

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Kajian Pustaka

##### 1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Musanef (dalam Syafie 2003 ;32) mendefenisikan Ilmu Pemerintahan sebagai berikut:

1. Suatu Ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan ubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi kordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat di hindari timbulnya pertentangan- pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara.

Menurut Rosenthal (dalam Ndraha 2005 ;321) merumuskan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun eksternal. Sedangkan Brasz merumuskan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu di susun dan difungsikan, baik secara internal dan maupun eksternal, yaitu terhadap warga negara)

Selanjutnya Syafie (2005 ; 36), mendefanisikan ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin

bidang legislasi, eksekusi dan yudikasi, dalam hubungan pusat dan daerah, antara lembaga serta antara yang memerintah dengan yang di perintah.

Menurut (Ndraha 2003;6), Pemerintah adalah orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan dengan tuntunan yang di perintah.

Menurut Ndraha (1987; 53) peranan di artikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah di tetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.

Sedangkan menurut Iver (dalam Syafie, 2005;22)pemerintah yaitu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Lebih lanjut C.F Strong (dalam pemuji 1992;23), memberikan defenisi pemerintahan yaitu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintahan adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerinta sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).

Pemerintahan menurut suryaningrat (1992 ;10) adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.

Sedangkan menurut sedarmayanti (2004;35) Pemerintahan atau Government yaitu suatu lembaga atau badan yang menyelenggarakan

pemerintahan negara, negara bagian atau negara kota dan sebagainya. Sedangkan pemerintahan atau Governance adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

Lebih lanjut Sedarmayanti (2004;98) mengatakan bahwa pemerintahan yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Ndraha (2008;174) berpendapat bahwa ada tiga fungsi hakiki pemerintahan yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing. Pelayanan akan membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Aparatur pemerintahan selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diambil sumpah jabatannya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya baik pada dirinya sendiri, orang lain (masyarakat) dan kepada Tuhannya (Allah) dengan sebaik-baiknya guna mensejahterakan masyarakat banyak, sebagai mana sesuai dengan fungsi dari pemerintahan itu sendiri, sebagaimana seperti yang telah dijelaskan diatas.

Sedarmayanti (2004;9) Terselenggaranya *Good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan

legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.

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

Menurut Robert Mac Iver (dalam 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 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. Tugas dan Fungsi Pemerintah**

Menurut perspektif Kybernologi, Ndraha ( 2005;192)Pemerintah itu adalah pelayanan kepada manusia dan masyarakat. Dibentuknya suatu system pemerintahan, pada hakekatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berfungsi sebagai provider yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

Rasyid (1998;102) Fungsi pemerintah dibagi menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), Pembangunan (*development*), pemberdayaan

(*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Dengan mengutip Rosecelt dalam Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahnya. Artinya fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.

Terkait dengan pelayanan, Ndraha lebih menitik beratkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa public. Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang perorangan, pribadi atau privat, sedangkan jasa public bersifat kolektif, karena itu bernilai istimewa. Fungsi ini kemudian melahirkan definisi penting tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu, dimana pemerintahan mempelajari bagai mana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang atau jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintah sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Sinambela (1992;198) Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.

Hal senada juga Budiman Rusli, yang berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan, pelayanan menurutnya sesuai dengan *life xyle theory leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia

(bayi) pelayanan secara fisik sangat inggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.

Syafiie (1999 ;103) Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan public yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecendrungan itu sering terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” kepengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditunjukkan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap Negara. Meskipun Negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Osborne dan Plastrik (2004;322) mencirikan pemerintah (birokrat) sebagai mana diharapkan di atas adalah pemerintah milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang control yang dimiliki kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya control dari masyarakat pelayanan public akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik. Lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak kerena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan dapat menjadi lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan merancang model pelayanan yang lebih kreatif, serta lebih efisien.

### **3. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dikatakan 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/kota dan/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 desa didanai 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 milik negara. 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 berupapemeriksaan 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.

#### **4. Konsep Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah adalah : Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengurus dan mengatur masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mengacu pada azas otonomi dan azas tugas pembantuan. Azas desentralisasi dan dekonsentrasi. Azas dekonsentrasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Azas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 ayat 8).

Adapun hal-hal yang dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan adalah :

1. Urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat.
2. Urusan secara langsung tidak memberikan dampak kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat.
3. Urusan yang meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.
4. Urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional.

Otonomi dalam bahasa Indonesia ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Adapun arti penting otonomi bagi daerah yakni daerah diberikan kebebasan seluas-luasnya untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki daerah tersebut. Sehingga dengan adanya otonomi daerah tersebut, daerah dapat mengembangkan semua potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik itu potensi Sumber Daya Alam maupun potensi Sumber Daya Manusia yang ada di daerah tersebut. Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah merupakan daerah yang diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.

## 5. Konsep Kinerja Pemerintahan

Pengertian kinerja atau prestasi kerja adalah sebagian kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Lebih tegas Lawler and Poter (1991;47) menyatakan bahwa kinerja adalah “*sucessfull role achievement*” yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya.

