

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan beberapa teori yang akan dijadikan landasan teori atau acuan berpikir yang penulis anggap relevan dengan permasalahan didalam penelitian ini.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan masyarakat lebih jauh ditegaskannya pemerintahan adalah segala daya upaya suatu Negara untuk mencapai tujuannya. (musanef, 2002;8).

Sedangkan pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk wilayah mencapai tujuannya. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan bagi pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan diharapkan dapat terlaksana dengan kualitas dan kemampuan dari penyelenggara tersebut, selain pelaksanaan tugas pemerintahan umum yang telah ada, maka pemerintahan-pemerintahan kecamatan juga melaksanakan tugas umum pemerintahannya yang merupakan sebagai pendukung dari tugas pemerintahan umum yang ada. (musanef,1992;15)

Menurut Ndraha (2011;6) pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan public dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota

masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan ini bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia maka berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayaninya.

Fungsi pemerintah secara umum menurut musanef (2002;22) :

- a. Menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemeritahan, pembangunan.
- b. Pembinaan masyarakat.

Secara substantif, menurut Rasyid (2001;48), tugas pemerintahan dibagi dalam 3 fungsi pokok, yakni :

1. Pelayanan (service)
2. Pemberdayaan (empowerment)
3. Pembangunan (development)

Menurut ndraha (2003; 75) fungsi pemerintahan adalah jenis tindakan atau aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintahan mempunyai tiga fungsi yaitu:

- a. Fungsi pengaturan

Fungsi ini dilakukan pemerintah dengan membuat perundang-undangan yang akan mengatur hubungan dalam masyarakat, karena masyarakat menghendaki adanya aturan dan tatanan yang disepakati

oleh semua pihak. Dalam hal ini pemerintah adalah hak yang dapat melakukan, merupakan peraturan dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.

b. Fungsi pemberdayaan.

Fungsi ini pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan pemerintahan, kecuali pemberdayaan itu juga dilakukan pada kalangan aparat itu sendiri agar mereka lebih berkualitas dalam melaksanakan secara optimal jika pelaksanaannya cukup tangguh dan berbobot.

c. Fungsi pelayanan

Fungsi ini merupakan fungsi utama pemerintah dan cukup beragam, dengan adanya fungsi ini diharapkan pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik pada rakyatnya.

Menurut Syafiie (2001;20) ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni dikatakan karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan, sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis dan spesifik.

Menurut syafiie (2009 : 26) tujuan mempelajari ilmu pemerintahan adalah:

- a. Tujuan umum adalah agar dapat memahami teori-teori, bentuk-bentuk, proses pemerintahan, mampu menempatkan diri, serta ikut berperan dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan terutama pemerintahan dalam negeri.
- b. Tujuan khusus adalah untuk menciptakan kader-kader pemerintahan.

2. Konsep Kebijakan

Keunggulan suatu negara semakin ditentukan oleh fakta, apakah ia memiliki kebijakan-kebijakan public yang unggul atau sebaliknya.

Menurut Winarno (2012; 19) dan Wahab (2010; 1-2) sepakat mengatakan bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, standar, proposal, dan grand design.

Menurut beberapa ahli istilah kebijakan itu sendiri berbeda-beda seperti yang disampaikan oleh Suharto (2010; 7) kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Carlk I Freidrick dalam Solichin Abdul Wahab (2001;23) kebijakan adalah sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Tangkilisan (2003; 6) Kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuannya sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktifitas fisik yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan), alternative (cadangan) dalam arah yang dikehendaki.

Menurut Kansil dan Christine (2003; 190) kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Heinz Eulau dan Kenneth prewitt (1973 dalam Suharto 2010; 7) mengatakan bahwa kebijakan adalah *“a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it.”* Kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu).

3. Konsep Evaluasi

Menurut Ndraha (2003 ; 201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Selanjutnya menurut Ndraha (2003 ; 202) ada berbagai model evaluasi, tiga diantaranya sebagai berikut :

1. Model Before-After, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku, treatment). Tolak ukurnya adalah Before.

2. Model Das sollen- das sein, yaitu perbandingan antara seharusnya dengan senyatanya. Tolak ukurnya adalah Das sollen.
3. Model kelompok kontrol-kontrol tes, yaitu perbandingan dengan kelompok control (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok control.

