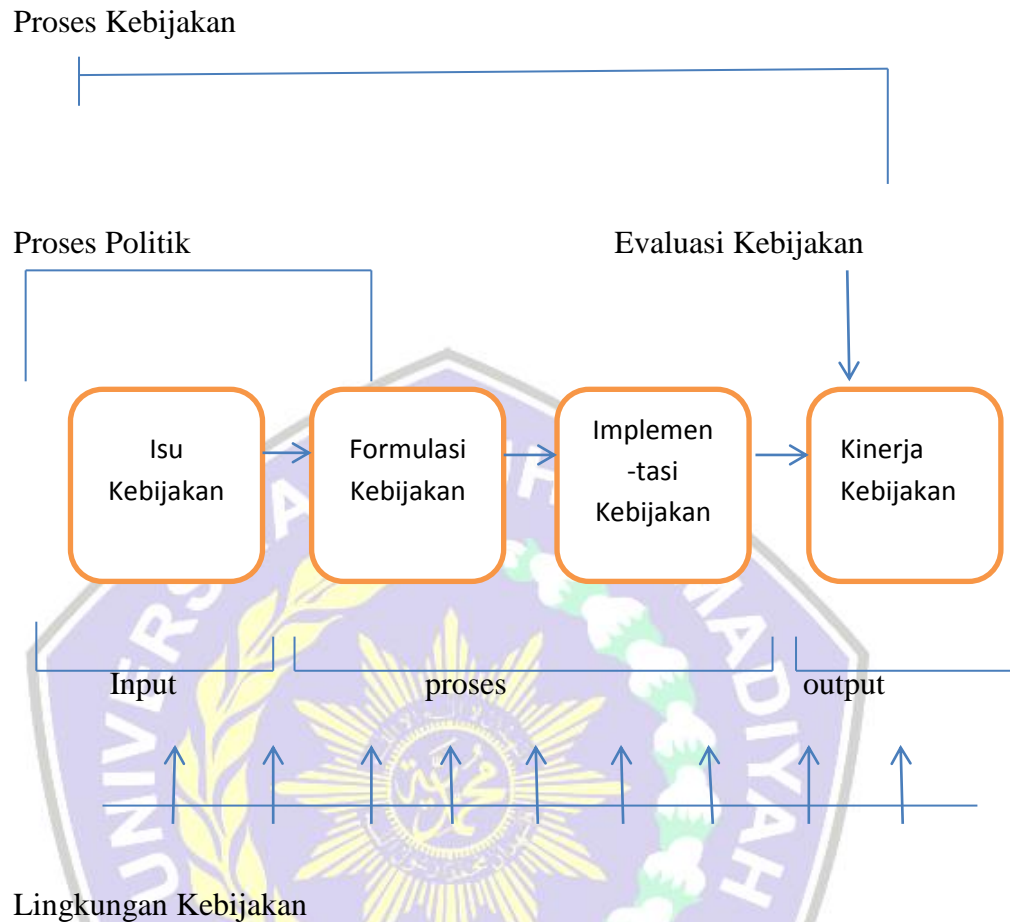
terbentuknya “ *a policy delivery system* ”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik - pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan , sasaran, dan sarana diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama. ( Budi Winarno, 2014 : 148-149 )

### **3.Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi Kebijakan biasanya bermakna sebagai Evaluasi Implementasi Kebijakan dan/atau evaluasi kinerja atau hasil kebijakan. Sesungguhnya evaluasi kebijakan public mempunyai empat lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan.

Karena keempat komponen kebijakan tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep didalam konsep “ Evaluasi “ sendiri selalu terikat konsep “ Kinerja “, sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “ kegiatan pasca “. Perbedaan ini penting untuk memilahkannya dengan “ analisa “ (kebijakan) .

