

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk menjelaskan beberapa teori atau pendapat para ahli supaya dapat mempermudah penulis dalam melakukan suatu penelitian, teori ini bertujuan sebagai dasar dalam melakukan pengajian dan analisis data yang diperoleh di lapangan yang erat kaitanya dengan penelitian yang akan penulis lakukan.

1. Konsep Pemerintahan

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah (Awang dan Wijaya, 2012:6).

Menurut Awang dan Mendra Wijaya (2012:6-7) Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan Negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara.

Apabila ditinjau dari definisi pemerintah, syafiie (2005:20) mengemukakan bahwa pemerintah berasal dari kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua hak yang terkandung kedua pihak tersebut saling

memiliki hubungan, Pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan yang diperintah memiliki ketaatan.

Secara etimologi pemerintah berasal dari perintah yang kemudian mendapat awalan pe- menjadi kata perintah, seperti dijelaskan Syafiie (2007:36) berarti ilmu yang mempelajari bagaimana melakukan koordinasi dan kemampuan pemimpin dibidang legislatif, esekutif, dan yudikatif dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah dengan yang diperintah.

Menurut Ndraha (2005:36) pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Budiarmo (2003:21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya Negara dalam ilmu politik adalah Negara (*state*), kekuasaan (*power*) dan pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).

Menurut Rasyid (2002:14) mengemukakan bahwa tugas-tugas pemerintah adalah :

Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas Negara melalui

cara kekerasan, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadi gontog-gontokan diantara warga masyarakat , menjamin perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlansung secara damai, menjamin diterapkannya yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, dan menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Menurut Ndraha (2003:6) pemerintah adalah organisasi yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintahkan.

Menurut Yusri Munaf, Hukum administrasi negara menghendaki bagaimana pemerintahan dikelola dan diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik semata, namun legalias tindakan dan perbuatan pemerintah memiliki relevansi terhadap hukum yang berlaku.

Menurut W. F Prins-R. Kosim adisapoetra (1976) hukum administrasi negara (yang disebut pula Hukum Tata Pemerintahan) adalah mengenai

pelaksanaan tugas pemerintah oleh subyek hukum yang disebutkan dengan tegas siapa-siapanya. Artinya yang menjadi subyek hukum tersebut menjalankan kewajiban yang tidak ada ditangan setiap warga negara.

Menurut .R. Abdoel Djamali. Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi

Pada umumnya yang disebut pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara urusan memerintah.

2. Konsep Manajemen Pemerintahan

Manajemen pemerintahan juga menyangkut desain dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang baik. Manajemen pemerintahan terdiri atas serangkaian keputusan dan praktek manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja pada organisasi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut wahyudi (2002:2) menyebutkan bahwa fungsi-fungsi pokok dari ilmu manajemen dengan penerapan pada sumber daya manusia organisasi adalah sebagai berikut :

- a) Fungsi perencanaan, yaitu melaksanakan tugas dalam perencanaan, pengadaan, pengembangan, dan pemeliharaan sumber daya manusia.

- b) Fungsi pengorganisasian, yaitu menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antar tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh tenaga kerja yang dipersiapkan.
- c) Fungsi pelaksanaan, yaitu memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.
- d) Fungsi pengendalian, yaitu melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar yang telah ditetapkan, khususnya bidang tenaga kerja.

Disamping fungsi-fungsi pokok, manajemen sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi-fungsi operasional. Dimana pada dasarnya fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia dapat diklasifikasikan dalam tiga fungsi operasional seperti diungkapkan oleh Wahyudi (2002:14), yaitu pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan sumber daya manusia.

Fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pengadaan sumber daya manusia pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja, sedangkan fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pemeliharaan sumber daya manusia diarahkan menjamin syarat dasar kemampuan kerja.

3. Konsep Evaluasi

Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, W. Dunn (2000;608) menjelaskan bahwa secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan

penafsiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*asessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.

Adapun kriteria yang ada dalam evaluasi menurut Dunn (2000;610) adalah sebagai berikut :

- a. Efektivitas, yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
- b. Efisiensi, yaitu seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.
- c. Kecukupan, yaitu seberapa jauh hasil yang tercapai dapat memecahkan masalah
- d. Perataan, yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda.
- e. Responsifitas, yaitu apakah hasil kebijakan merumuskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
- f. Ketepatan, yaitu apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.