William N Dunn (dalam Nugroho, 2014 ; 712) istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberikan 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.

Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan, perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian factor-faktor yang berpengaruh pada keberhasilan dan kegagalan. Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang

sedang di evaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai / menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dan kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan, maka perlu dikembangkan beberapa indikator. Adapun indikator keberhasilan yang dikembangkan oleh William N Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009; 537) :

1. Efektifitas : berkenaan dengan apakah hasil yang diinginkan telah tercapai sesuai dengan harapan
2. Efisiensi : berkenaan dengan seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Kecukupan : berkenaan dengan seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.
4. Perataan : berkenaan dengan apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda.
5. Responsivitas : berkenaan dengan apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
6. Ketepatan : berkenaan dengan apakah hasil yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.

Dunn (dalam subarsono, 2006 ; 82) fungsi utama evaluasi, pertama memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan public. Kedua, memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.

James Anderson (dalam Nugroho, 2014; 715) membagi evaluasi (implementasi) kebijakan public menjadi tiga. Tipe pertama, evaluasi kebijakan public yang dipahami sebagai kegiatan fungsional yang selalu melekat pada setiap kebijakan public. Kedua, evaluasi yang memfokuskan kepada proses bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi sistematis untuk mengukur kebijakan atau mengukur pencapaian disbanding target yang ditetapkan.

Nugroho (2004; 185) mengatakan bahwa evaluasi akan memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan public.

4. Konsep Manajemen Pemerintahan

Menurut Ndraha (2011;159) manajemen mempelajari bagaimana menciptakan *effectiveness* usaha “*doing right things*” secara *efficien* “*doing thing right*” dan produktif, melalui fungsi dan siklus tertentu dalam rangka

mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan. Jadi unsur-unsur manajemen adalah :

1. Tujuan organisasional yang telah ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berkompeten.
2. Fungsi, yaitu perencanaan usaha untuk penetapan *output* dan *outcome* yang dikehendaki, pengorganisasian sumber-sumber agar siap pakai/siap gerak, penggerakan atau penggunaan sumber-sumber guna menghasilkan *output*, dan control penggerak atau pengguna sumber-sumber supaya *output* dan *outcome* yang dihasilkan atau dinikmati consumer sesuai dengan *output/outcome* yang diharapkan.
3. Siklus produk yang berawal dari consumer dan setelah melalui beberapa rute, berakhir pada komsumer.

Manajemen menunjukkan fungsi-fungsi yang perlu dijalankan (dioperasikan) terus menerus dan berturut-turut untuk mencapai suatu sistem yang disebut efektivitas, efisien dan produktivitas. Adapun ruang lingkup manajemen pemerintahan menurut Ndara (2013;160) terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan Pemerintahan
2. Pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan
3. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan
4. Control pemerintahan

5. Konsep Efektifitas

Menurut Amin Tunggal Widjaya (1993;32) efektifitas adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.

Menurut Richard M.Steer (191) pendekatan yang dilakukan dalam melakukan pengukuran terhadap konsep efektifitas dalam ruang lingkup organisasi setidaknya ada dua pendekatan yaitu :

1. Pendekatan ukuran efektifitas yang unvariasi, yaitu efektifitas diukur melalui sudut pandang terpenuhinya beberapa kriteria yang bersifat evaluative.
2. Pendekatan ukuran efektifitas yang multivariasi, yaitu konsep efektifitas melalui sudut pandang terpenuhinya ukuran-ukuran yang berdimensi ganda dan memakai kriteria tersebut secara serempak.

B. Penelitian Terdahulu

Permasalahan yang hampir sama juga pernah diteliti oleh mahasiswa terdahulu sebelum peneliti, namun tetap ada perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang sekarang. Untuk itu berikut ini adalah beberapa referensi penelitian terdahulu dengan permasalahan yang hamper sama.

