

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berbuat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis, dan spesifik. Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (*eksekutif*), pengaturan (*legislatif*), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar (Syafiie, 2005:20).

Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintah yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai disiplin ilmu adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materil maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (Syafiie, 2005:11).

2. Konsep Pemerintahan

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

bahwa pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Keberhasilan otonomi daerah akan sangat tergantung kepada kesiapan aparatur pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengaturan dan penataan yang dimaksud adalah bagaimana Daerah mampu menyiapkan perangkat-perangkat hukum, organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah serta sarana dan prasarana lainnya, sehingga organisasi pemerintahan daerah benar-benar efektif dan efisien.

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan (Sarundajang, 2001: 1).

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti (2004: 10) Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Pemerintah menurut Ndraha (2011:36) merupakan proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia, badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005: 22), pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bias diperintah. Sedangkan menurut Ndraha (2011: 6) menegaskan bahwa Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Kansil (2003: 189) menyatakan agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
- b. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
- c. Prinsip koordinasi
- d. Tertulis
- e. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
- f. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk

melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.

3. Konsep Peranan

Perkembangan pemerintahan ke arah desentralisasi menyebabkan perlu membuka diri untuk menyampakan informasi. Masyarakat menuntut pemerintah agar memanfaatkan segala potensi yang ada dalam pembangunan. Melalui peran pemerintah dalam pembangunan, kebutuhan masyarakat diatur dan dipenuhi. Menurut pendapat Soekanto (2004:243) “peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Maka ia menjalankan sesuatu peranan, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya”.

Sesuai dengan pendapat di atas, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan atau status seseorang. Seseorang akan dinyatakan melaksanakan peranan setelah menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hak dan kewajiban tersebut juga menentukan tindakan-tindakan seseorang dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat akan memberikan kesempatan-kesempatan atas tindakan-tindakan tersebut. masyarakat akan memberikan tanggapan-tanggapan atas peranan yang yang dilakukan oleh seseorang.

Menurut pendapat Soekanto (2004:244) peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan

rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan

2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, peranan mencakup tiga aspek. *Pertama*, peranan merupakan penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat. Perilaku seseorang yang berkaitan dengan posisi dan kedudukannya di masyarakat. Perilaku tersebut diatur dengan peraturan yang berlaku untuk membimbing seseorang di masyarakat. *Kedua*, peranan merupakan konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya. *Ketiga*, peranan merupakan perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan adalah serangkaian perilaku yang diharapkan pada seseorang sesuai dengan posisi sosial yang diberikan baik secara formal maupun secara informal. Peranan didasarkan pada preskripsi (ketentuan) dan harapan peranan yang menerangkan apa yang individu-individu harus lakukan dalam suatu situasi tertentu agar dapat memenuhi harapan-harapan mereka sendiri atau harapan orang lain menyangkut peranan-peranan tersebut. (Friedman, M, 1998 : 286)

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin (1994:768) adalah sebagai berikut:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.

2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Berdasarkan pendapat- pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menentukan perilaku seseorang. Pola perilaku yang dilakukan dalam kelompok merupakan karakteristik dari individu. Perilaku dari setiap individu merupakan hubungan sebab akibat dalam pranata sosial. Peranan menurut pendapat Soekanto tersebut mencakup tiga hal, yaitu tentang hak dan kewajiban, perilaku, serta tanggapan. Ketiga hal tersebut sangat menentukan bagaimana seseorang menjalankan peranannya. Hak dan kewajiban merupakan acuan seseorang dalam menjalankan peranan. Perilaku merupakan tindakan-tindakan seseorang berdasarkan norma dan etika dalam menjalankan peranan. Tanggapan merupakan penilaian dari pihak lain terhadap orang yang telah melaksanakan peranan.

Sadu Wasistiono (2003:27) berpendapat bahwa: “Perkembangan pemerintahan tak lepas dari perkembangan sejarah terbentuknya suatu masyarakat. Pada saat beberapa orang berkelompok secara permanen untuk kemudian membentuk masyarakat, pada saat itu pula terbentuk embrio pemerintahan, yakni suatu kelompok atau institusi yang berfungsi mengatur dan

mengurus kehidupan masyarakat agar dapat tetap bertahan terhadap serangan kelompok luar”.

Pendapat tersebut menandakan, bahwa perkembangan suatu pemerintahan mengikuti perkembangan masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling ketergantungan. Pemerintah dibentuk oleh masyarakat, pemerintah berperan dalam mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah tersebut akan menciptakan ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemerintahan di masyarakat.

