

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

1.1. Kajian Kepustakaan

2.1.1 Konsep Ilmu Pemerintahan

Secara umum Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar¹. Wasistiono melihat ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari hubungan antara rakyat dengan organisasi tertinggi negara (pemerintah) dalam konteks kewenangan dan memberi pelayanan².

Secara konkrit aksiologi ilmu pemerintahan dilihat pada peran pemerintahan melalui sudut pandang pendekatan historis meliputi berbagai sejarah peristiwa/kejadian dimana pemerintah menerapkan keadilan, menyelenggarakan demokrasi, menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan desentralisasi, mengatur perekonomian, menjaga persatuan, memelihara lingkungan, melindungi HAM, meningkatkan kemampuan masyarakat, meningkatkan moral masyarakat yang dilandasi berbagai aturan yang mengikutinya baik tertulis maupun tidak tertulis yang dibuat pemerintah (negara). Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan

¹Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung, Refika Aditama, 2001), hal. 47

²Sadu Wasistiono, 2002, *Diklat Kuliah Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Program Pasca Sarjana MAPD STPDN, Jatinangor.

berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut *Thomas Hobes* adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).

Menurut Ndraha³ Pemerintahan dapat digolongkan menjadi 2 golongan besar yaitu pemerintahan konsentratif dan dekonsentratif. Pemerintahan dekonsentratif terbagi atas pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan luar negeri. Pemerintahan dalam negeri terbagi atas pemerintahan sentral dan desentral. Pemerintahan sentral dapat diperinci atas pemerintahan umum dan bukan pemerintahan umum. Yang termasuk ke dalam pemerintahan umum adalah pertahanan keamanan, peradilan, luar negeri dan moneter.⁴

Dari definisi di atas dapat disimpulkan, gejala-gejala, peristiwa dan kondisi suatu lembaga pemerintahan yang menjadi ontologi ilmu pemerintahan, meliputi :

1. Hubungan pemerintah
2. Yang diperintah
3. Tuntutan yang diperintah (jasa publik layanan civil)
4. Pemerintah
5. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah

³ Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, PT Reneka Cipta

⁴ *Ibid*, hal. 147

6. Pemerintah yang dipandang mampu memenuhi kewajiban dan tanggung jawab tersebut
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang sedemikian itu
8. Bagaimana pemerintah menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintah sesuai dengan tuntutan yang diperintah⁵.

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Teknik-teknik pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat ditempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan. Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ada beberapa teknik yaitu : Diferensiasi, Integrasi, Sentralisasi, Desentralisasi, Konsentrasi, Dekonsentrasi, Delegasi, Perwakilan, Pembantuan, Kooperasi, Koordinasi dan Partisipasi⁶.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggara negara;

⁵ Ibid.

⁶Inu Kencana Syafii, Op Cit, 48

3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi; dan
9. Asas efektivitas.

2.1.2 Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Jatmika⁷ substansi dari penyelenggaraan otonomi adalah bisa mengurus dirinya sendiri, baik dari sisi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan, terutama wewenang ekonomi, dan wewenang kultural. Apa yang bisa diurus oleh daerah, maka daerah yang mengurusnya. Sementara yang tidak bisa diurus daerah, barulah pusat yang membantu mengurus. Sehingga secara substansial ada kepercayaan, kesempatan, dan instrumen pada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.

¹ ⁷ Jatmika, Sidik. 2001. Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 33.

Penyelenggaraan otonomi seringkali dikaitkan dengan desentralisasi, yang sering diartikan sebagai pelimpahan atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam hal ini pengertian *local government* bisa mempunyai dua arti. Pertama, *local government* yang berdasarkan pada asas dekonsentrasi. Kedua, *local state government* dalam arti *local self autonomous government*.⁸

Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut dapat memperbaiki dan mengembangkan unsur-unsur itu sehingga mampu menangani berbagai persoalan yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi daerah harus menunjukkan keselarasan dan harus dilihat dari proses yang memperkuat kemauan dan kemandirian. Dalam mempersiapkan penyelenggaraan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa faktor yang bisa memperkuat dan memperlemah persiapan tersebut.