Rossi, freeman dan Wright (dalam Ekowati, 2005:59) mengatakan bahwa secara umum ada empat bentuk evaluasi, yaitu sebagai berikut :

- a. Evaluasi perencanaan.
- b. Evaluasi Proses/program
- c. Evaluasi dampak.
- d. Evaluasi terhadap sumber

Menurut Laster dan Stewart (dalam Ekowati,2005:61), Evaluasi kebijakan dapat dibedakan dalam dua tugas yang berbeda yaitu sebagai berikut :

- a. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.
- b. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut Ndraha (2003:202) ada berbagai model evaluasi, diantaranya :

- a. Model *before- after* yaitu perbandingan anatara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment). Tolak ukurnya adalah *before*.
- b. Model *das solen- das sein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan kenyataannya. Tolak ukur *das solen*
- c. Model kelompok kontrol-kelompok tes, (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Evaluasi kebijakan publik merupakan mekanisme pengawasan terhadap suatu kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah. (Nugroho,2004:45).

Selanjutnya menurut Nagel (dalam Nugroho,2004:370) lima unsur pokok evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut :

- a. Tujuan (*goals*), termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan.
- b. Kebijakan, program, Proyek keputusan, pilihan, sarana, atau alternatif lain yang disediakan untuk mencapai tujuan.
- c. Hubungan antara kebijakan dan tujuan, termasuk hubungan yang terbentuk oleh institusi, kewenangn, statistik, pengamatan, deduksi, pikiran atau sarana lain.
- d. Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan mana yang paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan hubungan.

Menurut Santoso (2004:31) Evaluasi adalah proses penilaian yang sistematis mencakup pemberian nilai, atribut, apresiasi dan pengenalan permasalahan serta pemberian solusi-solusi atas permasalahan yang ditemukan. Evaluasi mempunyai kaitan yang erat dengan perencanaan yang secara utuh adalah salah satu fungsi dalam siklus manajemen apa saja yang direncanakan. Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memeberi nilai secara objektif pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya.

Menurut Nurcholis (2005;169) evaluasi adalah sutu peroses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Maka untuk dapat mengetahui hasil kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan ataupun kendala yang terjadi dari suatu kegitan.

Evaluasi mengandung tiga pengertian :

- a. Evaluasi awal, sudah sejak dari proses kebijakan sebelum dilaksanakan.
- b. Evaluasi proses pelaksanaan atau monitoring.
- c. Evaluasi akhir adalah dilakukan setelah proses pelaksanaan kebijakan. (Abidin,2012;165)

Selanjutnya menurut Pasolog (2008;60) evaluasi memerlukan tentang apa yang perlu dievaluasi. Pengukuran terhadap kemajuan yang diperoleh dengan mengumpulkan data dan analisa terhadap data yang ada terutama berkaitan dengan *output dan outcome* yang diperoleh untuk kemudian dibandingkan dengan tujuan suatu program.

4. Konsep Kebijakan

Dengan adanya otonomi Daerah maka Pemerintah Daerah diharapkan dapat lebih memperhatikan kondisi masyarakat dengan merealisasi bentuk-bentuk kebijakan. Menurut Wiliam N, Dunn (2000;69) analisis kebijakan menggunakan berbagai metode pengkajian untuk menghasilkan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, tindakan kebijakan , hasil kebijakan pelaksanaan kebijakan. Masalah kebijakan (*policy problm*) adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang tidak dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan (*policy outcome*) merupakan konsekuensi yang teramati dari aksi kebijakan. Kinerja kebijakan (*policy performance*) adalah merupakan derajat dimana hasil kebijakan dimana memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai. (Dunn,2000:107:109)

Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan direncanakan secara jelas.

Lebih lanjut Anderson dalam Koryati (2005:7) mengemukakan bahwa, kebijakan merupakan pengembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturanya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa :

- 1) Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Kebijakan itu berisi Tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- 4) Kebijakan pemerintah bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- 5) Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (*otoriatip*).

Selanjutnya menurut Carl Friedrich dalam Wahab (2004:3) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan

seseorang. Kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau menunjukkan sasaran yang diinginkan.

Mirip dengan definisi Fridrick di atas, Anderson dalam Wahab (2004:3) merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Sedangkan menurut Raksataya (dalam Isalmy, 2004:12-18) kebijaksanaan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijaksanaan memuat 3 (tiga) element yaitu :

- 1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- 3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Selanjutnya kebijakan Negara yang dikemukakan Isalmy (2004:20) yaitu serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Menurut Syafii (2005:107) mengatakan kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah.

