

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha (2005; 36) di dalam bukunya menyatakan bahwa Pemerintahan merupakan suatu sistem yang meliputi tiga subklatur yaitu *legislatif* (Badan Perundang-undangan), *eksekutif* (Badan Pemerintahan) dan *yudikatif* (Badan Peradilan, yaitu Mahkamah Agung), yang mana ketiga subklatur tersebut berinteraksi dengan ilmu politik ketika masyarakat membutuhkan kekuasaan sebagai kekuatan untuk menegakkan keadilan dan kedamaian. Adapun Syafiie (2005; 20) menambahkan, Pemerintahan adalah kelembagaan kekuasaan yang dioperasionalkan secara konkret, dimana kekuasaan dengan segala atributnya dipelajari dalam kaca mata ilmu politik.

Kemudian W.S. Sayre dalam Zaidan (2013; 18) juga mengemukakan bahwa Pemerintahan merupakan suatu lembaga negara yang terorganisasi dan menjalankan kekuasaannya. Robinson dalam Labolo (2013; 22) menyatakan bahwa “pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum”. Dari beberapa pengertian dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga Negara dalam memenuhi dan melindungi kebutuhan masyarakat sesuai dengan tujuan negara.

Pemerintahan pada dasarnya memiliki tugas-tugas pokok. Menurut Rasyid dalam Zaidan (2013; 25-26) tugas-tugas pokok tersebut mencakup tujuh bidang pelayanan, diantaranya:

- a. Menjamin keamanan Negara.
- b. Memelihara ketertiban.
- c. Menjamin keadilan tanpa memandang status.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan member pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo, dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat.
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan Sumber Daya Alam dan lingkungan hidup.

Di dalam sistem pemerintahan ada munculnya istilah pemerintah. Mengenai hal ini ada beberapa defenisi tentang makna atau pengertian dari pemerintah. Menurut Finer dalam Labolo (2013; 15-17), ada empat pengertian pokok pemerintah, yaitu:

- a. Pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan dioperasionalisasikan oleh mereka yang memegang kekuasaan yang sah.
- b. Pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung.

- c. Pemerintah menunjukkan secara langsung orang yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan.
- d. Pemerintah mengacu pada aspek bentuk, metode atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah orang yang menjalankan pemerintahan. Selanjutnya menurut Musanef (dalam Syafie, 2005;32) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut :

- a. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsure-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam antar dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilkan oleh dinas itu, atau
- b. 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
- c. 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
- d. 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.

Menurut Yusri Munaf (2015;47) Pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Menurut Robert Mac Iver (dalam Yusri Munaf 2015;47) Bentuk-bentuk Pemerintahan mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang berbasis pada kontitusi oligarki dan pemerintahan yang pada konstitusi demokrasi yaitu :

1. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah pemerintah yang bersifat monarkis (*monarchy*), pemerintahan yang bersifat diktatoris (*dictatorship*), pemerintahan yang bersifat teokratis, dan pemerintahan yang bersifat pluraristik (*plural headship*).
2. Bentuk pemerintah berbasis pada kontitusi oligarki adalah konstitusi demokrasi (*democracy*) adalah system pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan system pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, system pemerintahan dengan pola republic semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk Pemerintahan demokrasi adalah limited monarchy kemudian berkembang menjadi pemerintahan republik.

Bentuk pemerintah pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (dalam Yusri Munaf, 2015;48) mengatakan bahwa bentuk pemerintahan suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegaskan kekuasaannya atas suatu komunitas komunikasi politik.

## **2. Konsep Evaluasi**

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 upayah 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 a, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi.

Draha mengatakan evaluasi merupakan suatu tindakan atau proses untuk menentukan nilai dari pada sesuatu, menurut mereka dalam melakukan evaluasi diperlukan pengukuran suatu tindakan atau proses 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, Ketepatan Lingkungan.

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, Wahab (2002;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 (2002;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 menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan minitoring. Evaluasi bertujuan terutama untuk mengetahui apakah yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa program tersebut direncanakan untuk

dapat mencapai tujuan tersebut. Sedangkan mitoring 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 membedakannya terletak 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 ssuatu 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 (2002;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 manajemen, 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 manajemen program.

