

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Fungsi Pemerintahan

Dalam undang-undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Ayat 2 dikatakan bahwa Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

Fungsi pemerintahan menurut Ndraha (2003:76) terbagi dua yaitu fungsi primer dan sekunder. Dimana fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat; semangkin meningkat kondisi yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi. Kedua jenis fungsi itu disingkat sebagai pelayanan (*servicing*). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan negara diseluruh dunia, baik negara maju maupun yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing. Juga fungsi ini telah banyak dibahas orang dan dipelajari oleh semua pelaku sosial dan humaniora, dan diaplikasikan secara luas, baik dibidang privat, publik maupun sosial. Kemudian fungsi sekunder adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik, dan sosial yang diperintah, dalam arti semangkin tinggi taraf hidup, semakin kuat

*bargaining position* dan semakin interaktif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah.

Bintoro dalam Syafiie (1994: 33) mengatakan bahwa perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat tergantung oleh beberapa hal. *Pertama* adalah filsafat hidup kemasyarakatan dan filsafat politik masyarakat tersebut. Ada negara-negara yang memberi kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan masyarakat. Sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim. Hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan "*laiser faire*". Namun ada pula negara-negara dimana filsafat hidup bangsanya menghendaki Negara, dan pemerintah memimpin dan bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam kehidupan masyarakat bangsa tersebut. Filsafat politik sosialis yang tradisional mendasari orientasi seperti itu. Hal ini berkaitan dengan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandat kepercayaan untuk mengusahakan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandat atau kepercayaan untuk mengusahakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, harus mengusahakan pula keadilan. Dan ini perlu dinyatakan dalam setiap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya).

Tugas dan fungsi Bupati sebagai kepala daerah menurut Tjokroamidjojo dalam Kaloh (2003:46) adalah:

- a. Mengambil kebijakan organisasi
- b. Menentukan arah dan kebijaksanaan kebijakan
- c. Menyelesaikan masalah yang dihadapi organisasi pemerintah

- d. Mengevaluasi tujuan organisasi dan mengantisipasi perubahan sosial ekonomi masyarakat, dan
- e. Mengkoordinasikan unit-unit ketja dan mengambil keputusan.

Adanya regulasi pokok atas desentralisasi yang terangkum dalam tiga undang-undang yaitu Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah serta undang-undang Nomor 28 tahun 2009 Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Ditetapkannya ketiga undang-undang tersebut telah memberikan kekuatan baru bagi pengembangan otonomi pemerintah daerah, di mana terdapat kejelasan arah yang ingin dicapai dan fleksibilitas yang diberikan sudah lebih besar dari yang sebelumnya. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan (Gaffar, 2004: 43).

## **2. Konsep Pengawasan**

Dalam kehidupan sehari-hari istilah pengawasan hanya dikenal dalam arti kata mengawasi, mengontrol, menilai atau sejenisnya yang cenderung dilakukan oleh orang yang memberi perintah terhadap yang diperintah. Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan pada hakikatnya suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang penting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Pengawasan dikenal dengan suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk menetapkan

apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau Pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau Pemerintahan.

Menurut Siagian (2010: 82), bahwa pengawasan adalah proses pengawasan dari dalam pelaksana seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Darma (2004: 21), mengatakan bahwa pengawasan adalah usaha untuk mengawasi, membimbing dan membina gerak pegawai dan unit kerja untuk bekerja sesuai dengan yang telah ditetapkan, dengan berpedoman pada petunjuk baku dan pencapaian tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut Winardi (2000: 24), pengawasan bertujuan untuk mengetahui apa yang sedang terjadi sehingga dapat segera dilakukan intervensi dan mengubah prosedur-prosedur apabila perubahan tersebut dianggap perlu untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Pengawasan berhubungan dengan persoalan-persoalan dengan membandingkan kejadian-kejadian dengan rencana sebelumnya dibuat, selanjutnya mengadakan koreksi yang perlu apabila kejadian-kejadian dalam kenyataannya ternyata menyimpang dari rencana sernula.

Sujamto (2003: 17) mengatakan bahwa pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Terdiri dari dua bagian, yaitu pertama menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan, dan kedua menggambarkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan itu. Sedangkan menurut Soekanto (2002: 63)

pengawasan yaitu usaha memberikan petunjuk pada para pelaksana agar selalu bertindak sesuai rencana.