Kemudian menurut Nugroho (2004:54) kebijakn publik hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.

Sedangkan menurut Nugroho (20004:179) implikasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri, pada prinsipnya ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan :

1. Ketetapan kebijakan

Kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang telah bermuatan hal-hal yang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kemudian, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan dan apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakanya.

2. Ketepatan Pelaksanaan kebijakan

Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerinahan, kerja sama antar pemerintah/masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Dimana kebijakan yang bersifat monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang sifatnya memeperdayakan masyarakat, seperti penaggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan bersama pemerintah dan masyarakat. Kebijakan yang bertujuan untuk mengarahkan masyarakat, seperti

pengelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakan sebaiknya dilakukan oleh pemerintah bersama swasta.

3. Ketepatan Target Kebijakan

Ketepatan target ini berkenaan dengan tiga hal, yaitu : pertama, apabila target diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apabila tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apabila targetnya siap untuk diintervensi atautkah ketidaksiapan bukan saja dalam arti alami, namun juga kondisi target mendukung atau menolak. Ketiga, apabila intervensi implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampak baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan hasil sebelumnya.

4. Ketepatan lingkungan kebijakan

Ada dua lingkungan yang menentukan implementasi kebijakan yaitu pertama, Ruang lingkup lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksanaan kebijakan lembaga lain yang terkait. Kedua, lingkungan ekstrnal kebijakan yang sebagai variabel eksogen yang terdiri dari publik opini yaitu resepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *Interprctuve intitutions* yang berkenaan dari interpretasi dari lembaga-lemebaga strategis dalam masyarakat,

seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu juga tempat lingkungan masih membutuhkan tiga jenis dukungan yakni, dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

5. Konsep Ketertiban

Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah beserta jajarannya melaksanakan ketertiban dalam lingkungan wilayahnya masing-masing. Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan wajar Menurut Hoetomo (2005;50) tertib adalah merupakan suatu aturan atau norma-norma yang baik, megatur, merapikan menjadi tertib. Ketertiban adalah suatu perbuatan yang menertibkan peraturan dalam masyarakat, pergaulan dan sebagainya. Umumnya adalah merupakan suatu persoalan yang menyangkut orang banyak, universal atau keseluruhan.

Ciri-ciri ketertiban menurut Soekanto (2005:78), yaitu :

- a) Dapat diproyeksi sebelunya
- b) Kerjasama
- c) Pengendalain terhadap kekerasan
- d) Konsistensi
- e) Tahan lama
- f) Stabilitas
- g) Hieraki
- h) Konformitas
- i) Tidak adanya konflik
- j) Uniformitas atau keseragaman
- k) Gotong royong

- l) Didasarkan pada kepatuhan
- m) Sesuai dengan pola
- n) Tersusun

Ketertiban saling berkaitan dengan ketentramaan, dimana ketertiban dan ketentraman adalah dua keadaan yang dapat dirasakan bersama dalam suatu waktu. Ketentraman suatu keadaan adalah akibat dari pada adanya ketertiban, tanpa adanya ketertiban terlebih dahulu orang akan sia-sia mengharapkan adanya ketentraman. Apabila ketertiban telah berjalan dengan baik sebagaimana diharap, maka dengan sendiri akan dirasakan adanya ketentramaan. Demikianlah sesungguhnya ketentramaan adalah akibat dari terlaksananya ketertiban yang baik, dimana ada ketertiban disitu ada ketentraman.

Menurut Soejito (1984:169) bawasanya kondisi tentram dan tertib bagi masyarakat tidak akan tercapai apabila tidak adanya kenyamanan, yakni ; istilah ketentramaan dan ketertibaan kadang-kadang disebut keamanan dan ketertibaan karena ketentramaan dan ketertibaan tidak mungkin diperoleh tanpa pemeliharaan keamanan.

Keamanan adalah suatu situasi dan kondisi yang menggambarkan adanya rasa bebas dari gangguan dan ancaman psikis, rasa dilindungi, rasa ketentramaan lahir an batin dan kepastian bebas dari kekhawatiran, keragu-raguan, dan ketakutan (Djamin 1984;14)

Dengan demikian dapat disimpulkan berdasarkan pendapat-pendapat diatas bahwa kondisi ketentamaan dan ketertibaan akan terkait dengan masalah keamanan, sehingga kalau tidak tidak ada keamanan tidak akan tercipta

ketentramaan dan ketertibaan, sedangkan ketentamaan dan ketertibaan merupakan dua keadaan yang dapat didasarkan secara bersamaan atau serentak.