Peran dan fungsi pemerintah dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, mulai dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual, pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan yaitu menetapkan kebijakan umum dan melaksanakannya.

4. Konsep Kebijakan

a. Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi

- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.

Namun baik Wahab maupun Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

b. Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat

nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik

merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

5. Konsep Manajemen dan Manajemen Pemerintahan

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Menurut Siswanto (2010: 7) mengartikan manajemen sebagai ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan. Syafie (2014: 127) memberi definisi manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarah serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.

Terry (2011: 1) memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan.

Dari beberapa definisi yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan usaha yang dilakukan secara bersama-sama untuk menentukan dan mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Manajemen merupakan sebuah

kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukannya disebut *manajer*.

Menurut Terry (2011: 9), fungsi manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian, yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan) :

1) *Planning* (Perencanaan)

Planning (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.

2) *Organizing* (Pengorganisasian)

Organizing berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatankegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer (Terry & Rue, 2011: 82). Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.

3) *Actuating* (Pelaksanaan)

Pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama Terry (2011:62).

4) *Controlling* (Pengawasan)

Controlling atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

6. Konsep Tugas dan Fungsi

Tugas dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Pelalawan Nomor 61 Tahun 2016 menyatakan Seksi Pencegahan Kebakaran mempunyai tugas:

- a. Menyusun rencana, program dan anggaran Seksi Pencegahan Kebakaran berdasarkan rencana kerja dan rencana strategis Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran
- b. Menghimpun dan menelaah peraturan perundang-undangan, petunjuk teknis, petunjuk pelaksanaan dan pedoman/ketentuan lainnya yang berkaitan dengan Seksi Pencegahan Kebakaran.
- c. Melakukan penyuluhan dan pencegahan kebakaran
- d. Mencari, mengumpulkan, menghimpun informasi yang berhubungan dengan tugas Seksi Pencegahan Kebakaran.
- e. Menyampaikan saran dan pertimbangan kepada atasan sesuai bidang tugasnya.
- f. Melaksanakan pembagian tugas, arahan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas bawahan.
- g. Melaksanakan monitoring dan evaluasi Seksi Pencegahan Kebakaran.
- h. Melaksanakan pelaporan pelaksanaan tugas, dan
- i. Melaksanakan tugas kedinasan lain dari Kepala Bidang Pemadam Kebakaran sesuai dengan bidang tugasnya.

7. Pencegahan Kebakaran Lahan dan hutan

Pencegahan berarti adalah proses, cara, tindakan mencegah atau tindakan menahan agar sesuatu tidak terjadi (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Pencegahan Kebakaran Lahan dan hutan adalah segala upaya yang dilakukan untuk menghilangkan kesempatan terjadinya kebakaran lahan dan hutan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan).

Pada Bab II Pasal 2 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Pencegahan dan pemberantasan kebakaran hutan berasaskan:

1. Keadilan dan kepastian hukum
2. Keberlanjutan
3. Tanggung jawab Negara
4. Partisipasi masyarakat
5. Tanggung gugat
6. Prioritas
7. Keterpaduan dan Koordinasi.

Pada Bab II Pasal 4 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Ruang lingkup pencegahan dan pemberantasan kebakaran hutan meliputi:

1. Pencegahan perusakan hutan
2. Pemberantasan perusakan hutan;
3. Kelembagaan;
4. Peran serta masyarakat;
5. Kerja sama internasional;

6. Pelindungan saksi, pelapor, dan informan;
7. Pembiayaan; dan
8. Sanksi.

Upaya yang telah dilakukan untuk mencegah kebakaran hutan dilakukan antara lain (Soemarsono, 1997):

1. Memantapkan kelembagaan dengan membentuk dengan membentuk Sub Direktorat Kebakaran Hutan dan Lembaga non struktural berupa Pusdalkarhutnas, Pusdalkarhutda dan Satlak serta Brigade-brigade pemadam kebakaran hutan di masing-masing HPH dan HTI;
2. Melengkapi perangkat lunak berupa pedoman dan petunjuk teknis pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan;
3. Melengkapi perangkat keras berupa peralatan pencegah dan pemadam kebakaran hutan;
4. Melakukan pelatihan pengendalian kebakaran hutan bagi aparat pemerintah, tenaga BUMN dan perusahaan kehutanan serta masyarakat sekitar hutan;
5. Kampanye dan penyuluhan melalui berbagai Apel Siaga pengendalian kebakaran hutan;
6. Pemberian pembekalan kepada pengusaha (HPH, HTI, perkebunan dan Transmigrasi), Kanwil Dephut, dan jajaran Pemda oleh Menteri Kehutanan dan Menteri Negara Lingkungan Hidup;
7. Dalam setiap persetujuan pelepasan kawasan hutan bagi pembangunan non kehutanan, selalu disyaratkan pembukaan hutan tanpa bakar.