**Gambar 1**  
Proses Kebijakan



**Lingkungan Kebijakan**

Dari proses kebijakan diatas kita melihat bahwa selalu ada sisi evaluasi kebijakan dari setiap kebijakan public. Namun, sebagian besar dari kita memahami evaluasi kebijakan public sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya evaluasi kebijakan public mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan. Karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan hasil guna atau tidak. Namun demikia, konsep di dalam konsep “ evaluasi “ sendiri selalu terikut konsep “ kinerja “ sehingga evaluasi kebijakan public pada ketiga wilayah bermakna “ kegiatan pasca “. ( Riant Nugroho, 2008 : 717-718 )

#### **4. Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 tahun 2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa**

Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu yang selanjutnya disebut Pemilihan KDAW adalah Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa yang dilakukan melalui musyawarah Desa. Panitia Musyawarah Desa Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu yang selanjutnya disebut Panitia Pemilihan KDAW adalah Panitia yang dibentuk oleh BPD untuk menyelenggarakan proses Pemilihan Kepala Desa melalui musyawarah Desa. Bakal Calon Kepala Desa Antar Waktu yang selanjutnya disebut Bakal Calon KDAW adalah warga masyarakat desa setempat yang mendaftarkan kepada Panitia Pemilihan untuk menjadi Calon KDAW. Calon Kepala Desa Antar Waktu yang selanjutnya Calon KDAW adalah Bakal Calon KDAW yang telah ditetapkan oleh Panitia Pemilihan KDAW sebagai calon yang berhak dipilih menjadi Kepala Desa melalui musyawarah desa. Calon Kepala Desa Antar Waktu Terpilih yang selanjutnya disebut Calon KDAW Terpilih adalah Calon KDAW yang terpilih melalui musyawarah Desa.

#### **Tata cara pemilihan Kepala Desa Antar Waktu**

1. Dalam hal terjadi kekosongan Jabatan Kepala Desa karena penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa serentak, Bupati mengangkat Penjabat Kepala Desa.
2. Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari PNS di lingkungan pemerintah kabupaten.
3. PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan yang berasal dari Desa setempat atau kecamatan setempat.
4. Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Desa sampai dilantiknya Kepala Desa terpilih.

#### **G. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan suatu definisi yang berdasarkan pada suatu karakteristik yang dapat diobservasi ( pengamatan ) dari apa yang sedang

didefinisikan ataupun juga “ mengubah konsep-konsep yang berupa konstruk dengan kata-kata yang dapat menggambarkan suatu perilaku maupun gejala yang dapat diamati serta yang dapat di uji dan di tentukan kebenarannya

Definisikan Operasional merupakan seperangkat petunjuk yang lengkap tentang apa yang harus diamati ( observasi ) dan bagaimana juga mengukur suatu variabel ataupun konsep definisi operasional tersebut dan dapat membantu kita untuk mengklarifikasi gejala disekitar ke dalam kategori khusus dari suatu variabel.

Dalam penelitian ini peneliti mengawali dengan observasi awal dengan melihat kondisi dan tempat yang akan menjadi tempat penelitian. Selanjutnya dengan melihat permasalahan-permasalahan yang ada peneliti selanjutnya merumuskan masalah yang ada dan di amati lebih mendalam dengan observasi yang berlanjut. Tidak berhenti disitu peneliti juga melakukan penggalian data dan juga melakukan wawancara terhadap warga masyarakat Desa Wonoketro dan Desa Winong terkait dengan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu. Dari wawancara peneliti dapat menganalisis masalah yang memang menjadi masalah yang memang pasti, dari analisis yang ada peneliti juga mendapatkan hasil dan dapat di tarik sebuah kesimpulan.

#### 1. Evaluasi

Proses evaluasi dapat dipandang sebagai akhir proses kebijakan, tetapi dapat juga diartikan tidak. Artinya, setelah tahap evaluasi kebijakan masih ada tahap yang lain, yakni tahap terminasi atau perubahan kebijakan. Pada dasarnya, setiap kebijakan mempunyai tujuan-tujuan tertentu atau ingin meraih dampak-dampak yang diinginkan. Namun demikian, kerna proses kebijakan merupakan proses yang kompleks, maka sering kali program-program kebijakan tidak dapat meraih tujuan atau dampak yang diinginkan. Evaluasi dalam bahasa yang lebih singkat digunakan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan meraih dampak yang diinginkan. Seperti halnya dalam tahap implementasi, tahap evaluasi kebijakan pun juga mendapat kendala seperti misalnya, ketidakjelasan tujuan, tantangan dari paa birokrat dan lain sebagainya.

Perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Setelah masalah-masalah kebijakan timbul dan

kegagalan-kegagalan kebijakan bisa diidentifikasi, maka tahap selanjutnya dalam siklus kebijakan adalah perubahan atau terminasi suatu kebijakan. Perubahan kebijakan bisa mengambil beberapa bentuk seperti perubahan linier, konsolidasi, pemecahan, dan perubahan nonlinier. Disamping beberapa tipe perubahan ini, terdapat berbagai model perubahan kebijakan yang meliputi *the cyclical thesis*, *the evolutionary* atau *policy-learning thesis*, dan *the backlash* atau *zig-zag thesis*.

Istilah terminasi menunjuk kepada terminasi agensi/badan, pengarahannya kembali kebijakan, eliminasi parsial, dan penghematan keuangan. Sebagai suatu konsep, terminasi kebijakan menjadi objek studi dalam pertengahan tahun 1970-an ketika para sarjana memusatkan perhatian mereka kepada terminasi organisasi-organisasi sebagai sarana untuk mengakhiri kebijakan-kebijakan atau program-program yang dinilai tidak lagi memadai atau usang. Ada beberapa tipe terminasi, mencakup terminasi fungsional, terminasi organisasi, terminasi kebijakan, dan terminasi program. Selain itu, terdapat pula dua pendekatan terminasi, yaitu *the "big bang" approach* dan *the "long whimper" approach*. ( Budi Winarno, 2014: 258-259 )

Dalam Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 Tahun 2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kepala Desa BAB II Tata Cara Pemilihan Kepala Desa Pasal 2 :

1. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Kepala Desa karena penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa serentak, Bupati mengangkat Pejabat Kepala Desa.
2. Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten.
3. PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diutamakan yang berasal dari desa setempat atau kecamatan setempat.
4. Pejabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban Kepala Desa sampai dilantiknya Kepala Desa terpilih.

Dalam BAB III tentang Pemilihan KDAW melalui Musyawarah Desa pasal 78 :



1. Pemilihan KDAW dilaksanakan dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan lebih dari 1 (satu) tahun.
2. Pemilihan KDAW dilakukan melalui musyawarah Desa.

## **H. Metode Penelitian**

Metodologi adalah ilmu tentang kerangka kerja untuk melaksanakan penelitian yang bersistem, sekumpulan peraturan, kegiatan dan prosedur yang digunakan oleh pelaku pada saat disiplin ilmu, studi atau analisis teori mengenai suatu cara/metode, atau cabang logika yang berkaitan dengan prinsip umum pembentukan pengetahuan ( *knowledge* ). Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berfikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah. ( Juliansah Noor, 2011 : 22 )

### **1. Penentuan Daerah atau Lokasi Penelitian**

Berdasarkan judul penelitian yaitu “Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 27 tahun 2016 Tentang Petunjuk pelaksanaan peraturan daerah Kabupaten ponorogo nomor 11 tahun 2015 Tentang Kepala Desa di Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo” maka jelas bahwa penelitian akan dilaksanakan di Desa Winong dan Wonoketro Kecamatan Jetis kabupaten ponorogo alasan peneliti mengambil tempat didesa Winong dan Wonoketro ini karena di desa ini ada Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu.

### **2. Jenis Penelitian**

Menurut Creswell (dalam buku Juliansah Noor, 2011 : 33 ) , menyatakan penelitian kualitatif sebagai suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terperinci dari pandangan responden, dan melakukan studi pada situasi yang dialami. Penelitian kualitatif merupakan riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisa dengan pendekatan induktif. Proses dan makna ( perspektif subjek ) lebih ditonjolkan dalam penelitian kualitatif. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Selain itu, landasan teori juga bermanfaat untuk memberikan gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan hasil penelitian.

Terdapat perbedaan mendasar dalam landasan teori dalam penelitian kuantitatif dan kualitatif. Dalam penelitian kuantitatif, peneliti berangkat dari teori menuju data, dan berakhir pada penerimaan atau penolakan terhadap teori yang digunakan. Adapun dalam penelitian kualitatif peneliti bertolak dari data, memanfaatkan teori yang ada sebagai bahan penjelas, dan berakhir dengan suatu “teori”.