6. Konsep pelaksanaan Tugas

Pelaksanaan merupakan kegiatan yang dilasanakan oleh suatu badan atau wadah secara berencana, teratur, dan terarah guna mencapai tujuan yang diharapkan. Pelaksanaan merupakan aktivitas atau usha-usaha yang dilasanakan untuk melasanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi dengan segala kebutuhan, alat-alat yang diperlukan, siapa yang melasanakan, dimana tempat pelaksanaanya mulai dan bagaimana cara yang harus dilasanakan (westa,1985:17).

Menurut Abdullah (1987:5) bahwa pelaksanaan adalah suatu proses rangkain kegitan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun oprasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.

Sedangkan tugas adalah pekerjaan atau tanggung jawab seseorang. Pekerjaan yang dibebankan , sesutu yang wajib dilakukan atau ditentukan untuk perintah agar melakukan sesuatu dalam jabatan tertentu. Adanya suatun pekerjaan merupakan kegitan yang telah direncanakan dalam sebuah organisasi , tanpa oragnisasi tidak mungkin seseorang dapat bekerja. Pekerjaan yang dimaksud disini adalah tugas yang diberikan atasan kepada bawahan sebagai tanggung jawab suatu jabatan atau bidang dalam organsasi.

7. Konsep Satuan Polisi Pamong Praja

Pada awal berdirinya di Yogyakarta pada 3 maret 1950, satpol PP telah memberikan kontribusi yang sangat berharga bagi konsolidasi dan stabilitas teritorial pada daerah-daerah yang baru diamankan angkatan perang. Saat itu tugas-tugas yang berada diluar bidang kepolisian negara merupakan masalah spesifik yang ditangani Satuan Polisi pamong Praja, salah satunya bidang pemerintahan umum, khususnya dalam pembinaan ketentraman dan ketertiban daerah.

Karena itu, tidaklah bijaksana apabila kita memandang bawa peran dan fungsi dan funssi satuan Polisi Pamong Praja dalam menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan peran yang berlebihan seakan-akan hendak mengambil alih peran polri. Sebaliknya, antara Polri dengan Satuan Polisi pamong Praja harus terjalin sinergitas dalam upaya menjaga dan memelihara kamtibmas, sebagaimana dengan jelas dinyatakan dalam pasal 14 ayat (1) huruf g Undang-Undang November 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara republik Indonesia yang menyatakan Polri bertugas m elakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus , penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa. Diberikanya kewenangan pada Satuan Polisi pamong Praja untuk memelihara keamanan dan ketertiban asyarakat bukanlah tanpa alasan. Namun, didukung dalam dasar pijakan yurdis yang jelas, sebagaimana dinyatakan dalam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, kususnya pasal 12 pada huruf menyebutkan : urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi

ketentramaan, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Demikian pula dalam pasal 255 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mengamanatkan dibentuknya Satuan Polisi Pamong Praja untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentramaan, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Dengan melihat pada kewenangan yang diberikan pada Satuan Polisi pamong Praja, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan Satuan Polisi pamong Praja sangat penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat (Aprilianto,2010).

Menurut Pemprov Riau (2012) Polisi Pamong Praja adalah aparatur pemerintah daerah yang bertugas membantu Kepala daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentramaan masyarakat, menegakkan peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja dan untuk menunjang serta mendukung kelancaran dalam pelaksanaan tugas lapangan maka organisasi Satuan Polisi pamong Praja dapat dikembangkan dengan bentuk unit-unit tugas yang bersifat fungsional guna mendukung tugas operasional lapangan.

8. Konsep gelandangan dan pengemis

a. Pengertian gelandangan dan Pengemis

Istilah “gepeng” merupakan singkatan dari kata gelandangan dan pengemis. Menurut Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 tahun 2008,

gelandangan adalah orang yang hidup dalam tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum. “Pengems” adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.