Adapun faktor-faktor pendukung yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan otonomi daerah menurut Syaukani adalah: 1) tumbuhnya kemandirian dan keberanian mengambil peran; 2) adanya komitmen rasa persatuan; 3) adanya masyarakat yang egaliter; dan 4) meningkatnya kemauan pemberdayaan masyarakat.⁹

⁸ Ratnawati, Tri. 2000. Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia. Yogyakarta, BIGRAF Publishing, Hal. 18-28.

⁹ Syaukani. 2001. Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah. Kaltim, Gerbang Dayaku, Hal. 176.

Dalam pencapaian tujuan otonomi daerah harus diperhatikan beberapa unsur yang amat penting. Unsur-unsur tersebut menurut Syaukani antara lain memantapkan kelembagaan, peningkatan kemampuan aparatur pemerintah daerah, dan kemampuan finansial (keuangan) daerah untuk membiayai pembangunan.¹⁰

Menurut Kusumahatramadja dalam Sarundajang¹¹ bahwa dalam perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundang-undangan (regeling), juga mengandung arti pemerintahan (bestur).

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada otonomi daerah dalam kerangka NKRI ini, kewenangan tidak diberikan secara keseluruhan kepada daerah, tetapi dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota. Kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, peradilan dan agama masih berada pada pemerintah pusat. Provinsi diberi kewenangan khusus untuk bidang yang bersifat lintas sektoral seperti perhubungan, perkebunan, dan kehutanan. Sedangkan daerah kabupaten dan kota diberi kewenangan yang lebih besar, yaitu selain dari kewenangan pusat dan provinsi.¹²

¹⁰ Ibid., Hal. 179.

¹¹ Sarundajang. 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Jakarta, Sinar Harapan. Hal. 33.

¹² Sjafrizal. 2014. Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi. Jakarta, PT RajaGrafindo Persada. Hal. 110.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi yang besar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah telah membawa banyak perubahan baik secara struktural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian Kabupaten/Kota memperoleh hak otonomi daerah yang seluas-luasnya untuk meningkatkan dan memajukan daerah masing-masing berdasarkan potensi yang ada di daerah tersebut. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam menyangkut pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat sehingga pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

2.1.3 Kebijakan Publik

Nurcholis¹³ memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal:

- a. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan;
- b. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan unit organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

¹³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, 2005, hlm 263.

Parsons¹⁴ memberikan gagasan tentang kebijakan yaitu seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata *policy* mengandung makna kebijakan sebagai *rationale*, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Sedangkan Dunn dalam Tahir¹⁵ mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Berikutnya Syafie¹⁶ mendefinisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Sedangkan Keban dalam Tahir¹⁷ memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik, menurutnya bahwa: "*public policy*" dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan rangkaian prinsip, atau

¹⁴ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Bandung: Alfa Beta, 2014, hlm 24.

¹⁵ Ibid, hlm 26.

¹⁶ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, hlm 104.

¹⁷ Arifin Tahir, *Op.cit.*, hlm 20.

kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Dye dalam Tahir¹⁸ juga menegemukakan pendapatnya mengenai kebijakan publik yaitu apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Dengan demikian kebijakan menurut Dye dalam Tahir¹⁹, adalah merupakan upaya untuk memahami:

- a. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah;
- b. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan
- c. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

¹⁸ Ibid, hlm 25.

¹⁹ Ibid, hlm 26.

Dari pengertian tersebut kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Dengan memahami pendapat para pakar tentang kebijakan tersebut, setidaknya terdapat butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan. Butir-butir tersebut adalah:

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat;
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup;
- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh (unit) organisasi pelaksana;
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah; dan
- e. Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditaati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho²⁰ menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

- a. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
- b. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati dan Walikota.
- c. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Younis dalam Tahir²¹ membagi kebijakan publik atas tiga tahap yakni formasi dan desain kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan Gortner dalam Tahir²² menjelaskan ada lima tahapan dalam proses terjadinya kebijakan, yakni pertama identifikasi masalah, kedua formulasi, ketiga legitimasi, keempat aplikasi dan kelima evaluasi.