### **3 .Informan Penelitian**

Informan disini adalah sumber data secara langsung yang dipandang mempunyai pengetahuan tentang permasalahan yang sedang diteliti dalam Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Antar Waktu di Kecamatan Jetis. Dalam penentuan informan di penelitian ini penulis menggunakan *Purposive Sampling* yaitu dengan cara sengaja karena alasan-alasan yang diketahui sifat dari sample tersebut atau menetapkan informan yang dianggap tahu dalam masalah yang sedang di teliti secara mendalam atau teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya. Misalnya seorang peneliti ingin meneliti ada tidaknya perbedaan motivasi antara siswa dari etnis Jawa dan Cina.mengingat subjek yang sudah ditentukan sejak awal, peneliti hanya akan menjadikan siswa dari dua etnis tersebut sebagai subjek penelitiannya. Siswa dengan etnis berbeda, meskipun dalam satu unit analisis ( sekolah ), tidak dapat dijadikan sebagai subjek penelitian. (Muhammad Idrus, 2009 : 96) Oleh karena itu dalam penelitian ini jumlah yang ditentukan adalah sebagai berikut :

**Tabel 1**

**Daftar Nama Informan**

No	Nama	Jenis Kelamin	Pekerjaan	Pendidikan	Alamat
1.	Imam Wiyono	L	Sekretaris Desa	S1	Desa Wonoketro
2.	Abdul Rohim	L	Kaur	S1	Desa Wonoketro
3.	Sucipto	L	Masyarakat	SLTA	Desa Wonoketro
4.	Sudarmadi	L	Masyarakat	SLTA	Desa Wonoketro
5.	Sri Hartini	P	Masyarakat	SLTA	Desa Wonoketro
6.	Hanif Saifulloh, SE	L	Sekretaris Desa	S1	Desa Winong
7.	Bambang S	L	Kaur	S1	Desa Winong
8.	Langgeng I	L	Masyarakat	SLTA	Desa Winong
9.	Rumini	P	Masyarakat	SLTA	Desa Winong
10.	Siti Syamsiah	P	Masyarakat	SLTA	Desa Winong

**4 . Metode Pengumpulan Data**

Dalam setiap kegiatan penelitian dibutuhkan obyek atau sasaran penelitian yang obyek atau sasaran tersebut umumnya eksis dalam jumlah besar atau banyak. Dalam suatu survey penelitian, tidaklah harus meneliti semua individu yang ada dalam populasi obyek tersebut. Dalam hal ini hanya diperlukan sample atau contoh sebagai representasi obyek penelitian. Oleh karena itu persoalan penting dalam pengumpulan data yang harus diperhatikan adalah bagaimana dapat dipastikan atau diyakini bahwa sample yang ditetapkan adalah representative. (Burhan Bungin, 2001 : 64). Pada penelitian ini yang dimaksud oleh objek penelitian adalah masyarakat Desa Winong dan Wonoketro yang melakukan pemilihan Kepala Desa Antar Waktu yang berjumlah 102 pemilih, yang kemudian diambil informan sejumlah 6 informan

#### a. Observasi

Teknik ini menuntut adanya pengamatan dari peneliti baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap objek peneliti. Instrumen yang dapat digunakan yaitu lembar pengamatan, panduan pengamatan, beberapa informan yang diperoleh dari hasil observasi antara lain: ruang (tempat), pelaku, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi yaitu untuk menyajikan gambaran realistis perilaku atau kejadian, menjawab pertanyaan, membantu mengerti perilaku manusia dan evaluasi yaitu melakukan pengukuran terhadap aspek tertentu, melakukan umpan balik terhadap pengukuran tersebut (Burhan Bungin, 2001 : 65).

#### b. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam merupakan suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara langsung bertatap muka dengan informan, dengan maksud mendapatkan gambaran lengkap tentang topik yang diteliti. Wawancara mendalam dilakukan secara intensif dan berulang-ulang. Pada penelitian kualitatif, wawancara mendalam menjadi alat utama yang dikombinasikan dengan observasi partisipasi (Burhan Bungin, 2001 : 67 ).

Langkah operasional dari metode ini adalah peneliti mempersiapkan pertanyaan dan mengajukan pertanyaan dengan cara bertatap muka secara langsung untuk dijawab oleh informan, dengan menemui informan untuk memperoleh jawaban secara langsung. Selanjutnya peneliti mencatat hasil jawaban informan untuk dianalisis.