Menurut Nurcolis (2005: 195) pengawasan adalah kegiatan mengawasi, menilik, menjaga dan mengedalikan semua kegiatan, agar kegiatan tersebut dapat berjalan dengan sesuai rencana yang ditetapkan. Dengan pengawasan maka kegiatan yang melenceng dari arah yang ditetapkan diluruskan, yang menyimpang dibetulkan dan yang berlawanan dikabar. Dengan demikian fungsi pengawasan bukan mencari-cari kesalahan tapi mengarahkan agar semua kegiatan dapat berjalan sesuai dengan rencana.

Pengawasan adalah kegiatan-kegiatan yang pada umumnya dilakukan oleh pimpinan atasan terhadap pelaksana/bawahan untuk menjamin kelancaran pelaksana tugas serta untuk mengetahui kesalahan yang dialami pelaksana agar diambil tindakan-tindakan perbaikan seperlunya (Wiriadiharja, 1987: 17).

Di Indonesia terdapat pedoman pengawasan yang sesuai dengan Inpres Nomor 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan. Di dalam Pedoman Pengawasan tersebut antara lain ditetapkan sebagai berikut :

- a. Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan pembangunan.
- b. Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal berikut :
  - 1) Agar pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendikewajaran penyelenggaraan Pemerintah agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.

- 2) Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang diterapkan.
- 3) Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum Pemerintahan dan pembangunan.
- 4) Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam pengguna wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik Negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna dan berdaya guna.

Lotulung (1993: 77) menambahkan bahwa pengawasan jika dilihat dari suatu organisasi yang melaksanakan kontrol terhadap pengawasan dapat dibedakan menjadi dua yaitu pertama, kontrol internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara organisasi maupun struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kedua, kontrol eksternal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organisasi atau lembaga-lembaga yang secara struktural berada diluar pemerintahan.

Manullang (2001:184) menambahkan bahwa ada beberapa proses pengawasan :

- a. Menetapkan alat pengukuran standar.

Alat penilai atau pengukuran harus terlebih dahulu ditetapkan sebelum melakukan pengawasan, agar pelaksanaan tugas bisa berjalan dengan efektif. Alat ukur standar yang dipergunakan dalam menilai dan mengukur kegiatan pengawasan yaitu :

- 1) Kuantitas

2) Kualitas

3) Waktu

b. Mengadakan penilaian (evaluasi)

Fase kedua dalam proses pengawasan adalah menilai atau evaluasi, maksudnya membandingkan hasilpekerjaan dengan alatpengukur standar yang ditentukan, penilaian kegiatan dapat diketahui dari laporan tertulis danlaporan secara lisan.

c. Mengadakan tindakan perbaikan

Untuk dapatmelaksanakan tindakan perbaikan, makapertama yangharus dilakukan adalah menganalisis apa penyebab terjadinya penyimpangan sehingga tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan, tindakan perbaikan terhadap sebuah pelanggaran agar kesalahan yang terjadi dapat diperbaiki, dan juga untuk menghindari kesalahan yang sama sesegera mungkin, sehingga tujuan yang ingin dicapai dapat terwujud. Setelah mendapatkan penyebab dari penyimpangan yang dilakukan maka barulah mengadakan tindakan perbaikan seperti pemberian surat peringatan ataupun pemberian sanksiyangtegas.

Brantas (2009: 191) mengatakan bahwa tujuan dari dilakukannya pengawasan adalah:

- a. Suatu proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari rencana
- b. Melakukan tindakan perbaikan (*correvtive*), jika terdapat penyimpangan-penyimpangan (*deviasi*)
- c. Supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencananya
- d. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan

- e. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan
- f. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik atau membina yang lebih baik
- g. Menciptakan suasana keterbukaan, kejujuran, partisipasi dan akuntabilitas organisasi
- h. Meningkatkan kelancaran operasi organisasi
- i. Memberi opini atas kinerja organisasi
- j. Mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja yang ada
- k. Menciptakan terwujudnya pemerintahan yang bersih

Jadi, dalam melakukan pengawasan tidaklah semata-mata untuk mencari kesalahan-kesalahan, tetapi untuk mengoreksi dan memperbaiki segala tindakan-tindakan yang dianggap tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Inilah sebenarnya yang merupakan hakekat dari tujuan pengawasan.