Tabel II.1 : Penelitian terdahulu dengan sekarang

No	Nama peneliti	Judul	Tahun	Persamaan	Perbedaan
1.	Dilla Ariska	Analisis Pengawasan Papan Reklame (<i>Bill Board</i>) Di Dinas Tata Ruang Dan Bangunan Kota Pekanbaru Di Jl. HR. Soebrantas Panam	2016	Sama-sama meneliti tentang reklame	Membahas mengenai pengawasan papan reklame
2.	Kevin Pangestu	Implementasi peraturan daerah kota pekanbaru nomor 4 tahun 2011 tentang pajak reklame (studi di kecamatan tampan)	2016	Sama-sama meneliti tentang reklame	Membahas mengenai pajak reklame

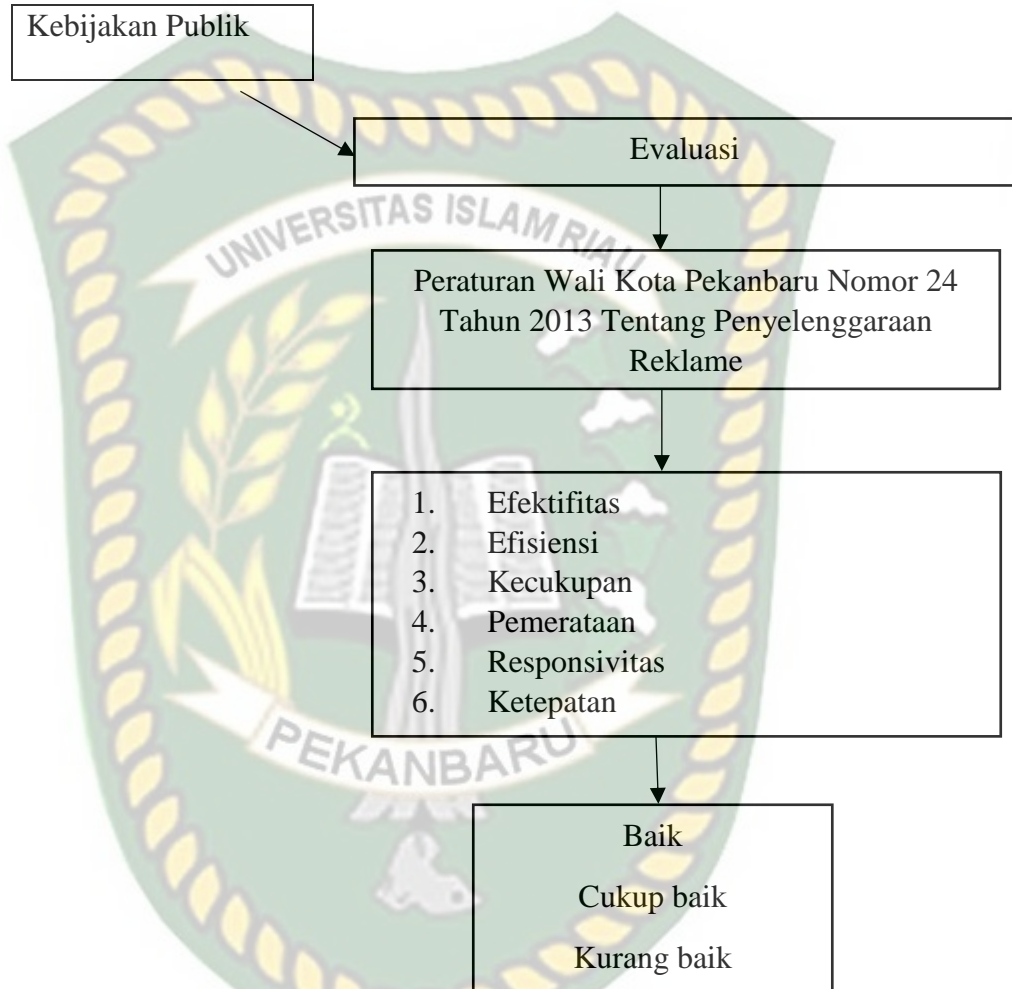
Sumber: modifikasi penulis 2018

Pada tabel di atas dapat dijelaskan bahwa penelitian yang dilakukan oleh Dilla Ariska menggunakan konsep : Konsep administrasi, konsep Organisasi, Konsep manajemen, konsep pengawasan, efektifitas. Metode yang digunakan oleh peneliti ini merupakan metode Kualitatif.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Kevin Pangestu menggunakan konsep Ilmu Pemerintahan, Konsep Kebijakan, Konsep Implementasi Kebijakan, Konsep Pajak Daerah, Konsep Keuangan Daerah, dan Pajak Reklame. Metode yang digunakan ialah metode kuantitatif.

