

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA BERPIKIR

A. STUDI KEPUSTAKAAN

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu menurut Pramuji (dalam Syafie, 2007;13) harus ada objeknya, terminologinya yang khas, Metodologinya yang khas, filosofi yang khas dan teorinya yang khas. Sedangkan menurut Soekanto (2001;6) ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan yang mana selalu dapat diperiksa dan di telaah dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya.

Sedangkan Hatta (1995;14) mengatakan bahwa ilmu adalah pengetahuan yang teratur tentang pekerjaan hukum kausal dalam suatu golongan masalah yang sama tabiatnya, maupun menurut kedudukannya yang tampak dari luar, maupun menurut bagunannya dari dalam.

Ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu objek yang memiliki kelompok prinsip, dalil, rumus yang melalui percobaan yang sistematis dilakukan berulang kali teruji kebenarannya, prinsip-prinsip, dalil-dalil dan rumusan mana yang dapat di pelajari. (Siagian, 1986;1). Jadi berdasarkan teori diatas dapat di definisikan bahwa ilmu pengetahuan itu kongkrit, sehingga dapat diamati, di pelajari dan diajarkan serta teruji kebenarannya, teratur, bersifat khusus dalam arti memiliki metodologi, objek.

Pemerintah merupakan sekelompok orang yang dianggap mampu untuk menjalankan pemerintahan secara sah berdasarkan undang-undang. Syafiie (2005;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah yang memiliki empat unsur yaitu : ada dua pihak terkandung, kedua pihak tersebut memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan yang di perintah memiliki kekuatan.

Sedangkan konsep pemerintahan menurut Situmorang (1993;7) dapat diartikan sebagai badan atau lembaga para penguasa sebagai jabatan pemerintah untuk melaksanakan kegiatan pemerintah, pelaksanaan kegiatan pemerintah tersebut diharapkan menaati ketentuan hukum dalam batas wilayah Negara, baik oleh setiap warga Negara maupun secara kolektif oleh setiap komponen pemerintahan dan masyarakat.

Ndraha (2005;36), Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat.

Pemerintah adalah gejala sosial artinya terjadi pada hubungan antara masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun kelompok dengan individu. (Ndraha, 1997;6).

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (1997;13) antara lain:

1. Menjamin keamanan dari segala ancaman baik dari luar negeri maupun dalam negeri.

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan antar masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
5. Melakukan upaya-upayah untuk kesejahteraan social.
6. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Selain itu dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah disebutkan bahwa dalam menjalankan pemerintahan disebut azas pemerintahan agar berjalan sesuai tujuan di bentuknya Negara, yaitu:

1. Azas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah Daerah untuk mengurus urusan yang ada di Daerah.
2. Azas dekosentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada aparat pemerintah pusat yang ada di Daerah untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat di Daerah. dengan kata lain, dekonsentrasi adalah perpanjangan tangan pemerintah pusat di Daerah
3. Tugas pembantu adalah azas untuk turut sertanya pemerintah Daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah Daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Selanjutnya menurut Musanef (2007;32) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut :

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur Dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam antar Dinas-Dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilkan oleh Dinas itu, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana cara orang yang terbaik dari setiap Dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problem-problem sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pemegetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dengan diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya, dan mengusahakan agar

terdapat keserasian pendapatan serta daya tidak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau

4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan Dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga di peroleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Kemudian Braz (dalam Syafiie, 2005;35) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tata cara bagaimana lembaga atau Dinas pemerintahan umum disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun keluar.

Syafhendri (2008;35) mengatakan bahwa pemerintah baik pusat maupun Daerah mempunyai fungsi utama dalam negoisasi dan menggali berbagai kepentingan warga Negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada dalam memberikan pelayanan, baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik, pembagunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memberi perlindungan kepada masyarakat.

Pemerintah dalam arti sempit adalah Eksekutif yang menjalankan pemerintahan dengan pedoman atas peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah eksekutif, legislatif, yudikatif secara bersama-sama menjalankan pemerintah dengan saling berkoordinasi agar tujuan Negara dapat terwujud.