**c. Fungsi Evaluasi**

Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan (Solichin Abdul Wahad, 2002;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 dapatlah kita simpulkan tentang 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 (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.

### **3. Konsep Implementasi Kebijakan**

Implementasi Kebijakan merupakan suatu proses, output, dan outcome yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai macam actor, organisasi, prosedur, dan teknik yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat, yaitu tercapainya tujuan kebijakan.

Adapun aktor-aktor implementasi menurut Anderson dalam Sollahuddin (2010; 100) yaitu dari kalangan pemerintah dan masyarakat dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislate, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekanan dan organisasi-organisasi komunitas. Impelementasi juga dapat diartikan sebagai suatu jembatan kebijakan untuk disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan (Erwan; 2012, 66).

Untuk mengetahui tinggi rendahnya dan baik buruknya pelaksanaan kinerja pengimplementasian maka evaluasi terhadap kinerja implementasi suatu kebijakan merupakan sesuatu hal yang penting. Sebagian besar para ahli kebijakan public berpendapat bahwa tahap akhir dari proses kebijakan adalah tahap evaluasi. Menurut Erwan (2010: 21) Evaluasi terhadap kinerja adalah

penerapan metode yang dipakai untuk dapat menjawab pertanyaan pokok dalam implementasi, yaitu apa isi dan tujuan dari suatu kebijakan, apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan tersebut, dan apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang dilaksanakan tersebut mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak.

Adapun menurut Ripley dalam Sollahuddin (2010: 126). Mengemukakan beberapa tujuan dari evaluasi implementasi, diantaranya:

1. Menjelaskan munculnya realitas.
2. Memberi eksplanasi atas pola-pola yang muncul.
3. Mengevaluasi proses implementasi dan dampak jangka pendeknya dengan maksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dari implementasi kebijakan.
4. Mengidentifikasi dan memberi rekomendasi atas kebijakan.
5. Mengidentifikasi serta memberi saran terhadap isi kebijakan.

#### **4. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantu dalam Penyelenggaraan Pemerintah**

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 pemerintah 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. 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 system 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 urusanpemerintahan 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 pemerintah 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.

Untuk urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur dalam Pasal 13 ayat (3) PP 7/2008, didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana dekonsentrasi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Penyaluran dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya



melalui Rekening Kas Umum Negara. Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan penerimaan negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana dekonsentrasi merupakan barang milik negara. Barang milik negara tersebut dapat dihibahkan kepada daerah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.

Berkenaan dengan tugas pembantuan, pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi, juga dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi, serta, Pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kotadan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan diluar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desadidanai dari APBD provinsi. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa didanai dari APBD kabupaten/kota.

Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana tugas pembantuan merupakan barang miliknegara. Barang milik negara dapat dihibahkan kepada daerah. Penghibahan, penatausahaan, penggunaan dan pemanfaatan barang dalam Pasal 57 ayat (2) PP 7/2008, merupakan bagian yang

tidak terpisahkan dari pengelolaan barang milik negara/daerah. Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan juga mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang tugas pembantuan bertanggung jawab atas pelaksanaan dana tugas pembantuan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern Pemerintah.

## 5. Otonomi 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.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah. Dewan pertimbangan otonomi daerah sebagaimana dimaksud undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah pada pasal 396 bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi:

1. Penataan Daerah;
2. Dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;
3. Dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan
4. Penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Lebih Lanjut pemerintahan Mengemukakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang bersekala kabupaten/kota meliputi : Perencanaan dan pengendalian, pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang kesehatan, penyelenggaraan pendidikan, penagnggulan masalah sosial, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertahanan, pelayanan kependudukan, dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undang.

Adapun Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhususan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pemerintah daerah berhak untuk melaksanakan segala urusannya dengan seluas-luasnya, dengan berdasarkan aturan perundang-undangan yang ada. Pemerintah pusat memberikan pedoman melalui peraturan perundang-undangan serta peraturan pemerintah yang ada, yang kemudian dimanifestasikan sendiri oleh pemerintah daerah sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah tanpa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat.

## **6. Konsep Kebijakan Sosial**

### **a. Defenisi kebijakan**

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar tugas-tugas pokok pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu contoh tugas pokok tersebut yaitu dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo, dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif.

Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki arti yang luas. Beberapa ahli memberikan defenisi tentang konsep kebijakan itu sendiri. Anderson dalam Solahuddin (2010; 1) berpendapat bahwa kebijakan merupakan perilaku aktor individu/ organisasi/ pemerintah maupun non pemerintah) dalam bidang kegiatan tertentu (misalnya kegiatan administratif, politik, dan ekonomis). Kemudian Dye dalam Sollahuddin (2010; 1-2) juga menerangkan tentang analisis kebijakan, yang mana menurutnya analisis kebijakan adalah deskripsi dan eksplanasi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan public. Dalam hal ini

analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, apa tujuannya, dan apa konsekuensinya.

Dye juga menyatakan beberapa aspek yang perlu dilakukan untuk menganalisa suatu kebijakan (Sollahuddin, 2010; 1-2), yaitu:

- 1) Menggambarkan atau memberikan titik terang mengenai kejelasan kebijakan public, sehingga dapat diketahui apa yang dilakukan atau apa yang tidak dilakukan pemerintah dalam aspek kesejahteraan masyarakat dan negaranya.
- 2) Mencari dan mengkaji sebab alasan yang mendorong pemerintah menjalankan kebijakan tertentu.
- 3) Meneliti efek dari kebijakan yang dilakukan terhadap masyarakat.

Rs. Parker dalam Sollahuddin (2010; 4) menambahkan bahwa “kebijakan public adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis”.

b. Tujuan Kebijakan Sosial

Adapun tujuan kebijakan sosial menurut Edi Suharto (2008; 62), adalah sebagai berikut:

- 1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi dimasyarakat.
- 2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif.

- 3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural.
- 4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan.
- 5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.

Kebijakan yang diarahkan tidak hanya untuk mengatasi satu bidang, melainkan beberapa masalah sosial yang terkait diatur dan dirumuskan secara integritas dalam satu formulasi kebijakan sosial terpadu, melalui pembuatan kebijakan, pengendalian pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kinerja kebijakan.

#### **7. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantu dalam Penyelenggaraan Pemerintah**

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 :

- g. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- i. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah;
- j. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- k. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- l. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam system 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:

- e. pelimpahan urusan pemerintahan;
- f. tata cara pelimpahan;
- g. tata cara penyelenggaraan; dan
- h. tata cara penarikan pelimpahan.

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

- 5) prinsip pendanaan;
- 6) perencanaan dan penganggaran;
- 7) penyaluran dan pelaksanaan; dan
- 8) pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

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

- c. penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- d. pengelolaan dana dekonsentrasi.

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

- 5) penugasan urusan pemerintahan;
- 6) tata cara penugasan;
- 7) tata cara penyelenggaraan; dan
- 8) penghentian tugas pembantuan.

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

- e. prinsip pendanaan;
- f. perencanaan dan penganggaran;
- g. penyaluran dan pelaksanaan; dan
- h. pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

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

- c. penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- d. 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.

## **7. Program Dana Bos**

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diketahui pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar

merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut adalah Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat dengan memberikan bantuan dalam kemajuan pendidikan masyarakat melalui Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu, serta berperan dalam mempercepat pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) pada sekolah-sekolah yang belum memenuhi SPM, dan pencapaian Standar Nasional Pendidikan (SNP) pada sekolah-sekolah yang sudah memenuhi SPM. Secara khusus program BOS bertujuan untuk:

1. Membebaskan pungutan bagi seluruh peserta didik SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/SD-SMP Satap/SMPT negeri terhadap biaya operasi sekolah;
2. Membebaskan pungutan seluruh peserta didik miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta;
3. Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi peserta didik di sekolah swasta.