²⁰ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2006, hlm 31.

²¹ Arifin Tahir, *Op.cit.*, hlm 28.

²² *Ibid.*

Charles O. Jones dalam Tahir²³ menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen:

- a. *Goal* atau tujuan yang diinginkan.
- b. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
- c. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
- d. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program,
- e. *Efect*, yaitu akibat-akibat dari program, baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder.

Kadji dalam Tahir²⁴, mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan;
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu); dan
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

²³ Ibid, hlm 29.

²⁴ Ibid.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang bersifat intelektual. Proses Kebijakan Publik menurut Dunn akan digambarkan sebagai berikut :

Bagan 2.1
Proses Kebijakan Publik



Karakteristik dari tahapan analisis di atas adalah, perumusan masalah memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah, *Forecasting* (peramalan) memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan. Rekomendasi kebijakan memberikan informasi mengenai

manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. Monitoring Kebijakan (implementasi) memberikan informasi mengenai konsekuensi masa lalu dari diterapkannya kebijakan termasuk kendala-kendalanya. Dan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan yang memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti akan membatasi dengan mengambil tahapan kebijakan berupa Implementasi Kebijakan.

2.1.4 Konsep Kinerja

1. Pengertian Kinerja

Kata “kinerja” telah menjadi kata yang telah memasyarakat, seringkali istilah kinerja ini, mulai dari media massa, pejabat birokrasi, pelaku bisnis bahkan sampai masyarakat awam, namun demikian tidak ditemukan definisi yang definitive tentang kinerja. Hal ini dikarenakan istilah kinerja tidak ditemui dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Kecuali kamus bahasa Indonesia lainnya yang menyatakan bahwa kinerja merupakan sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atas kemampuan kerja. Dalam Kamus Bahasa Indonesia dikemukakan arti kinerja sebagai “(1) sesuatu yang dicapai; (2) prestasi yang diperlihatkan; (3) kemampuan kerja”. Sehingga berbagai pihak cenderung memberikan padanan kata kinerja dengan „*performance*“ dalam bahasa Inggris.

Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Adapun pengertian kinerja,

yang dikemukakan oleh Agus Dharma yaitu sebagai berikut: “Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperhatikan oleh pegawai, kemampuan kerja berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor”.

Dari berbagai defenisi diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja mempunyai beberapa elemen menurut Harbani Pasolong dalam Irham Fahmi²⁵ yaitu :

- a. Hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendirisendiri atau kelompok.
- b. Dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dantanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk ditindaklanjuti, sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik.
- c. Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.
- d. Pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai moral dan etika yang berlaku umum.

2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Prawirosentono²⁶, factor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai adalah sebagai berikut :

²⁵ Fahmi, Irham.2013. Perilaku Organisasi. Teori, Aplikasi Dan Kasus. Bandung: Alfabeta.

a. Efektivitas dan efisiensi

Dalam hubungannya dengan kinerja organisasi, maka ukuran baik buruknya kinerja diukur oleh efektivitas dan efisiensi. Dikatakan efektif bila mencapai tujuan, dan dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan.

b. Otoritas dan tanggung jawab

Wewenang dan tanggung jawab setiap orang dalam suatu organisasi akan mendukung kinerja pegawai tersebut. Kinerja pegawai akan dapat terwujud bila pegawai mempunyai komitmen dengan organisasinya dan ditunjang dengan disiplin kerja yang tinggi.

c. Disiplin

Secara umum, disiplin menunjukkan suatu kondisi atau sikap hormat yang ada pada diri pegawai terhadap peraturan dan ketetapan organisasi. Disiplin meliputi ketaatan dan hormat terhadap perjanjian yang dibuat antara organisasi dan pegawai.

d. Inisiatif

Inisiatif seseorang berkaitan dengan daya pikir, kreativitas dalam bentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.