Ali, dkk dalam iqbali (2005) menyatakan bahwa gelandangan berasal dari gelandangan yang berarti selalu mengembara, atau berkenala (lelana), ia juga menyatakan bahwa gelandangan merupakan lapisan sosial, ekonomi dan budaya paling bawah dalam stratifikasi masyarakat kota. Dengan strata demikian maka gelandangan merupakan orang-orang yang tidak mempunyai tempat tinggal atau rumah dan pekerjaan yang tetap atau layak, berkeliaran di dalam kota, makan minum serta tidur di sembarang tempat. Menurut Mutahalib dan Sudjarwo dalam Ali, dkk (1990) diberikan tiga gambaran umum gelandangan yaitu sekelompok orang miskin atau dimisikan oleh masyarakat, orang yang disingkirkan dari kehidupan khalayak ramai dan orang yang berpola hidup agar mampu bertahan dalam kemiskinan dan ketertinggalan.

Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat tinggalnya, pekerjaan dan arah tujuan kegiatannya. Semakin banyaknya gelandangan merupakan cerminan pada saat ini bahwa kemiskinan adalah faktor utama yang paling berpengaruh terhadap masalah sosial ini dan masalah sosial seperti ini banyaknya kita jumpa di perkotaan.

Dalam keterbatasan ruanglingkup sebagai gelandangan tersebut mereka berjuang mempertahankan hidup dengan berbagai macam strategi seperti menjadi pemulung, pencopet, pencuri, pengamen dan pengasong. Perjuangan hidup mereka mengandung resiko yang cukup besar, tidak hanya tekanan dari segi ekonomi tetap juga dari segi sosial-budaya, kerasnya kehidupan jalanan dari tekanan dari aparaturnya maupun petugas ketertiban kota (Muryani, 2008).

Ditasman (2011) menyebutkan bahwa gepeng yang merupakan singkatan dari gelandangan pengemis merupakan seorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis. Pengertian ini terkait dengan masyarakat miskin dari kalangan pendatang. Hal ini dikarenakan masyarakat pendatang lebih cenderung tidak langsung dapat beradaptasi dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Oleh sebab itu hal ini menyebabkan masyarakat pendatang lebih cenderung untuk memilih pekerjaan menjadi gepeng. Dari data yang diperoleh di Dinas Sosial Kota Pekanbaru dimana gepeng berasal dari daerah Sumatra Utara, Sumatra Barat, Aceh, Palembang dan Jambi. Hal ini didasarkan pada daerah pemulangan bagi gepeng yang terjaring razia. Kemiskinan merupakan faktor utama yang menyebabkan munculnya gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis muncul diakibatkan oleh tekanan ekonomi yang semakin sulit. Masalah ekonomi muncul dengan latar belakang permasalahan yang berbeda-beda diantara yang satu dengan daerah yang lain.

Disamping itu soetomo (2009 : 111) juga mengatakan bahwa kondisi kemiskinan yang dialami oleh masyarakat dalam waktu cukup lama sangat

berpengaruh terhadap perkembangan dan kemajuan masyarakat tersebut dimasa berikutnya.

Beberapa ahli menggolongkan gelandangan dan pengemis termasuk kedalam golongan sektor informal, Keith Harth (1973) mengemukakan bahwa dari kesempatan memperoleh penghasilan yang sah, pengemis dan gelandangan termasuk pekerja sektor informal. Sementara itu, An Breman (1980) mengusulkan agar dibedakan tiga kelompok pekerja dalam analisis terhadap kelas sosial di kota, yaitu kelompok yang berusaha sendiri dengan modal dan memiliki keterampilan, kelompok buruh pada usaha kecil dan kelompok yang berusaha sendiri dengan modal yang sangat sedikit atau bahkan tanpa modal serta kelompok miskin yang kegiatannya mirip gelandangan dan pengemis (Iqbali, 2005). Selain itu menurut Sudjana (2002 : 47) persepsi berbagai kalangan yang menimpakan ruwetnya persoalan sangat berdampak terhadap kehidupan kaum dhuafa.

b. Faktor-faktor Penyebab

Menurut Muryani (2008) faktor penyebab gelandangan ada dua faktor yaitu faktor dari desa dan faktor dari kota.

1. Faktor dari desa
 - a) Desa tidak lagi mampu memberikan pekerjaan dan penghasilan yang layak sementara jumlah penduduk desa terus bertambah
 - b) Tingkat pendidikan dan keterampilan rata-rata masyarakat rendah

- c) Kondisi alam desa tertentu tidak menunjang kegiatan ekonomi dan pendidikan masyarakat desa.
- d) Secara individu terdapat warga desa yang rawan menjadi gelandangan yang mempunyai sifat pemalas , pasrah pada nasi, tidak punya daya juang dan menolak pada perubahan.