Sekolah kecil yang menerima kebijakan alokasi minimal 60 peserta didik adalah sekolah yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

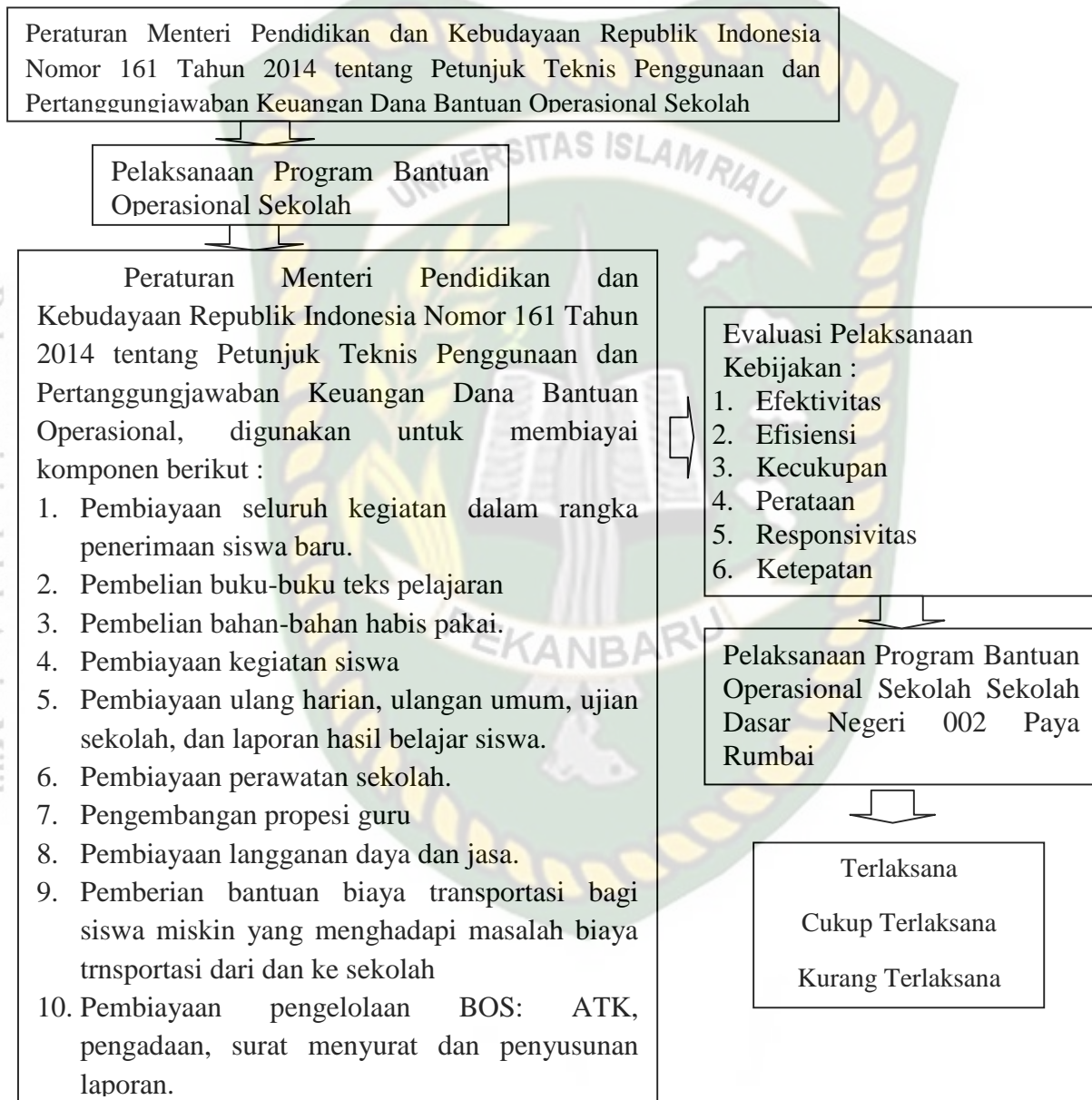
1. aSD/SMP/Satap yang berada di daerah terpencil/terisolir yang pendiriannya telah didasarkan pada ketentuan dan syarat yang ditetapkan oleh pemerintah. Daerah terpencil/terisolir yang dimaksud adalah daerah yang telah ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; atau
2. SDLB dan SMPLB; atau
3. Sekolah di daerah kumuh atau daerah pinggiran yang peserta didiknya tidak dapat tertampung di sekolah lain di sekitarnya; dan
4. Bersedia membebaskan iuran bagi seluruh siswa.