Selanjutnya Budiarjo (2003;21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar Negara. Rakyat atau penduduk dalam wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara dengan konsep-konsep dasar Negara tersebut.

2. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program kedepannya agar jauh lebih baik. Evaluasi lebih bersifat melihat kedepan dari pada melihat kesalahan-kesalahan dimasa lalu, dan ditunjukkan pada upaya peningkatan kesempatan demi keberhasilan program. Dengan demikian misi dari evaluasi itu adalah perbaikan atau penyempurnaan dimasa mendatang atas suatu program.

Menurut kamus besar Indonesia, evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penelitian positif dan negatif atau juga gabungan dari keduanya.

Menurut Jones evaluasi adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi.

Lebih jauh lagi, evaluasi berusaha mengidentifikasi mengenai apa yang sebenarnya yang terjadi pada pelaksanaan atau penerapan program. Dengan demikian evaluasi bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan
2. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran
3. Mengetahui dan menganalisa konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi di luar sosial.

Hal ini dapat diartikan sebagai proses penilaian terhadap pentingnya suatu pelayanan sosial. Penilaian ini dibuat dengan cara membandingkan berbagai bukti

yang berkaitan dengan program yang telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dan bagaimana seharusnya program tersebut harus dibuat dan di implementasikan.

Dalam kajiannya tentang pelayanan sosial, Wahad (2004;102) menjelaskan sosial utama dari evaluasi adalah diarahkan kepada keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana strategis. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan yang transparan dan akuntabel dan harus disertai dengan penyusunan sosial kerja pelaksanaan rencana yang sekurang-kurangnya meliputi :

1. Sosial masukan
2. Sosial keluaran
3. Sosial hasil

a. Jenis-jenis Evaluasi

Jika dilihat dari pentahapannya, Wahab (2004;3) secara umum evaluasi dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu :

1. Evaluasi tahap perencanaan
Kata evaluasi sering digunakan dalam tahap perencanaan dalam rangka mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai macam alternatif dan kemungkinan terhadap cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya, untuk itu diperlukan teknik yang dapat dipakai oleh perencanaan. Suatu hal yang patut dipertimbangkan dalam kaitan ini adalah bahwa metode-metode yang ditempuh dalam pemilihan prioritas ini tidak selalu sama untuk setiap keadaan, melainkan berbeda menurut hakekat dan permasalahannya sendiri.
2. Evaluasi pada tahap pelaksanaan
Pada tahap ini evaluasi adalah suatu kegiatan yang melakukan analisa untuk mentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan monitoring. Evaluasi bertujuan terutama untuk mengetahui apakah yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa program tersebut direncanakan untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Sedangkan monitoring bertujuan melihat pelaksanaan proyek sudah sesuai dengan rencana dan bahwa rencana

tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan, sedangkan evaluasi melihat sejauh mana proyek masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah tujuan tersebut sudah berubah dan apakah pencapaian program tersebut akan memecahkan masalah tahap pasca pelaksanaan.

3. Evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan

Dalam hal ini konsep pada tahap pelaksanaan, yang membedakan letak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding rencana tapi hasil pelaksanaan dibanding dengan rencana yakni apakah dampak yang dihasilkan oleh pelaksana kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang akan atau ingin dicapai.

b. Proses Evaluasi

Proses dalam program harus dimulai dari suatu perencanaan. Oleh karena itu proses pelaksanaan suatu evaluasi harus didasarkan atas rencana evaluasi program tersebut. Namun demikian, dalam sebuah praktek tidak jarang ditemukan suatu evaluasi terhadap suatu program justru memunculkan ketidak jelasan fungsi evaluasi, institusi, personal yang sebaiknya melakukan evaluasi dan biaya untuk evaluasi.