2. Faktor dari kota

- a) Masyarakat menganggap bawa dikota-kota besar mudah mencari pekerjaan dan mewujudkan impian.
- b) Di Kota tersedia banyak cara untuk mendapatkan uang dengan adanya ajakan atau bujukan teman. Selain itu, menurut Mulyadi (2003) di daerah perkotaan anak (10-14 tahun) yang dipekerjakan umunya tidak dibayar.

c. Kriteria Gelandangan dan Pengemis

- 1) Tingal disembarang tempat dan sering mengelandang di tempat-tempat umum.
- 2) Tidak memilikitanda pengenal atau identitas diri, berperilaku liar/bebas, terlepas dari norma-norma kehidupan masyarakat pada umunnya.
- 3) Tidak memiliki pekerjaan tetap, meminta-minta, mengambil sisa makanan atau barang bekas orang lain.

d. Persoalan yang Sering dihadapi gelandangan dan Pengemis

- 1) Tingkat kesehatan rendah

Dari segi kesehatan gelandangan termasuk kategori warga dengan kesehatan terendah yaitu kesehatan fisik, rendahnya kesehatan fisik bisa

disebabkan oleh rendahnya asupan gizi yang didapat dalam makanan sehari-hari, kondisi lingkungan yang buruk dan adanya penyakit infeksi.

2) Tingkat penghasilan yang rendah dan tidak menentu

Hidup Gelandangan pengemis penuh dengan perjuangan untuk mengorganisasi aktivitas mereka dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan yang relatif langka, mereka harus bersaing demi untuk sekedar dapat makan dan bertahan hidup di daerah perkotaan.

B. Penelitian terdahulu

Tabel II.1: Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1	Yolanda leo Gusman	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial tahun 2012	Sama-sama meneliti mengenai gelandangan dan pengemis yang dapat mengganggu ketertiban sosial	1. Variabel : Evaluasi 2. Tahun : 2012 3. Teori : Evaluasi (Subarsono, 2009.120) 4. Metode : Kuantitatif deskriptif secara survey
2	Ditasman	Pelaksanaan koordinasi Penertiban Gelandangan Pengemis (Gepeng) Oleh dinas Sosial dengan Satpol PP DI Kota Pekanbaru Tahun 2011	Sama-sama melakukan penelitian di kantor Satpol PP kota Pekanbaru	1. Variabel : Koordinasi 2. Tahun : 2011 3. Teori : Koordinasi (Sutarto,2000 : 141) 4. Metode : Kualitatif deskriptif analisis