### **3. Kebijakan**

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Dalam konstek tersebut penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik (Islamy, 2007: 12).



Adapun pengertian dari Hoogerwerf (2009: 7) mengatakan bahwa kebijakan dapat dilukiskan sebagai suatu usaha untuk mencapai sasaran tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. Kebijakan adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu tindakan yang terarah.

Makna kebijakan di atas, berupa tindakan yang dilakukan langkah demi langkah menunjukkan tindakan yang berpola, hal itu sejalan dengan pandangan Wahab yang menegaskan bahwa Policy itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu (Wahab, 2001: 3). Kebijakan (*Policy*) adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijaksanaan (Random dalam Ibrahim, 2004: 2). Dari publik (*public*) adalah sejumlah manusia yang memiliki peramaan berfikir, perasaan dari harapan, sikap dari tindakan yang benar dari baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafiie dalam Ibrahim, 2004: 3). *Public policy* yang sering diterjemahkan secara bebas sebagai kebijakan publik. Dalam ilmu administrasi publik dimaknai secara beragam, kebijakan publik didefinisikan segala yang dilakukan pemerintah, sebab-sebab mengapa hal itu dilakukan dan perbedaan yang ditimbulkan sebagai akibatnya. Serangkaian program terencana yang meliputi tujuan, nilai dari praktik-praktik (Harold Lasswell dalam Wibowo dkk, 2003: 29).

Tindakan-tindakan tertentu yang telah ditentukan atau pertanyaan mengenai sebuah kehendak (Astin Ranney dalam Wibowo, 2003: 29). Dalam bahasa yang lebih komprehensif, Laster dari Stewart dalam Wibowo (2003: 29) memberi usulan definisi kebijakan publik yaitu Proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi

masalah publik apakah hal itu rill ataupun masih direncanakan (*imagined*). Selanjutnya Dye dalam Subarsono (2005: 2) memberikan pengertian kebijakan publik yaitu apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Pengertian yang sama diberikan oleh James Anderson dalam Subarsono (2005: 2) kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dari aparat pemerintah.

Menurut Anderson kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (dalam Winarno, 2002 : 16).

Tjokroamidjojo dalam Islamy (2000:24) menyebutkan perumusan kebijakan sebagai alternatif yang terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan.

Menurut Winarno (2011:122) Tahap dalam proses formulasi kebijakan:

- a. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)
- b. Agenda Kebijakan
- c. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah
- d. Tahap Penetapan Kebijakan

Kebijakan yang direkomendasikan untuk dipilih oleh policy maker bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya policy makers untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar tersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Selanjutnya Easton dalam Agustino (2014: 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.

Kemudian menurut Young dan Quinn (dalam Suharto, 2005:44) mengemukakan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, sebagai berikut :

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang, kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintahan yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata, kebijakan publik berupaya merespon masalah/kebutuhan konkret yang berkembang dimasyarakat.

- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang disebut untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Menurut Dunn (dalam Nugroho 2007:10), tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut :

- a. Fase penyusunan agenda, pada fase ini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik.
- b. Fase formulasi kebijakan untuk mengatasi masalah.
- c. Adopsi kebijakan, alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/atau konsensus kelembagaan.

- d. Implementase kebijakan, kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya terutama finansial dan manusia.
- e. Penilaian kebijakan, pada fase ini pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan akan dinilai apakah telah memenuhi kebijakan yang telah ditetapkan.