Dalam melakukan proses evaluasi ada beberapa etika birokrasi yang perlu diperhatikan oleh pihak-pihak yang erat hubungannya dengan tugas-tugas evaluasi, Dunn (2000;8) antara lain :

1. Suatu tugas atau tanggungjawab, maka pemberian tugas atau yang menerima tugas harus jelas
2. Pengertian dan konotasi yang sering tersirat dalam evaluasi adalah mencari kesalahan harus dihindari
3. Pengertian evaluasi adalah untuk membandingkan rencana dalam pelaksanaan dengan melakukan pengukuran-pengukuran kuantitatif totalis program secara teknik, maka dari itu hendaknya ukuran-ukuran kualitas dan kuantitas tentang apa yang dimaksud dengan berhasil telah dicantumkan sebelumnya dalam rencana program secara eksplisit.
4. Tim yang melakukan evaluasi adalah pemberi saran atau nasehat kepada menejemen, sedangkan pendayagunaan saran atau nasehat serta pembuat

keputusan atas dasar saran atau nasehat tersebut berada di tangan manajemen program.

5. Dalam pengambilan keputusan yang telah dilakukan atas data-data atau penemuan teknis perlu dikonsultasikan secermat mungkin karena menyangkut banyak hal tentang masa depan proyek dalam kaitan dengan program.
6. Hendaknya hubungan dengan proses harus di dasari oleh suasana konstruktif dan objektif serta menghindari analisa-analisa subjektif. Dengan demikian evaluasi dapat ditetapkan sebagai salah satu program yang sangat penting dalam siklus menejemen program.

c. Fungsi Evaluasi

Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan Wahad, (2004:51), yaitu :

1. Evaluasi memberi informasi yang salah dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadai kinerja kebijakan yang dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

Berdasarkan fungsi-fungsi evaluasi yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa nilai evaluasi merupakan suatu proses yang dilakukan oleh seorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut.

Beberapa istilah yang serupa dengan evaluasi dan intinya masih berhubungan erat atau masih mencakup evaluasi itu sendiri (William N Dunn, 2000;8) yaitu :

1. Measurement, pengukuran yang diartikan sebagai suatu proses kegiatan untuk menentukan luas atau kuantitas untuk mendapatkan informasi atau data berupa skor mengenai prestasi yang telah dicapai pada priode tertentu dengan menggunakan berbagai teknik dan alat ukuran yang relevan.
2. Test, secara harfiah diartikan suatu alat ukur berupa sederetan pertanyaan atau latihan yang digunakan untuk mengukur kemampuan, tingkah laku, potensi-potensi sebagai hasil pembelajaran.
3. Assessment, suatu proses pengumpulan data atau pengolahan data tersebut menjadi suatu bentuk yang dapat dijelaskan.

d. Konsep Evaluasi

Ndraha mengatakan evaluasi merupakan suatu tindakan atau peroses untuk menentukan nilai dari pada sesuatu, menurut mereka dalam melakukan evaluasi diperlukan pengukuran suatu tindakan atau peroses untuk menentukan luas dari pada sesuatu. Evaluasi diketahui merupakan suatu proses yang mendasarkan dari pada disiplin ketat dan tahap waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang direncanakan. Dengan mengevaluasi dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan penyelenggara pelayanan pemerintah.

Dalam melakukan evaluasi dengan menentukan nilai-nilai ada beberapa faktor pendukung kegiatan penilaian tersebut diantaranya :

1. Terciptanya sasaran yang tepat untuk dicapai
2. Tersedianya dana, dan prasarana yang diperlukan.
3. Pengetahuan dan keterampilan majerial tinggi dari pelaksanaan berbagai kegiatan operasional.

4. Loyalitas, dedikasi dan semangat kerja tinggi dari pada pelaksanaan berbagai kegiatan operasional.
5. Terciptanya rincian strategi bidang fungsional dan operasional dikaitkan dengan tujuan dan visi, misi sasaran jangka panjang.

Ndraha (2005;102) juga mengatakan evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya. Ndraha juga mengungkapkan ada beberapa model evaluasi diantaranya :

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah sesuatu tindakan (pelaku, treatment) tolak ukur adalah *before*
2. Model kelompok *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur *das solen*.
3. Model kelompok kontrol-kontrol-kelompok tes yaitu membandingkan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Berdasarkan teori di atas mengenai evaluasi di sini penulis menggunakan (Dunn, 2000;608) yang mengatakan bahwa evaluasi adalah kebijakan yang menentukan arah yang lebih baik dari sebelumnya yang mengandung ciri, Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target, dan Ketepatan Lingkungan.