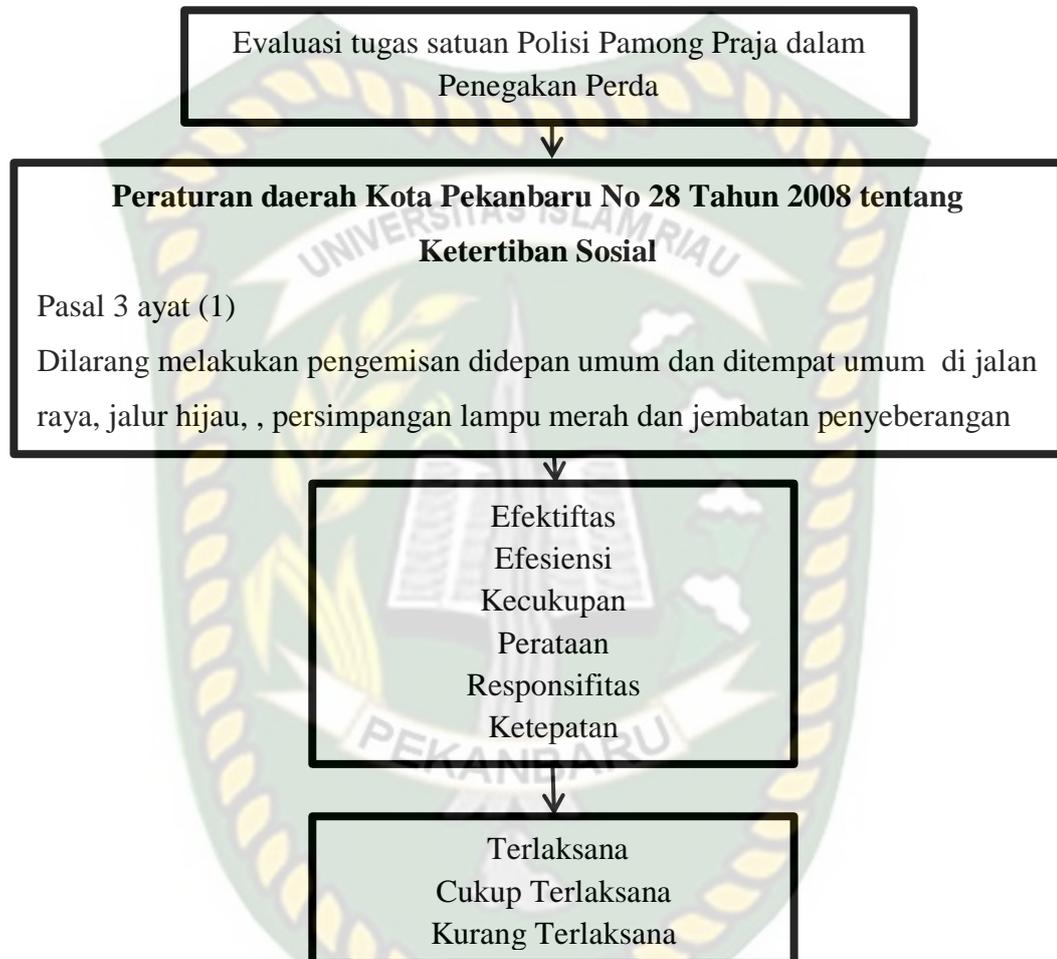
3	Hasbi Muzaivin	Implementasi Peraturan daerah Kota Pekanbaru tentang Keteriban Sosial tahun 2011	Sama-sama meneliti ketertian sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabel: Implementasi 2. Tahun : 2011 3. Teori : Implementasi (Atmasasita : 2003133) 4. Metode : kuantitatif deskriptif survey
4	M. rozali	Penyelenggaraan koordinasi Pemerintahan Dalam Penertiban Gelandangan dan Pengemis Oleh Dinas Sosial Dan Pemukiman Kota Pekanbaru tahun 2012	Sama-sama menggunakan jenis penelitian survey dan melakukan penelitian di kantor Satpol PP kota Pekanbaru	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabel : Kinerja 2. Tahun : 2012 3. Teori : Koordinasi (Moekijad, 1994 : 32) 4. Metode : Kuantitatif deskriptif survey

Sumber : *Modifikasi Peneliti, 2018*

C.Kerangka Pikir

Berdasarkan teori-teori yang telah diuraikan pada studi kepustakaan diatas, maka dapatlah dibuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini. Adapun kerangka pikiran dari penelitian mengenai Evaluasi Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam Menertibkan Gelandangan dan Pengemis adalah sebagai berikut :

Gambar II.1: Kerangka Pikir Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru Dalam Penegakan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial (Studi Penertiban Gelandangan dan Pengemis)



Sumber: modifikasi penelitian 2017

D. Konsep Operasional

Untuk memperjelas konsep teoritis serta pemahan pengertian dalam penelitian ini, maka penulis perlu memberikan batasan dari beberapa istilah yang perlu dioptimalkan dalam Evaluasi Pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam Menertibkan Gelandangan Dan pengemis. Sebagai uraian pada kerangka pemikiran sebelumnya, penulis mencoba

mengkombinasikan konsep teori beberapa pakar dan menurut ketentuan yang berlaku dan yang berkaitan dan dalam penelitian ini menjadi variabel penelitian adalah :

- 1) Pelaksanaan yang dimaksud disini adalah proses, cara pembuatan, melasanakan atas keputusan yang telah diberikan dan ditetapkan sebelumnya.
- 2) Polisi Pamong Praja adalah prangkat daerah yang bertugas membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan umum khususnya dalam melasanakan wewenang, tugas dan kewajiban di bidang ketentramaan dan ketertiban masyarakat. Polisi Pamong Praja dalam penelitian ini adalah Polisi pamong Praja Kota Pekanbaru.
- 3) Evaluasi adalah kegiatan yang berkenaan dengan produks informasi.
- 4) Evaluasi adalah kegiatan yang berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.
- 5) Evaluasi dalam penelitian ini adalah Evaluasi pelaksanaan Tugas satuan Polisi Pamong Praja kota Pekanbaru Dalam Menertibkan gelandangan dan pengemis.
- 6) Efektivitas adalah ukuran yang tercapainya suatu kebijakan yang dibuat sehingga tercapainya tidaknya tujuan yang diinginkan pemerintah.
- 7) Efesiensi adalah berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu.
- 8) Responsifitas adalah dimanana hasil kebijakan memuat preferensi atau nilai kelompok yang dapat memuaskan masyarakat.