Agar kebijakan khusus ini tidak salah sasaran, maka mekanisme pemberian perlakuan khusus ini mengikuti langkah sebagai berikut:

1. Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota memverifikasi sekolah yang akan mendapatkan kebijakan khusus tersebut;
2. Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota merekomendasikan sekolah kecil penerima kebijakan khusus dan mengusulkannya kepada Tim Manajemen Provinsi dengan dilampiri daftar sekolah berdasarkan Data Pokok Pendidikan (Dapodik);
3. Tim Manajemen BOS Provinsi menetapkan alokasi bagi sekolah kecil berdasarkan surat rekomendasi dari Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota. Tim Manajemen BOS Provinsi berhak menolak rekomendasi dari Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota apabila ditemukan fakta/informasi bahwa rekomendasi tersebut tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

## B. Kerangka Pikiran

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 002 Paya Rumbai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu**



*Sumber : Modifikasi Penelitian 2015*

## C. Konsep Operasional



Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalah pahaman dalam pelaksanaan penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca mudah memahami maksud dan tujuan penulis, 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 Sekolah Dasar Negeri 002 Paya Rumbai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Pelaksanaan Program Kegiatan Dana Bos
3. Dana Bos adalah dana bantuan operasional dana bantuan tepat sasaran dalam mendukung penyelenggaraan wajib belajar 9 tahun secara efektif dan efisien; dan bertujuan memfasilitasi siswa yang kurang mampu dan memfasilitasi kelengkapan belajar siswa. kepala sekolah sebagai penanggung jawab, dengan anggota, bendahara BOS sekolah, satu orang dari urusan orang tua siswa diluar komunitas di luar komite sekolah yang dipilih oleh kepala sekolah dan komite sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitasnya.

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah :

- a. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.

- b. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara **optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.**
- c. Kecukupan yaitu kebijakan dalam pelaksanaan dalam program dan peraturan yang ditetapkan antara kerjasama kinerja organisasi dalam pencapaian tujuan
- d. Perataan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluru berdasarkan tugas dan fungsinya.
- e. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- f. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

#### D. Operasional Variabel

**Tabel II. 1 : Operasional Variabel Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 002 Paya Rumbai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu**

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>assement</i> ), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan, nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah	Evaluasi Kebijakan Publik	Efektivitas	1. Pengelolaan dana BOS. 2. Program dana Bos 3. Penyaluran dana Bos.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		Efisiensi	1. Penyaluran dana bos kepada masyarakat miskin. 2. Penetapan siswa/siswi penerima dana BOS 3. Penyaluran dana bos tiga bulan sekali.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		Kecukupan	1. Kerjasama tim penyaluran dana BOS Sekolah. 2. Sosialisasi terhadap masyarakat penerima dana BOS. 3. Pendataan penerima dana BOS.	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana
		Perataan	1. Penyaluran dana BOS tepat sasaran. 2. Penyaluran dana BOS berdasarkan kebutuhan sekolah. 3. Pemberian dana BOS terhadap siswa/siswi miskin	Terlaksana  Cukup Terlaksana  Kurang Terlaksana

1	2	3	4	5
kebijakan dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2000 :608)		Responsivitas	1. Bantuan terhadap siswa/siswi miskin. 2. Bantuan biaya seragam sekolah. 3. Bantuan biaya operasional siswa/siswi	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
		Ketepatan	1. Pengelolaan dana BOS. 2. Menetapkan peraturan Penyaluran Dana BOS. 3. Melaporkan program bantuan melalui Dana BOS.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana

Sumber : *Olahan Data Penelitian, 2015*

#### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah Di Sekolah Dasar Negeri 002 Paya Rumbai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu. diberi pengukuran dengan melakukan klafikasi penilaian sebagai berikut :

Pelaksanaan Tugas Bidang Pengelolaan Pasar Kabupaten Pelalawan (Studi Pasar Kerinci Kecamatan Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan) dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

Apun pengukuran indicator sebagai berikut :

1. Efektivitas, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

2. Efisiensi, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

3. Kecukupan, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

## 4. Perataan, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

## 5. Responsivitas, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

## 6. Ketepatan, dikatakan :

Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Terlaksana :Apabila semua indicator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%