3. Konsep Kebijakan

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar program-program pembangunan, pelayanan dan peberdayaan serta tujuan berdirinya Negara dapat tercapai.

Menurut Partowidagdo dalam Anwar (2011;42) model kebijakan adalah rekonstruksi bantuan untuk menata secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman-pengalaman keadaan bermasalah untuk mendeskripsikan

menjelaskan dan meramalkan aspek-aspek dengan maksud memecahkan permasalahan. Manfaatnya pertama karena kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena itu sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks itu. Kedua, sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu.

Menurut Dunn (2000;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. Pengelolaan 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. Penerapan sarana keputusan, menggunakan berbagai potensi yang dimiliki badan/instansi tersebut sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.
4. Penilaian terhadap isi kebijakan, melakukan tindakan evaluasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.

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

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan, 2003;3) menyatakan bahwa “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa :

1. Kajian pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.

Menurut Syafiie (2005;150) menyebutkan :”Model kebijakan yang sesuai dengan situasi sekarang ini adalah model sistem dimana memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, gangguan, rintangan, ujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *public polic*, bukan sebaliknya, mementingkan kepentingan pribadi atau kelompok”.

Raksataya (dalam Islamy, 2007;17) memuat tiga elemen kebijaksanaan yaitu identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Tangkilisan (2003;6) menyebutkan bahwa pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan dengan tujuannya sebagai ciri tersendiri dari aktifitas fisik dan ekspresif murni bertujuan untuk mempengaruhi prospektif(masa depan) alternatif arah yang dikehendaki.

Kebijaksanaan menurut Friedrich adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu

seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (dalam Wahab 2004;3).

Selanjutnya dalam menilai pelaksanaan kebijakan tersebut perlu dilakukan pengawasan, sehingga pengawasan dapat diartikan meliputi, mengawasi berjalan dan dilaksanakannya rencana, memberikan pandangan berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Dengan demikian pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan. Menilainya dan mengoreksinya dengan maksud supaya pelaksanaan sesuai dengan rencana semula.

4. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada Daerah.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala Daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di Daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan

memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di Daerah kabupaten dan Kota. David Osborne (2004;186) Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu :

- a. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar Daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di Daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya Daerah;
- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/Kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/Kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas

pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi Daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh Daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai Daerah otonom kepada kabupaten/Kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan Kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan Kota.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/Kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/Kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/Kota. Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah Daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari

APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada Daerah provinsi dan kabupaten/Kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintah, dan penugasan, dan tugas pembantu juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

Berdasarkan pokok-pokok pemikiran sebagaimana yang diuraikan di atas, maka penyelenggaraan dan pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan menjadi sangat penting untuk diberikan pengaturan secara lebih mendasar dan komprehensif. Berikut akan dijabarkan lebih lanjut berkenaan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Penyelenggaraan

dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 7

Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (PP 7/2008), meliputi:

- a. pelimpahan urusan pemerintahan;
- b. tata cara pelimpahan;
- c. tata cara penyelenggaraan; dan
- d. tata cara penarikan pelimpahan.

Pengelolaan dana dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) prinsip pendanaan;
- 2) perencanaan dan penganggaran;
- 3) penyaluran dan pelaksanaan; dan
- 4) pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- b. pengelolaan dana dekonsentrasi.

Penyelenggaraan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) penugasan urusan pemerintahan;
- 2) tata cara penugasan;
- 3) tata cara penyelenggaraan; dan
- 4) penghentian tugas pembantuan.

Pengelolaan dana tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. prinsip pendanaan;
- b. perencanaan dan penganggaran;

- c. penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- b. pengelolaan dana tugas pembantuan.

Pelimpahan Urusan Pemerintahan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi berdasarkan Pasal 11 PP 7/2008 meliputi: (1) Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. (2) Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada: (a) instansi vertikal; (b) pejabat Pemerintah di Daerah. Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi.