- 9) Menertibakan adalah suatu keadaan atau kondisi dimana pemerintah mengharuskan kepada setiap warganya untuk senantiasa menjaga dan melakukan penertiban, kesejahteraan dan keamanan ditempat-tempat yang telah ditentukan sehingga mampu menciptakan suatu keadaan yang lebih nyaman dan teratur.
- 10) Pengemis dan gelandangan yang melakukan kegitanya di tempat umum.
- 11) Penegakan ketertiban sosial adalah suatu upaya atau tindakan yang dilakukan Satpol PP Kota Pekanbaru dalam memelihara ketertiban sosial.
- 12) Pelaksanaan ketentraman adalah suatu cara untuk menciptakan kondisi tentram didalam masyarakat melalui sosialisasi produk hukum terutama Peraturan Daerah dan Peraturan kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan daerah.
- 13) Pelaksanaan koordinasi adalah suatu penyelarasan hubungan antara Satpol PP Kota pekanbaru dengan lembaga atau instansi terkait guna adanya penyatuan gerak masing-masing organisasi agar tercapainya tujuan dan sasaran yang diinginkan.

E.Oprasional Variabel

Oprasional variabel adalah cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) dari suatu variabel kegiatan atau memberijkan suatu oprasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengatur variabel tersebut. Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai. Adapun oprasioanal variabel dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel II.1.

Tabel II.2: Oprasional Variabel Penelitian

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilai	Skala ukuran
1	2	3	4	5
Pelaksanaan adalah suatu proses rangkain kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah yang strategis maupun oprasional atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program yang ditetapkan semula.(Abdullah (1987:5) Sedangkan tugas adalah pekerjaan atau tanggung jawab seseorang. Pekerjaan yang dibebankan , sesutu yang wajib dilakukan atau ditentukan	Evaluasi adalah penafsiran Cappraisa), pemberian angka (rating) dan penilaian (assesment).Kat a-kata yang menyatukan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lianya. Dalam arti yang spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasi kebijakan (dunn,2000:610	1.Efektifitas	1.Adanya sosialisasi perda 2.Adanya pembinaan yang dilakukan	Ordinal
		2.Efesiensi	1.Adanya pengawasan langsung 2.Adanya sanksi terhadap pelangar	Ordinal
		3.Kecukupan	1. Adanya razia yang dilakukan mampu mengatasi gepeng 2. Adanya sanksi/denda yang dikenakan dapat membantu mengatasi gepeng	Ordinal
		4.Pemerataan	1. Apakah ada manfaat pembinaan terhadap gepeng 2.Apakah ada biaya untuk melakukan pembinaan gepeng	Ordinal
		5.Responsifitas	1. Kepuasan yang	Ordinal

1	2	3	4	5
untuk perintah agar melakukan sesuatu dalam jabatan tertentu		6.ketepatan	dilakukan oleh pihak Satpol PP dalam menertibkan gelandangan 2. Kepuasan yang dilakukan oleh pihak Satpol PP dalam pemberian sanksi maupun pembinaan 1.Dengan perda ini dapat mengatasi gepeng	Ordinal

Sumber : Modifikasi penelitian,2018

F.Teknik pengukuran

Sesuai dengan latar belakang masalah, maka dalam penelitian ini untuk mengetahui Evaluasi pelaksanaan Tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dalam menertikan geandangan dan Pengemis, mempergunakan klasifikasi ukuran baik diberi nilai presentasi 67;100%, cukup diberi nilai presentasi 34-66%, dan kurang baik 0-33% lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana :Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana :Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%

Adapun pengukuran indikator sebagai berikut :

a. Efektifitas ,dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%

b. Efesiensi ,dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%

c. Kecukupan, dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%.

d. Pemerataan ,dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%

e.Responsiftas dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%

f.Ketepatan dikatakan :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dalam penelitian ini telah terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 67-100%

Cukup Terlaksana : Apabila seluruh indikator cukup terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 34-66%

Kurang Terlaksana : Apabila seluruh indikator kurang terlaksana dengan baik dengan total skor jawaban responden untuk keseluruhan variabel adalah 0-33%