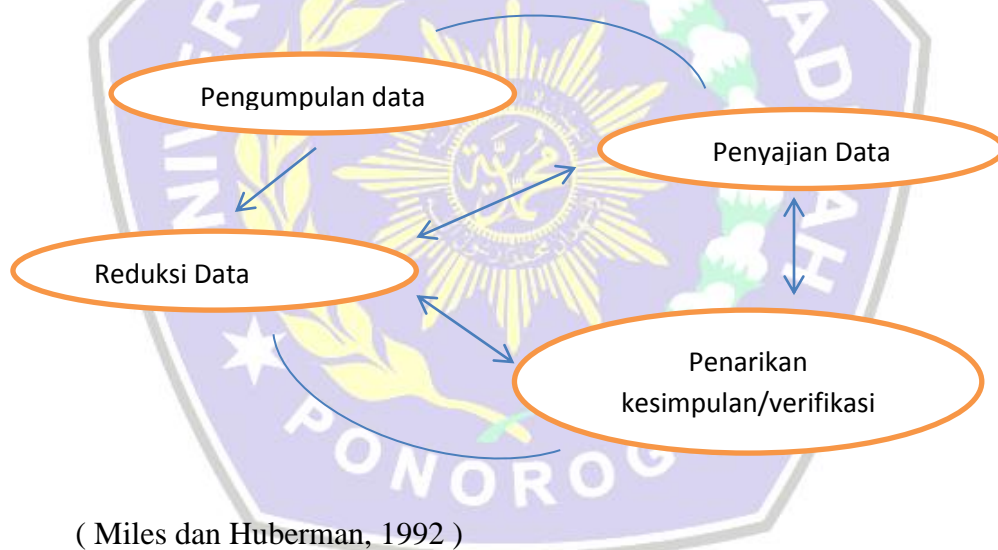
#### c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data berkaitan dengan sumber data, dalam suatu penelitian sumberdata melibatkan tiga faktor, yaitu : latar penelitian, orang-orang yang terlibat, dan segala sesuatu yang dihasilkan melalui keterlibatan orang-orang tersebut ( Nyoman Kutha Ratna, 2010 : 233-234 ).

Dalam mengkaji dokumen, peneliti sebaiknya tidak hanya mencatat apa yang tertulis, tetapi juga berusaha menggali dan menangkap makna yang tersirat dari dokumen tersebut.

## 5. Analisis Data

Dalam membahas tentang analisis data dalam penelitian kualitatif, para ahli memiliki pendapat yang berbeda. Huberman dan Miles mengajukan model analisis data yang disebutnya sebagai *model interaktif*. Model interaktif terdiri dari tiga hal utama, yaitu : (1) reduksi data (2) penyajian data dan (3) penarikan kesimpulan/verifikasi. Ketiga kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang jalin-menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis ( Miles dan Huberman, 1992). Gambaran model interaktif yang diajukan Miles dan Huberman ini adalah sebagai berikut.



Dalam model inteaktif, tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Dengan sendirinya peneliti harus memiliki kesiapan untuk bergerak aktif di antara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama penelitian.

Proses analisis interaktif ini merupakan proses siklus dan interaktif. Artinya, peneliti harus siap bergerak di antara empat “sumbu” kumparan itu, yaitu proses pengumpulan data, penyajian data, reduksi data, dan kesimpulan atau verifikasi. Dengan begitu, analisis ini merupakan sebuah proses yang berulang dan berlanjut secara terus-menerus dan saling menyusul. Kegiatan keempatnya berlangsung selama dan setelah proses pengambilan data berlangsung. Kegiatan baru berhenti saat penulisan akhir penelitian telah siap dikerjakan. ( Muhammad Idrus, 2009 : 147-148 )

Dari pengertian diatas dalam menganalisis data yang diperoleh setelah melalui tahap pengumpulan data, langkah berikutnya penulis menganalisis data yang diperoleh dari lapangan dengan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu cara berfikir induktif dimulai dari analisis sebagai data yang terhimpun dari suatu penelitian, kemudian menuju kearah kesimpulan.