5. Pedagang Kaki Lima

Menurut Sari (2004:120) bahwa Pedagang Kaki Lima adalah orang yang melakukan kegiatan usaha dengan maksud memperoleh penghasilan yang sah dilakukan secara tidak tetap dengan kemampuan yang terbatas serta berlokasi ditempat - tempat umum atau pusat-pusat kosmetik dan tidak memiliki ijin usaha dengan ciri-ciri :

1. Kegiatan usahanya tidak terorganisir dengan baik.
2. Tidak memenuhi surat ijin usaha.
3. Tidak teratur dengan kegiatan ijin usaha, baik dilokasi tempat usaha maupun jam kerja.

4. Bergerombol di trotoar,maupun di tepi-tepi jalan protokol,di pusatpusat yang banyak orang ramai.
5. Menjajakan barang dagangannya sambil berteriak,kadang-kadang sambil berlari mendekati konsumen.

Menurut An-Naf (2002:33) karakteristik Pedagang Kaki Lima adalah:

1. Pedagang Kaki Lima umumnya sebagai mata pencarian pokoknya.
2. Para Pedagang Kaki Lima umumnya tergolong angkatan kerja produktif.
3. Tingkat pendidikan mereka relative rendah.
4. Sebagian besar Pedagang Kaki Lima pendatang dari Daerah dan belum memiliki status kependudukan yang sah di Kota.
5. Permodalan mereka umumnya sangat lemah dan omset penjualan juga relative rendah.
6. Umumnya mereka memilih atau mengusahakan modal sendiri dan belum ada hubungannya dengan bank.

Salah satu bentuk sektor informal yang dikaji lebih lanjut adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), karena PKL dikategorikan sebagai jenis pekerjaan yang penting dan relatif khas khususnya sebagai usaha kecil-kecilan yang kurang teratur, istilah PKL sendiri mengarah pada konotasi pedagang barang dagangan dengan menggelar tikar di pinggir jalan, atau di muka-muka toko yang dianggap strategis. Terdapat pula sekelompok pedagang yang berjualan dengan menggunakan kereta dorong dan kios-kios kecil oleh karena itu Menurut Kartono (2006:25) masyarakat lazim menyebutnya sebagai PKL.

Latar belakang seseorang menjadi PKL menurut Alisjahbana (2006:47) adalah karena:

1. Terpaksa, terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa karena tidak mempunyai 30 tempat yang layak untuk membuka usaha dan terpaksa karena tidak mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal;
2. Ingin mencari rezeki yang halal dari pada harus menadahkan tangan, merampok atau berbuat kriminal lain;
3. Ingin mandiri dan tidak bergantung pada orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua;
4. Ingin menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sambilan; dan
5. Karena di desa sudah sulit mencari penghasilan.

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga kaki gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Pengertian Pedagang Kaki Lima secara harfiah juga masih rancu, karena obyeknya tidak jelas. Seorang pedagang adalah spesialis dalam berniaga untuk barang dagangan tertentu. Ada pedagang kain, pedagang

sayur, pedagang mobil, pedagang minyak, pedagang beras, pedagang pakaian, pedagang kelontong, pedagang ikan dan masih banyak lagi.

B. Penelitian Terlebihdahulu

Satya Hadi Hogantara, 2014. Skripsi Peranan Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Indragiri Hilir dalam penataan Pedagang Kaki Lima. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar belum dapat menata pedagang kaki lima terlihat bahwa disepanjang jalan khususnya jalan kota Regat masih terlihat pedagang kaki lima berjualan begitu saja sehingga merusak tata kota serta tidak adanya pembayaran retribusi pengguna jasa tempat pedagang kaki lima sehingga mengurangi hasil pendapatan daerah, serta kurangnya sanksi tegas yang diberikan Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar dan pengawasan sehingga pedagang kaki lima berjualan atas kesewenangannya saja.