Untuk mengetahui sejauh mana tingkat keberhasilan suatu kebijakan yang telah dibuat, maka dibutuhkan strategi dan formulasi yang baik. Formulasi dari kebijakan publik adalah langkah awal dalam proses kebijakan publik yang sangat menentukan bagi implementasi kebijakan, menurut Person (dalam Dahlan, 2004: 97). Secara metodologis klasifikasi pendekatan dalam formulasi kebijakan publik terdiri dari 5 (lima) pendekatan yaitu:

- a. Pengaplian kekuasaan (*power approach to policy*)
- b. Pendekatan Rasionalitas (*Rationality and policy making*)
- c. Kekuasaan dalam birokrasi (*public choice approach*)
- d. Pembuat kebijakan (*Personality*)
- e. Proses pembuatan kebijakan (*Formatio Lochitian and processingin policy making*)

Untuk mengukur suatu keberhasilan suatu kebijakan tidak terlepas dari proses implementasinya. Implementasi kebijakan mengutip pendapat Meter dan Horn adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

#### **4. Konsep Evaluasi Kebijakan**

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan (Winarno, 2011:228).

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektivan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauhmana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson *dalam* Winarno ( 2011:229), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut. Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan di depan (Yusuf, 2000: 3).

Evaluasi merupakan proses yang sistematis dan berkelanjutan untuk mengumpulkan, mendeskripsikan, menginterpretasikan, dan menyajikan informasi tentang suatu program untuk dapat digunakan sebagai dasar membuat keputusan, menyusun kebijakan maupun menyusun program selanjutnya (Widoyoko, 2012: 6).

Pengertian evaluasi yang bersumber dari kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* evaluasi adalah *to find out. decide the amount or value* yang artinya suatu upaya untuk menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata -kata yang terkandung dalam dalam definisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus

dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggung jawabkan (Arikunto, 2007: 1).

Proses evaluasi dapat dipandang sebagai akhir proses kebijakan, tetapi dapat juga diartikan tidak. Artinya, setiap tahap evaluasi kebijakan masih ada tahap yang lain, yakni tahap terminasi atau perubahan kebijakan. Pada dasarnya, setiap kebijakan mempunyai tujuan-tujuan tertentu atau ingin meraih dampak-dampak yang diinginkan. Namun demikian, karena proses kebijakan merupakan proses yang kompleks, maka seringkali program-program kebijakan tidak dapat meraih tujuan atau dampak yang diinginkan. Evaluasi dalam bahasa yang lebih singkat digunakan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan meraih dampak yang diinginkan. Seperti halnya tahap implementasi, tahap evaluasi kebijakanpun juga mendapat kendala seperti misalnya, ketidakjelasan tujuan, tantangan dari pada birokrat dan lain sebagainya (Winarno, 2011: 258). Suharto (2010: 119) menambahkan bahwa evaluasi adalah pengidentifikasian keberhasilan dan atau kegagalan suatu rencana kegiatan atau program. Serta tujuan dari evaluasi tersebut untuk:

- a. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan
- b. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran
- c. Mengetahui dan menganalisis konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi di luar rencana (*externalities*).

Evaluasi kebijakan sebenarnya juga membahas persoalan, perencanaan, isi, implementasi dan tentu saja efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri. Evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Lester dan Stewart dalam Agustino, 2014: 185).

Evaluasi kebijakan menurut Muhadjir *dalam* Widodo (2008 : 112), merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan publik yang ditentukan.

Evaluasi kebijakan secara sederhana, menurut Dunn *dalam* Agustino, (2014: 187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat hasil kebijakan. Ketika ia bernilai dan bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus dan pengguna lainnya secara umum.

Dalam hal ini Anderson dalam Agustino (2014: 7) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Indikator evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn (2003: 610) yaitu sebagai berikut:

a. Efektivitas

Efektivitas, keinginan pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan supaya nilai-nilai yang diinginkan sampai kepada publik. Dengan indikator ini dapat melihat keefektivitasan dari Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak dengan masih ditemukannya SPBU yang melayani penjualan menggunakan jerigen serta keefektifan sanksi yang diberikan sehingga masih terdapatnya pembeli yang menggunakan drum, jerigen dan sebagainya

b. Kecukupan



Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dengan indikator ini dapat dilihat kecukupan dari Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak

c. Perataan (*equity*)

Pemerataan, berkenaan dengan distribusi manfaat dari suatu kebijakan. Dengan indikator ini dapat dilihat perataan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak pada setiap SPBU sebab masih ditemukannya SPBU yang melayani penjualan menggunakan jerigen.