3. Kriteria Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan.

²⁶ Prawirosentono, Suyadi. 2002. Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan. Edisi 1. Cetakan Kedelapan. BPFE. Yogyakarta

Menurut Bernardin dan Russel²⁷ kriteria dalam pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Kualitas (quality) yaitu merupakan tingkat sejauh mana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan atau mendekati tujuan yang diharapkan.
- b. Kuantitas (quantity) yaitu merupakan jumlah yang dihasilkan, misalnya jumlah rupiah, unit, dan siklus kegiatan yang dilakukan.
- c. Ketepatan waktu (timeliness) yaitu merupakan sejauh mana suatu kegiatan diselesaikan pada waktu yang dikehendaki, dengan memperhatikan koordinasi output lain.
- d. Efektivitas (cost effectiveness) yaitu tingkatan dimana penggunaan sumber daya organisasi berupa manusia, teknologi, dan keuangan dimaksimalkan untuk mendapatkan hasil yang tertinggi atau pengurangan kerugian dari tiap unit.
- e. Kemandirian (need for supervision) yaitu tingkatan dimana seorang karyawan dapat melakukan pekerjaannya tanpa perlu meminta pertolongan atau bimbingan dari atasannya.
- f. Komitmen kerja (interpersonal impact) yaitu dimana seorang pegawai merasa percaya diri, punya keinginan yang baik, dan bekerja sama dengan rekan kerja.

2.1.5 Konsep Aparatur Sipil Negara

Secara etimologi, istilah aparatur berasal dari kata aparat yakni alat, badan, instansi, pegawai negeri. Sedangkan aparatur dapat diartikan sebagai alat negara, aparat pemerintah. Jadi aparatur negara, alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian pengertian aparatur tidak hanya dikaitkan dengan orangnya tetapi juga organisasi fasilitas ketentuan pengaturan dan sebagainya. Adapun jenis-jenis

²⁷ Bernardin and Russel, 193. *Human Resource management New Jersey: International Edition* Upper saddle River. Prentice Hall. Hal.90

aparatur sebagaimana dikemukakan oleh Victor Situmorang, SH dan Jusuf Juhir²⁸ adalah :

1. Aparatur Negara

Aparatur negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara an pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

2. Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah adalah keseluruhan lembaga atau badan yang berada dibawah Presiden seperti departemen, lembaga pemerintahan dan departemen serta sekretariat departemen dan lembaga-lembaga tinggi negara.

3. Aparatur Perekonomian Negara

Aparatur perekonomian negara adalah keseluruhan bank pemerintah, lembaga perkreditan, lembaga keuangan. Pasar uang dan modal serta perusahaan milik negara dan perusahaan milik daerah.

2.1.6 Konsep Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial di atas daerah milik jalan (DMJ/trotoar) yang (seharusnya) diperuntukkan untuk pejalan kaki (*pedestrian*). Ada pendapat yang menggunakan istilah PKL untuk pedagang yang

²⁸ Situmorang, Viktor M, dan Juhir Jusuf. Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah. Jakarta : Rineka Cipta.

menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" (yang sebenarnya adalah tiga roda, atau dua roda dan satu kaki kayu). Menghubungkan jumlah kaki dan roda dengan istilah kaki lima adalah pendapat yang mengada-ada dan tidak sesuai dengan sejarah. Pedagang bergerobak yang 'mangkal' secara statis di trotoar adalah fenomena yang cukup baru (sekitar 1980-an), sebelumnya PKL didominasi oleh pedagang pikulan (penjual cendol, pedagang kerak telur) dan gelaran (seperti tukang obat jalanan)²⁹.