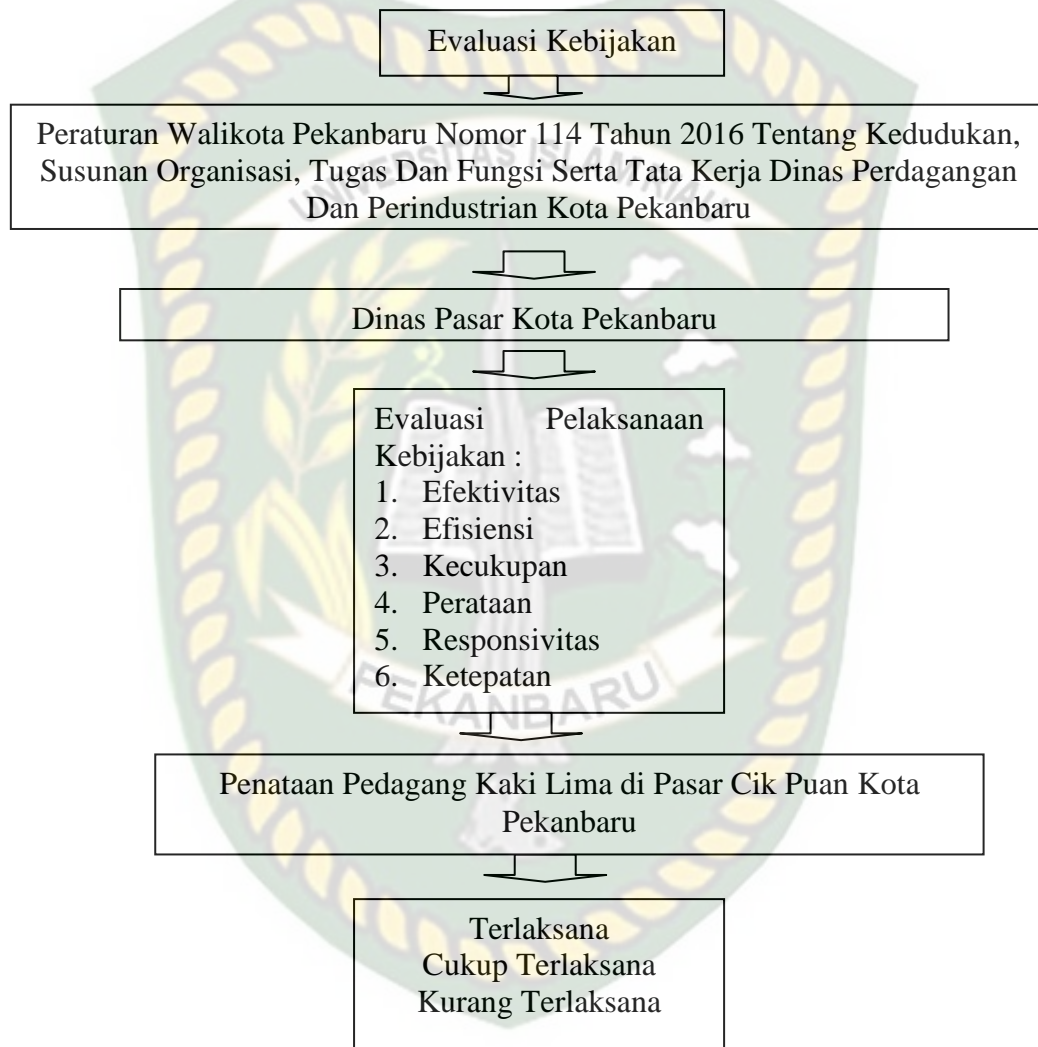
Elyasip S Sembiring, 2013 Skripsi Evaluasi Tugas Bidang Pengelolaan Pasar Kabupaten Pelalawan (Studi Pasar Kerinci Kecamatan Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan), Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar melalui bidang Bidang Pengelolaan terlihat belum terlaksana dengan baik dimana dalam pengelolaan pasar di Kecamatan Pangkalan kerinci belum sesuai dengan RPJM yang telah ditetapkan sehingga dalam pengelolaan pasar hanya berlangsung begitu saja yaitu perbaikan dan penataan atas kemauan pimpinan semata melainkan tidak adanya program dan rancangan yang telah ditetapkan sehingga pasar terlihat belum tepat sasaran dalam penataannya sesuai dengan keinginan masyarakat dalam berjualan seperti los, kios

dan Pedagang kaki Lima sehingga menimbulkan kemacetan saat aktivitas pasar berlangsung.