Dari batasan tersebut Suprihanto (2003;33) menyimpulkan bahwa kinerja adalah hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan. Kinerja atau prestasi kerja seseorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seseorang karyawan selama periode tertentu dibandingkan dengan kemungkinan, misalnya standar, target/sasaran atau kinerja yang terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.

Keith Daxis (1992;228) merumuskan ada 4 (empat) sifat umum yang tampaknya mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi yaitu : kecerdasan, kedewasaan, kekeluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi, sikap-sikap hubungan komunikasi.

Kemudian kinerja merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerja Hasibuan (2001;34) Selanjutnya kinerja (prestasi kerja) merupakan suatu asil kerja yang dicapai seorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu. Selanjutnya kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang di tuntutan dari seseorang, kinerja adalah suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan. Selanjutnya karakteristik kinerja mengemukakan pendapatnya bahwa individu yang memiliki

kinerja yang tinggi memiliki beberapa karakteristik diantaranya berorientasi prestasi, memiliki percaya diri, pengendalian diri dan kompetensi.

Pencapaian kinerja dapat dituangkan dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP), secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development.

## **6. Konsep Evaluasi Kebijakan**

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 (1999; 78) adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria a, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi.

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.

Draha (Ndraha 2003 ; 79) 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.

Menurut Ndraha (2003; 185) 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.

Adapun langkah-langkah evaluasi yang dapat dilakukan menurut Ndraha (2003; 185) adalah sebagai berikut :

1. Pembuatan standar (kendali, s) beberapa standar, *das solen*, data sebelum terhadap data sesudah atau sebaliknya atau data tes dengan data control.
2. Pemantauan fakto (f)
3. Perbandingan F dan S
4. Hasil perbandingan  $F=S, F<S, FS$ .
5. Analisis perbandingan berdasarkan model-model diatas.
6. Tindak lanjut
  - a. Tindak Korektif
  - b. Tindak afirmatif
  - c. Feedback.

Dalam kajiannya tentang pelayanan sosial, 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

Berdasarkan teori di atas mengenai evaluasi di sini penulis menggunakan (Dunn, 2003;608) yang mengatakan bahwa evaluasi adalah kebijakan yang menentukan arah yang lebih baik dari sebelumnya yang mengandung ciri, Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target, dan Ketepatan Lingkungan.

a. Jenis-jenis Evaluasi

Jika dilihat dari pentahapannya, 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 mentukan 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, 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

Wahad (2002;51) Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan, 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.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Elyasip S Sembiring, 2013 Skripsi Evaluasi pelaksanaan penetapan retribusi pelabuhan pelayanan barang di Pelabuhan Sungai Duku Kecamatan Lima Puluh Kota Pekanbaru, Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan penetapan retribusi pengguna pelabuhan barang oleh Dinas Perhubungan belum terlihat terlaksana sesuai dengan ketentuan peraturan dalam upaya penetapan retribusi bagi setiap individu maupun perusahaan hal ini dimana masih terlihat dalam penetapan retribusi masih banyak kapal yang tidak dikenakan retribusi sesuai dengan beban barang yang telah diturunkan dipelabuhan melainkan adanya kongkalikong pegawai dengan kepemilikan barang, serta penetapan dari target dan realisasi belum terlaksana sehingga mengurangi pendapatan daerah.

Satya Hadi Hogantara, 2010. Skripsi Pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan dalam penetapan retribusi jasa pelabuhan barang di Sungai Guntung Kecamatan Kateman Kabupaten Indragiri Hilir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika belum menunjukkan hasil dalam penetapan retribusi bagi pengguna pelabuhan terlihat dari pengawasan Dinas Perhubungan belum terlihat senantiasa ditempat melainkan dijam ramai pengguna pelabuhan saja melainkan kalau malam tidak adanya penjagaan melainkan hanya pemberitahuan saja dalam penetapan biaya, terlihat belum tercapainya target yang telah ditetapkan sehingga hasil retribusi pelabuhan cenderung tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Faisal Yunan Siregar, 2012. Skripsi Pelaksanaan penetapan retribusi jasa Pelabuhan barang di Sri Bintang Pura di Kota Tanjung Pinang. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan. Bahwa hasil penelitian menunjukkan belum terkoodirnya pentapan retribusi dengan baik dimana kurangnya pengawasan yang dilakukan Dinas Perhungan sehingga penetapan retribusi tidak sesuai dengan penetapan peraturan dalam penetapan retribusi barang dan tidak adanya himbauan dari atasan dalam upaya meningkatkan keberhasilan pencapaian retribusi terlihat bahwa pencapaian penerimaan terribusi dari tahun sebelumnya hanya naik hingga 10% yang seharusnya diperkirakan penerimaan retribusi dapat mencapai 40% dari penerimaan sebelumnya sehingga pencapaian yang telah ditetapkan sesuai dengan realisasinya tidak tercapai dengan yang akan dicapai.