d. Responsivitas

Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan. Dengan indikator ini dapat diketahui sejauh mana Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak sehingga tidak ada lagi SPBU yang melayani penjualan menggunakan jerigen

e. Ketepatan

Ketepatan, berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk masyarakat. Dengan indikator ini dapat diketahui ketepatan sanksi yang diberikan kepada SPBU yang melayani penjualan menggunakan jerigen yang sesuai dengan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak

Dalam hal ini kebijakan penyaluran bahan bakar minyak yang dikeluarkan pemerintah ialah tertuang pada Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak. Sebagaimana yang terdapat pada pasal 9 ayat 1 pengawasan pendistribusian yang dimaksud dilakukan terhadap:

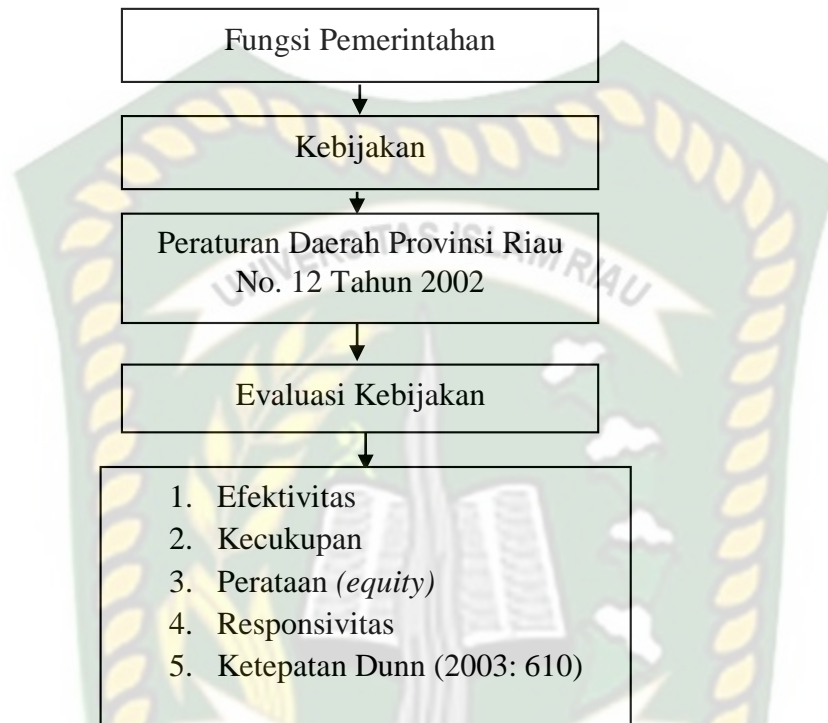
- a. Penyaluran/pendistribusian oleh penyalur BBM dan pemakaian oleh konsumen industri.
- b. Kelancaran penyaluran dan pemenuhan alokasi sesuai dengan kebutuhan yang telah ditetapkan pertamina atau badan usaha lainnya dan pemda setempat.
- c. Realisasi harga sesuai dengan harga eceran tertinggi (HET) yang telah ditetapkan oleh Bupati/walikota.

Selaras dengan fenomena yang ditemukan penulis di lapangan yang belum sesuai dengan kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam hal implementasi di lapangan seperti masih ada SPBU yang melayani penjualan menggunakan jerigen meskipun telah dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak. Oleh karena perlu dilakukan kajian terhadap kebijakan tersebut.

## B. Kerangka Pikiran

Dari studi kepustakaan yang telah dibuat diatas maka selanjutnya disini akan penulis tarik kerangka pikiran dari penelitian ini yaitu:

**Gambar II.1 Kerangka Pikiran**



## C. Konsep Operasional

1. Pengawasan adalah proses pengawasan dari dalam pelaksana seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 2010: 82)
2. Kebijakan (*Policy*) adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijaksanaan (Random dalam Ibrahim, 2004:2).

3. Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut (Anderson dalam Winarno, 2011: 229)

#### D. Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala
Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan (Anderson dalam Agustino, 2014: 7)	Pengawasan penyaluran bahan bakar minyak	1. Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai
		2. Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai
		3. Perataan ( <i>equity</i> )	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai
		4. Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai

			kelompok tertentu?	
		5. Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai

Sumber: Modifikasi Teori Anderson dalam Agustino (2014: 7)

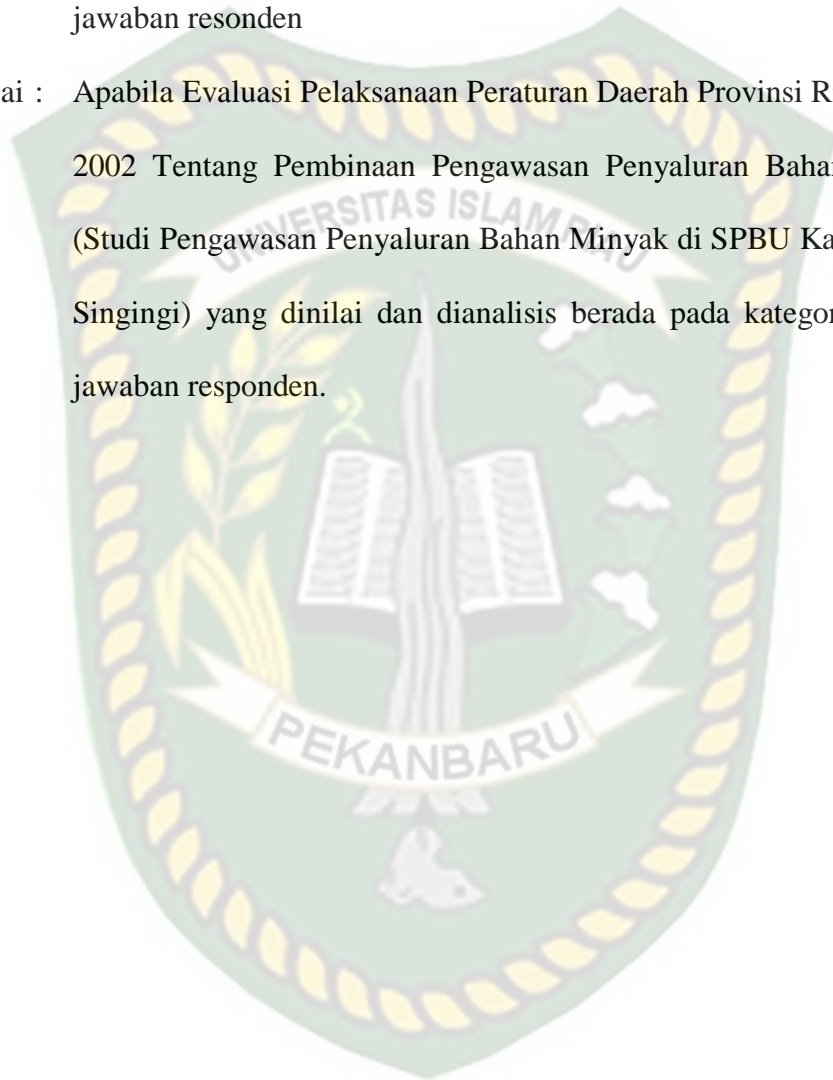
### E. Teknik Pengukuran

Adapun untuk melihat upaya yang dilakukan dengan melihat Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak (Studi Pengawasan Penyaluran Bahan Minyak di SPBU Kabupaten Kuantan Singingi dilakukan penilaian dengan menggunakan teori skala Likert. Menurut Sugiyono (2010:93) Skala Likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial. Berdasarkan teori tersebut maka dapat diketahui bahwa ditetapkan ukuran: Tercapai, cukup Tercapai, kurang Tercapai terhadap seluruh indikator yang ada, dengan penilaian sebagai berikut: Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak (Studi Pengawasan Penyaluran Bahan Minyak di SPBU Kabupaten Kuantan Singingi dikategorikan:

Tercapai : Apabila Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak (Studi Pengawasan Penyaluran Bahan Minyak di SPBU Kabupaten Kuantan Singingi) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak (Studi Pengawasan Penyaluran Bahan Minyak di SPBU Kabupaten Kuantan Singingi) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 12 Tahun 2002 Tentang Pembinaan Pengawasan Penyaluran Bahan Bakar Minyak (Studi Pengawasan Penyaluran Bahan Minyak di SPBU Kabupaten Kuantan Singingi) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden.





Dokumen ini adalah Arsip Milik :

**Perpustakaan Universitas Islam Riau**