Indra Wiratno, 2015 Skripsi Evaluasi Tugas Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perdagangan Dan Perindustrian Kabupaten Kuantan Singingi Dalam Pengelolaan Pasar Di Kecamatan Cerenti, Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perdagangan Dan Perindustrian Kabupaten Kuantan Singingi belum dapat mengelola pasar dengan baik hal ini terlihat dalam pengelolaan pasar berdasarkan perencanaan pembagunan jangka menengah belum terealisasi sesuai dengan RPJM yang telah ditetapkan sehingga pengelolaan pasar hanya berlangsung apabila ada perintah dari atasan sehingga perkembangan pasar tidak menunjukkan adanya perubahan melainkan hanya berdiri dan penataannya begitu saja sehingga banyak pedagang kaki lima serta kios dan los tidak ditempatkan pada tempatnya dan banyaknya jalan pasar yang rusak serta tempat sampah secara merata belum tersedia disetiap lingkungan pasar, serta dinas perlunya melakukan evaluasi dan pengawasan guna tercapaiannya pembangunan pasar dengan baik.

C. Kerangka Pikiran

Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Pasar Cik Puan Kota Pekanbaru



Sumber : Modifikasi Olahan Penelitian, 2017

D. Konsep Operasional

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaa penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca muda memahami maksud dan tujuan penulis ini, diantaranya :

1. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan kebijakan ke arah yang lebih baik.
2. Pelaksanaan dalam penelitian ini adalah Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Kota Pekanbaru dalam penetaan Pedagang Kaki Lima
3. Pengelola pasar dalam penelitian ini adalah Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Kota Pekanbaru dalam penetaan Pedagang Kaki Lima kemajuan pasar.
4. Pasar dalam hal ini adalah tempat perbelanjaan masyarakat Kota Pekanbaru dimana Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru sebagai pelaksanaan pembangunan pasar dan penataan pasar.
Adapun indikator yang dioperasikan dalam penelitian ini adalah :
5. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
6. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.
7. Kecukupan yaitu kebijakan dalam pelaksanaan program dan peraturan yang ditetapkan antara kerjasama kinerja organisasi dalam pencapaian tujuan
8. Perataan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluru berdasarkan tugas dan fungsinya.

9. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
10. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

B. Operasional Variabel

Tabel II. 1 Operasional Variabel Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Pasar Cik Puan Kota Pekanbaru

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai/Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Evaluasi ialah penaksiran (<i>appraisal</i>) pemberian angka (<i>rating</i>) dan penilaian (<i>asessment</i>), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan, nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam hal ini	Evaluasi Kebijakan	Efektivitas	1. Penataan PKL secara merata 2. Penempatan PKL. 3. Pendataan PKL 4. Pengamatan PKL secara langsung.	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Efisiensi	1. Melaksanakan ketertiban. 2. Penetapan waktu kegiatan. 3. Pengarahan terhadap PKL	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Kecukupan	1. Kerjasama atasan dengan bawahan 2. Kerjasama Pegawai. 3. Kerjasama dengan PKL.	Baik Cukup Baik Kurang Baik

1	2	3	4	5
dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2003 :608)	Evaluasi Kebijakan	Perataan	1. Penetapan sanksi 2. Himbauan terhadap PKL. 3. Penetapan biaya.	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Responsivitas	1. Melaksanakan pembinaan PKL. 2. Keamanan dan Kenyamanan PKL	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Ketepatan	1. Menetapkan peraturan. 2. Melakukan pengawasan.	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber : Olahan Data Penelitian, 2017

C. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Tugas Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Pasar Cik Puan Kota Pekanbaru. diberi pengukuran dengan melakukan klafikasi penilaian sebagai berikut :

Pelaksanaan Tugas Dinas Perdagangan Dan Perindustrian Kota Pekanbaru Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima di Pasar Cik Puan Kota Pekanbaru dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

Apun pengukuran indikator sebagai berikut :

1. Efektivitas, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

2. Efisiensi, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

3. Kecukupan, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

4. Perataan, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

5. Responsivitas, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%

6. Ketepatan, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori baik berada pada rentang persentase 0%-33%