Berdasarkan penjelasan diatas bahwa penelitian terlebih dahulu dengan penelitian ini mengungkapkan bahwa penelitian ini menjelaskan bahwa masih adanya pengguna jasa pelayanan Pelabuhan yang belum membayar retribusi jasa pelayanan fasilitas pelabuhan, sementara hal ini bertentangan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan meranti Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Retribusi Jasa Usaha dimana pasal 15 point (2) dikatakan Objek Retribusi Pelayanan kepelabuhan sebagaimana dimaksud pada pasal 2 huruf h adalah pelayanan jasa pelabuhan, belum terlaksananya tindakan Dinas Perhubungan Kabupaten Kepeulauan Meranti dalam pemberian sosialisasi terhadap masyarakat pengguna jasa fasilitasa pelabuhan dalam pengangkutan barang dalam penetapan retribusi terhadap pengguna fasilitas pelabuhan sehingga masyarakat belum memahami jumlah beban yang akan dibayar serta belum tercapainya hasil retribusi jasa

pelayanan barang dimana diketahui pada tabel I.2 target dan realisasi pada tahun 2014 sampai dengan 2016 hal ini dapat dilihat bahwa tahun 2014 target 90.500.000 realisasi 70.220.000, tahun 2015 target 150.000.000 realisasi 110.471.000, tahun 2016 target 250.100.000 realisasi 210.231.000. Hal ini dikarenakan masih ditemuinya oknum tertentu pengguna fasilitas pelabuhan dalam membongkar barang dan memuat barang tidak dikenakan wajib retribusi dikarenakan adanya kerjasama dengan pengawasan pelabuhan

### C. Kerangka Pikiran

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi)**



*Sumber : Modifikasi Penelitian, 2018*

#### D. Konsep Operasional

Untuk Menghilangkan serta menghindari dari kesalah pahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan dalam konsep operasional sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan program.
2. Pelaksanaan dalam penelitian ini adalah dimana Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti dalam memberikan pelayanan jasa pelabuhan barang.
3. Retribusi dalam penelitian ini adalah penetapan pembayaran atas jasa pelayanan pelabuhan barang yang disediakan oleh pemerintah Daerah Kabupaten Meranti.
4. Jasa Pelabuhan Barang adalah ketetapan retribusi yang diberikan pada setiap pengguna pelabuhan pengguna fasilitas pelabuhan yang telah disediakan oleh pemerintah daerah.

Adapun indicator yang digunakan sebagai berikut :

- 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 yang sesuai dengan program dan peraturan yang diberikan.
- 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 kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

#### E. Operasional Variabel

**Tabel II. 1: Operasional Variabel Penelitian Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi)**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Ukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi ialah penaksiran ( <i>appraisal</i> ) pemberian angka ( <i>rating</i> ) dan penilaian ( <i>asement</i> ), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis	Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha	1. Efektivitas	1. Penetapan Peraturan. 2. Penyediaan Fasilitas Pelabuhan. 3. Penetapan Retribusi Barang.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang terlaksana
		2. Efisiensi	1. Pelaksanaan ketertiban. 2. Penetapan kegiatan. 3. Sasaran pelaksanaan kegiatan	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang terlaksana

1	2	3	4	5
<p>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 kebijakan dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2003 :608)</p>		3. Kecukupan	<p>1. Kerjasama antara atasan dan bawahan.</p> <p>2. Melaksanakan ketertiban pelabuhan.</p> <p>3. Pendataan pengguna jasa pelabuhan.</p>	<p>Terlaksana</p> <p>Cukup Terlaksana</p> <p>Kurang terlaksana</p>
		4. Perataan	<p>1. Pelayanan terhadap pengguna jasa Pelabuhan.</p> <p>2. Penetapan biaya Retribusi.</p> <p>3. Evaluasi hasil kinerja pegawai.</p>	<p>Terlaksana</p> <p>Cukup Terlaksana</p> <p>Kurang terlaksana</p>
		5. Responsivitas	<p>1. Sarana Prasarana pelabuhan</p> <p>2. Sosialisasi wajib retribusi.</p> <p>3. Memberikan kenyamanan.</p>	<p>Terlaksana</p> <p>Cukup Terlaksana</p> <p>Kurang terlaksana</p>
		6. Ketepatan	<p>1. Melakukan Pembinaan pengguna jasa pelabuhan</p> <p>2. Menetapkan sanksi.</p> <p>3. Melakukan pengawasan.</p>	<p>Terlaksana</p> <p>Cukup Terlaksana</p> <p>Kurang terlaksana</p>

*Sumber : Olahan Data Penelitian, 2018*

#### **F. Teknik Pengukuran**

Untuk mengukur Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi) maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variable penelitian yaitu :

Terlaksanakan	:Apabila dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi) 66%-100%
Kurang Terlaksanakan	:Apabila dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi) 33%-65%
Tidak Terlaksanakan	:Apabila dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (Studi Jasa Pelabuhan Pelayanan Barang Di Kecamatan Tebing Tinggi) 0%-32%

Katagori pengukuran untuk setiap indicator variable penelitian ini diuraikan sebagai berikut :

1. Efektivitas, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana	:Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%
Kurang Terlaksana	:Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

2. Efisiensi, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Kurang Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

3. Kecukupan, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Kurang Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

4. Perataan, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Kurang Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

5. Responsivitas, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Kurang Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

6. Ketepatan, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Kurang Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-56%

Tidak Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%