B. Kerangka Pikir

Kebakaran hutan dan lahan sering terjadi di Kabupaten Pelalawan yang merupakan salah satu wilayah yang tinggi dalam pemanfaatan sumber daya lahan baik untuk pertanian, perkebunan dan hutan tanaman industri (HTI), sehingga wilayah tersebut yang paling rentan terhadap kebakaran hutan dan lahan terutama pada musim kemarau. Bahkan hampir setiap tahunnya musibah kebakaran menjadi langganan di Kabupaten Pelalawan.

Dengan demikian, peneliti ingin melihat seberapa besar peran instansi pemerintah dalam mengurangi luas kebakaran hutan dan lahan setiap tahunnya. Peneliti ingin melihat dari segi peran yang dijalani instansi terkait dalam memberikan penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Untuk lebih jelasnya dibawah ini dapat dilihat kerangka pemikiran yang dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran dibawah ini :

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran

Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Daerah Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan



C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
2. Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran adalah salah satu instansi pemerintah di Kabupaten Pelalawan yang memiliki tugas dan fungsi memberikan penyuluhan dan pencegahan terhadap bencana kebakaran hutan dan lahan.
3. Penyuluhan pencegahan kebakaran hutan dan lahan adalah upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Pelalawan melalui Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran dalam memberikan edukasi kepada masyarakat untuk melakukan tindakan pencegahan dan penanganan awal bencana kebakaran hutan dan lahan.
4. Kebakaran hutan dan lahan adalah bencana yang menimbulkan kerusakan pada hutan dan lahan yang menyebabkan berkurangnya fungsi hutan dan juga memberi dampak yang sangat buruk terhadap kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya terutama pada pernafasan akibat asap dari kebakaran.
5. Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan dalam memberikan penyuluhan kebakaran hutan dan lahan adalah upaya yang dilakukan berdasarkan tugas dan fungsi, dengan indikator penelitian sebagai berikut:

a. Menyusun rencana kerja

Dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan melakukan perumusan rencana kerja penyuluhan dan pencegahan kepada masyarakat yang berada di sekitar wilayah rawan bencana kebakaran.

b. Membuat dan Menetapkan program kerja

Dalam penelitian ini adalah upaya pemerintah menetapkan program-program kerja untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat bahaya kebakaran dalam melakukan pencegahan kebakaran

c. Melaksanakan penyuluhan dan pencegahan

Dalam penelitian ini adalah pemerintah melakukan bimbingan kepada masyarakat sekitar wilayah rawan kebakaran dan melakukan penyuluhan bahaya dan dampak dari kebakaran serta bagaimana cara menanggulangi dan pencegahannya.

D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Konsep	Variabel	Indikator	Intem Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). (Soekanto, 2004:243)	Penyuluhan kebakaran hutan dan lahan	a. Menyusun rencana kerja	1. Menyusun rencana kerja 2. Menyusun anggaran kerja 3. Melakukan koordinasi dengan masyarakat setempat	Ordinal

		b. Membuat dan menetapkan program kerja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan program kerja penyuluhan 2. Menetapkan program kerja stimulasi pencegahan 3. Menetapkan program-program pencegahan 	Ordinal
		c. Melaksanakan penyuluhan dan pencegahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan bimbingan kepada masyarakat 2. Memberikan materi penyuluhan menanggulangi kebakaran 3. Memberikan materi penyuluhan pencegahan kebakaran. 4. Melakukan praktek pemadaman kebakaran 	Ordinal

E. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (*attribut*) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang digunakan adalah skala Likert, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dari Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan atau dilaksanakan dengan skor sebesar >67%

Kurang berperan : Apabila 1-2 indikator dari Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan atau dilaksanakan dengan skor sebesar 34-66%.

Tidak berperan : Apabila keseluruhan dari indikator Peranan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan Dalam Memberikan Penyuluhan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan atau dilaksanakan dengan skor sebesar <33%

Untuk menganalisis secara kuantitatif, maka jawaban responden dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari penilaian responden sebagai berikut :

a. Menyusun rencana kerja, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%

b. Membuat dan Menetapkan program kerja, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%.

c. Melaksanakan penyuluhan dan pencegahan, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Cukup baik : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%.