Istilah pedagang kaki lima pertama kali dikenal pada zaman Hindia Belanda, tepatnya pada saat Gubernur Jenderal Stanford Raffles berkuasa. Ia mengeluarkan peraturan yang mengharuskan pedagang informal membuat jarak sejauh 5 kaki atau sekitar 1,2 meter dari bangunan formal di pusat kota. Peraturan ini diberlakukan untuk melancarkan jalur pejalan kaki sambil tetap memberikan kesempatan kepada pedagang informal untuk berdagang. Tempat pedagang informal yang berada 5 kaki dari bangunan formal di pusat kota inilah yang kelak dikenal dengan dengan "kaki lima" dan pedagang yang berjualan pada tempat tersebut dikenal dengan sebutan "pedagang kaki lima" atau PKL.

Di beberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara kendaraan bermotor, menggunakan badan jalan dan trotoar. Selain itu ada PKL yang menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi

²⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima (01 Juni 2018 jam 15.00 WIB)

PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya di sekitar rumah mereka³⁰.

Pedagang kaki lima atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya untuk mengais rezeki dengan menggelar dagangannya atau gerobaknya di pinggir-pinggir perlintasan jalan raya. Bila melihat sejarah dari permulaan adanya Pedagang Kaki Lima, PKL atau pedagang kaki lima sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda. Pada masa penjajahan kolonial peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk Para pedestrian atau pejalan kaki yang sekarang ini disebut dengan trotoar³¹.

a) Pengelompokan Pedagang Kaki Lima Menurut Sarana Fisiknya

Sebenarnya ada banyak sekali pengelompokan jika dilihat dari sarana fisiknya, dibawah ini akan dijelaskan beberapa dari pedagang kaki lima menurut sarana fisiknya:

i. Kios

Pedagang yang menggunakan bentuk sara ini dikategorikan pedagang yang menetap, karena secara fisik jenis ini tidak dapat dipindahkan. Biasanya merupakan bangunan semi permanen yang dibuat dari papan .

³⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima (Selasa 27 Oktober 2015 jam 12.00 WIB)

³¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pedagang_kaki_lima (2 Juni 2018 jam 08.00 WIB)

ii. Warung Semi Permanen

Terdiri dari bebearap gerobak yang diatur berderet yang dilengkapi dengan meja dan bangku-bangku panjang. Bentuk sara ini beratap dari bahan terpal atau plastik yang tidak tembus air. Pedagang kaki lima ini dikategorikan Pedagang kaki lima menetap dan biasanya berjualan makanan dan minuman

iii. Gerobak Atau Kereta Dorong

Bentuk sara berdagang ini ada 2 jenis, yaitu gerobak atau kereta dorong yang beratap sebagai perlindungan untuk barang dagangan dari pengaruh panas, debu, hujan dan sebagainya serta gerobak atau kereta dorong yang tidak beratap. Sarana ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap dan tidak menetap. Biasanya untuk menjajakan makanan, minuman serta rokok.

iv. Jongkok Atau Meja

Bentuk berdagang seperti ini dapat beratap dan tidak beratap. Sarana seperti ini dikategorikan jenis pedagang kaki lima yang menetap.

v. Gelaran Atau Alas

Pedagang menjajakan barang dagangannya diatas kain, tikar dan lainnya untuk menjajakan barang dagangannya. Bentuk sara ini dikategorikan pedagang kaki lima yang semi menetap dan umumnya sering dijumpai pada jenis barang kelontong

vi. Pikulan Atau Keranjang

Sarana ini digunakan oleh para pedagang keliling atau semi menetap dengan menggunakan satu atau dua keranjang dengan cara dipikul. Bentuk ini

dimaksudkan agar barang dagangan mudah untuk dibawa berpindah-pindah tempat³².