C. Kerangka Pikir

Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Waliko No. 24 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Reklame di Kota Pekanbaru



(Gambar II.1 ; Modifikasi Penulis 2017)

D. Konsep Operasional dan Operasional Variable

1. Konsep Operasional

1. Evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa nilai terhadap hasil kebijakan dan program yang dijalankan

2. Efektifitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya.
3. Efisiensi adalah suatu ukuran keberhasilan yang dinilai dari segi besarnya sumber/biaya untuk mencapai hasil dari kegiatan yang dijalankan
4. Kecukupan adalah tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal.
5. Pemerataan adalah melengkapi kebutuhan yang sesuai dengan setiap individu butuhkan, diberikan kepada sasaran yang tepat.
6. Responsivitas adalah respon dari suatu aktifitas yang berarti tanggapan sasaran evaluasi atas penerapan suatu kebijakan dan berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok suatu masyarakat tertentu.
7. Ketepatan adalah apakah hasil yang dituju itu benar-benar tercapai atau berguna? Hasil yang di inginkan benar-benar berguna atau bernilai untuk mengembangkan disiplin yang lebih bagus.

2. Operasional Variable

Table II.2 Operasional Variable

Konsep	Variable	Indicator	Item Penilaian	Penilaian
Evaluasi adalah dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka, dan penilaian (dunn, dalam riant nugroho, 2009;536)	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Reklame Di Kota Pekanbaru	Efektifitas	a. Pelaksanaan reklame tertata sesuai aturan	Baik Cukup baik Kurang baik
		Efisiensi	b. Kegiatan penertiban reklame	Baik Cukup baik Kurang baik
			a. Pengawasan reklame dilakukan secara berkala	
		Kecukupan	b. Adanya pembinaan bagi pengguna papan reklame	Baik Cukup baik Kurang baik
			a. Tidak sebandingnya jumlah pengguna reklame dengan data yang ada	
		Pemerataan	b. Banyaknya jumlah pengguna reklame yang tidak terdata	Baik Cukup baik Kurang baik
			a. Adanya tim pengawas dalam pelaksanaan penyelenggaraan reklame	
			b. Standarisasi pelaksanaan dalam penyelenggaraan reklame	

1	2	3	4	5
		Responsivitas	a. Penyelenggaraan reklame berjalan dengan baik b. Banyaknya pihak yang mengikuti aturan	Baik Cukup baik Kurang baik
		Ketepatan	a. Pelaksanaan penyelenggaraan reklame sesuai dengan sasaran yang dituju b. Pelaksanaan penyelenggaraan reklame sesuai dengan aturan yang ada	Baik Cukup baik Kurang baik

Sumber ; Modifikasi Penulis 2017

E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui pelaksanaan kegiatan sebagai bentuk pelaksanaan Peraturan Walikota Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Reklame Di Kota Pekanbaru, adalah dilakukan penelitian dengan menetapkan ukuran baik, cukup baik dan kurang baik terhadap seluruh indicator yang ada sehingga variable penelitian dapat diukur sebagai berikut :

Baik : Apabila rata-rata presentase seluruh indicator telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase seluruh indicator terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase seluruh indicator terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

Selanjutnya untuk setiap indicator dapat dilakukan pengukuran sebagai berikut:

1. Efektivitas :

Baik : Apabila rata-rata presentase indicator efektivitas telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indicator efektivitas terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indicator efektivitas terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

2. Efisiensi :

Baik : Apabila rata-rata presentase indicator efisiensi telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indicator efisiensi terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indicator efisiensi terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

3. Kecukupan :

Baik : Apabila rata-rata presentase indikator kecukupan telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indikator kecukupan terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indikator kecukupan terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

4. Pemerataan :

Baik : Apabila rata-rata presentase indikator pemerataan telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indikator pemerataan terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indikator pemerataan terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

5. Responsivitas :

Baik : Apabila rata-rata presentase indikator responsivitas telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indicator responsivitas terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indicator responsivitas terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%

6. Ketepatan :

Baik : Apabila rata-rata presentase indicator ketepatan telah terlaksana dengan baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 66-100%

Cukup Baik : apabila rata-rata presentase indicator ketepatan terlaksana cukup baik, dengan hasil rekapitulasi responden antara 34-65%

Kurang Baik : apabila rata-rata presentase indicator ketepatan terlaksana kurang baik, dengan hasil rekapitulasi responden antar 0-33%