2.2 Ulasan Karya

Tabel II. 1. Perbandingan Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Sekarang

No	PENELITI	JUDUL	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Heri Suprpto 2016	Evaluasi Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai Sebagai Penegak Peraturan Daerah Dalam Penertiban Bangunan Tanpa Izin di Kota Dumai	objek yang diteliti sama, metode penelitian sama kulaitatif, lokasi yang sama	Peneliti terdahulu meneliti tugas dan fungsi kemudian focus kepada penertiban bangunan Tanpa Izin
2	Rizal Khairul Amri 2015	Pelaksanaan Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Menegakkan Pelanggaran Peraturan Daerah di Kabupaten Bora (Studi Kasus Perda No. 7 Tahun 2015)	Sama-sama melihat kinerja Satuan Polisi Pamong Praja, teori yang digunakan sama, analisis data	Peneliti terdahulu meneliti tentang pelanggaran perda
3	Indah Sulisdiani 2012	Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penertiban Pedagang Kali Lima (PKL) di Kota Pontianak	Sama-sama melihat kinerja Satuan Polisi pamong Praja dalam penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL)	Peneliti terdahulu menganalisis kinerja

Sumber : Modifikasi Penulis 2018

³² Retno Widjajanti, 2000, "Penataan Fisik Kegiatan Pedagang Kaki Lima Pa Program Magister Perencanaan Wilayah Dan Kota Program Pasca Sarjana Institut Tekhnologi Bandung", hlm 39-40

2.3 Kerangka Pemikiran

Gambar II.1. Kerangka Pikir



Sumber: Modifikasi Penulis, 2018

2.4 Konsep Oprasional

Untuk Mempermudah peneliti dalam memahami konsep-konsep yang di gunakan, penulis mengoprasinalkan konsep yang di gunakan, yaitu :

1. Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.
2. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.
4. Kinerja merupakan sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atas kemampuan kerja.
5. Pengukuran kinerja adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan.

6. Aparatur Sipil negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara an pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
7. Pedagang Kaki Limapenjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial di atas daerah milik jalan (DMJ/trotoar) yang (seharusnya) diperuntukkan untuk pejalan kaki (*pedestrian*).
8. Kualitas adalah hasil yang diperoleh secara optimal kegiatan
9. Kuantitas adalah seluruh potensi-potensi yang digunakan untuk mencapai hasil yang optimal
10. Ketepatan waktu adalah proses kegiatan mulai dari pencapaian waktu kerja sampai waktu pencapaian hasil kerja serta dengan target yang ditetapkan
11. Efektivitas adalah kegiatan kerja yang dimulai dari perencanaan, pengorganisasian penggunaan serta pengawasan berjalan seperti yang ditaregtkan
12. Kemandirian adalah pemanfaatan dari sumber daya yang ada dalam organisasi secara optimal dan menggunakan bantuan luar kita bila tak ada pilihan
13. Komitmen kerja adalah ketaatan dan kesungguhan dalam bekerja berdasarkan aturan-aturan yang ada

2.5 Operasionalisasi Variabel

Konsep dalam penelitian ini adalah Evaluasi Kinerja Aparatur Satuan Polisi Pamong Praja Kota Dumai , sehingga dilahirkan indikator penelitian dengan penjabaran sebagai berikut:

Tabel II.2 Oprasional Variabel

Konsep 1	Variabel 2	Indikator 3	Item Penilaian 4
Kinerja adalah merupakan sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atas kemampuan kerja.	Pengukuran Kinerja (Bernardin dan Russel)	1. Kualitas 2. Kuantitas 3. Ketepatan Waktu 4. Efektifitas 5. Kemandirian 6. Komitmen Kerja	1. Hasil pencapaian dari organisasi 2. Target/ strategi tercapai 1. Jumlah capaian 2. Jumlah yang dihasilkan 1. Tercapai target 2. Hasil yang maksimal 1. Kesesuaian Kebijakan dengan Pelaksanaan 2. Sesuai biaya dengan hasil 1. bekerja sesuai dengan kemampuan 2. Mengutamakan kemampuan sendiri 1. Bekerja sesuai aturan 2. Saling membantu sama lain

Sumber: Modifikasi Penulis, 2018



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau