

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

A. Studi Kepustakaan

1. Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkait serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materi maupun forma, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut U. Rosenthal (dalam syafiie, 2001;27) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjuk cara kerja ke dalam dan keluar struktur dan proses pemerinthan umum. Sedangkan menurut Ndraha (2011;1) Ilmu Pemerintahan adalah yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat di butuhkan oleh yang bersangkutan.

Jadi dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu bagaimana pemerintahan memenuhi kebutuhan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat serta lembaga/dinas itu di fungsikan baik secara internal maupun eksternal, termasuk bagaimana menambah pendapatan asil daerah, walaupun terkadang belum optimal.

Sedangkan pengertian pemerintah menurut Ndraha (2011;1) pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan public dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat di perlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang di perintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintahan wajib melayakkannya. Menurut Apter (dalam Syafiie, 2001;1) pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang (a) memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya, itu adalah bagian (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan. Sedangkan menurut Wilson (dalam Syafiie, 2001;27) pemerintah adalah suatu pengorganisasikan kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang di persiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum masyarakat.

Objek dalam ilmu pemerintahan ada dua dimana objek yang pertama objek material yang bersifat umum dan merupakan topik yang di bahas secara global tentang pokok persoalan, sedangkan objek forma bersifat khusus dan spesifik karena merupakan pusat perhatian suatu disiplin ilmu pengetahuan. Objek yaitu meninjau sasaran hanya dari satu sudut pandang dengan caranya yang khas dan khusus. Jadi yang membedakan suatu disiplin ilmu dengan ilmu lain adalah objek formanya, walaupun objek materianya sama.

Konsep dalam ilmu pemerintahan atau yang di sebut good government berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai cara suatu negara. Sedangkan dalam governance mengandung makna sumber daya dan berbagai bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagi masalah yang di hadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep good governance terkandung unsur demokrasi, adil, transparan, rule of law, partisipatif dan kemitraan. (Sofian Efendi, 2005;2). Sedangkan menurut Joko Widodo (dalam Yusri Munaf, 2016;86) konsep goverment menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah).

2. Pengertian Evaluasi

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah sarapan dari bahasa Inggris yaitu “*evaluation*” yang berarti penilaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000;220). Sedangkan menurut Yunanda (2009) pengertian istilah evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan suatu objek dengan menggunakan suatu instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan.

Sedangkan menurut Ndraha (2003;201) mendefenisikan bahwa evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Ada tiga model evaluasi menurut Ndraha, yaitu:

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*.
2. Model *Das Sollen-DasSein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Dassollen*.
3. Model kelompok krontak-kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok (tanpa perlakuan) dengan kelompoktes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Arikunto (2007;1), memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Definisi lain diungkapkan oleh Worthen dan Sandres dalam buku dasar-dasar eveluasi pendidikan karangan Arikunto (2007;1) menyatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan mencari suatu yang berharga tentang suatu, dalam mencari suatu tersebut, juga termasuk mencari informasi yang bermamfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, prosedur serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan. Adapun ciri-ciri evaluasi:

1. Penilaian dilakukan secara tidak langsung.
2. Bersifat relatif.
3. Bersifat kuantitatif.
4. Sering terjadi kesalahan dimana sumber-sumber kesalahan biasanya terletak pada alat (soal tes).

5. Menggunakan satuan unit-unit atau satuan-satuan yang tepat, seperti sangat memuaskan, cukup memuaskan.

3. Pengertian Pelaksana,Tugas, dan Kinerja

Pelaksanaan adalah suatu tindakan dari sebuah rencana yang disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.

Pelaksanaan merupakan aktivitas atau usaha-usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan dilengkapi segala kebutuhan.

Tugas adalah kewajiban atau suatu pekerjaan yang harus dikerjakan seseorang dalam pekerjaannya. Dapat diartikan pula tugas adalah suatu pekerjaan yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan karena pekerjaan tersebut telah menjadi tanggung jawab dirinya.

Kinerja merupakan suatu kondisi yang harus diketahui dan dikonfirmasi kepada pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi atau perusahaan serta mengetahui dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan.

Sedangkan menurut (Roger Daswon) Kinerja adalah suatu yang dicapai, prestasi yang di perlihatkan tentang kemampuan kerja pegawai sehingga menghasilkan suatu yang optimal.

Menurut Veizal Rivai (2004;309) merupakan perilaku yang nyata ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan perannya dalam perusahaan.

Menurut Gibson dalam buku kinerja perusahaan terhadap kepuasan pelanggan karangan Adam Idris (2007;18), kinerja adalah hasil yang diinginkan dari perilaku. Kemudian Seymour juga berpendapat dalam buku kinerja perusahaan terhadap pelanggan karangan Adam Idris (2007;18), kinerja merupakan tindakan-tindakan atau pelaksanaan tugas yang dapat diukur. Mangkunegara (2007) bahwa kinerja yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan padanya.

4. Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu Kecamatan)

Pengawas pemilu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu (pendaftaran pemilihan) dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik. Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia, dimana pengawas pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu.

Dalam peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 pasal 1 ayat 4, panitia pengawas pemilu kecamatan, selanjutnya disingkat menjadi panwaslu kecamatan adalah panitia yang dibentuk panwaslu kabupaten/kota yang bertugas mengawasi pemilu di wilayah kecamatan atau nama lain.

5. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto* sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan, apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelum (dalam hal ini berwujud suatu rencana). Irfan Fachrudin (2004;89).

Robert J. Mockler dalam Muhammad Fauzan (2006: 90) mengatakan pengawasan adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan tujuan pengawasan dalam perspektif hukum terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Pengawasan merupakan kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tersebut. Menurut Sujatmo mendefinisikan bahwa pengawasan adalah ibarat mata dan telinga pemimpin yang berfungsi sebagai peredam fakta, tetapi fakta dan kenyataan sebenarnya yang ia lihat atau di dengar itu tidak untuk di diamkan saja melainkan untuk di teruskan atau di laporkan kepala pimpinan sebagai bahan untuk menentukan kebijaksanaan atau tindakan korektif.

6. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pilkada atau pilukada adalah pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati/Walikota yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan pilkada telah diatur dalam undang-undang berikut adalah Dasar Hukum penyelenggaraan pilkada yang antara lain adalah:

1. Undang-undang Nomor: 23 tentang Pemerintah Daerah.

2. Undang-undang Nomor: 23 tentang penjelasan Pemerintahan Daerah.
3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor: 17 tentang Perubahan atas peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
4. PP pengganti UU Nomor: 3 tentang PERPU NO 3 TAHUN 2005.

Pemilihan secara demokrasi terhadap kepala daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah, maka pemilihan secara demokrasi dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala daerah melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah.

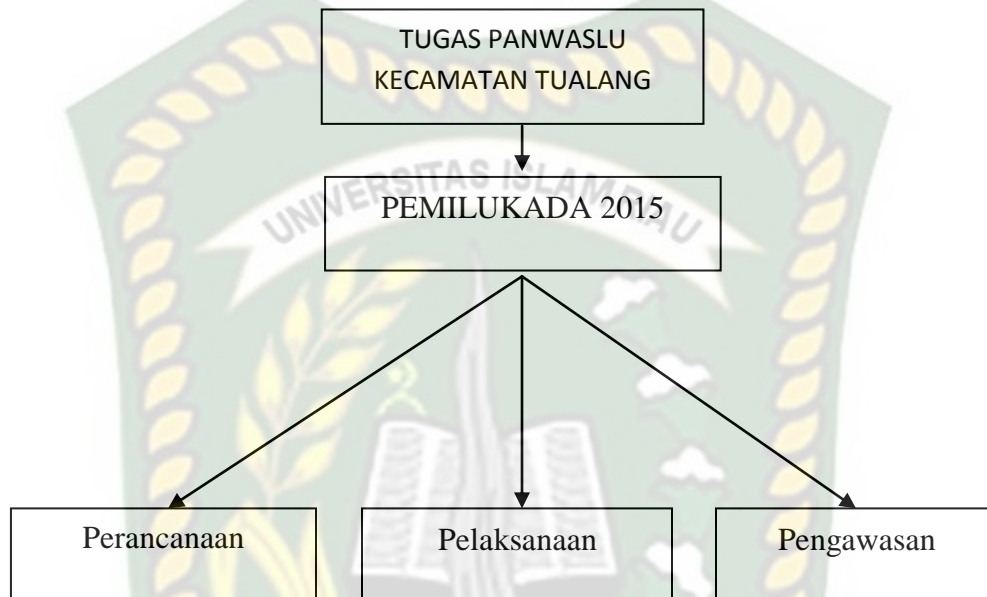
B. Kerangka Pikiran

Pemilihan umum (pemilu) merupakan agenda politik untuk menentukan format dan arah masa depan demokrasi Indonesia, melalui mekanisme keikutsertaan warga negara secara langsung dalam kanca politik praktis dalam mengartikulasi aspirasi dan kepentingan mereka.

Pilkada atau pilukada adalah pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati/Walikota yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk

memudahkan dalam mengetahui kerangka pikiran pada penelitian ini maka dapat di lihat pada bagian berikut ini:

Gambar 2.1: Kerangka Pikiran



C. Konsep Operasional Penelitian

Untuk memudahkan dalam melakukan penulisan ini, maka dengan ini diberi konsep operasional sebagai berikut:

1. Evaluasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah evaluasi kinerja panwaslu dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015.
2. Kinerja adalah suatu yang dicapai, prestasi yang di perhatikan tentang kemampuan kerja pegawai sehingga menghasilkan suatu yang optimal, maksudnya melihat Kinerja panwaslu dalam pemilihan kepala daerah kabupaten siak 2015.

3. Panwaslu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu (pendaftaran pemilihan) dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik.
4. Pilkada adalah pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati/Walikota yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Pengawasan terhadap pemutahiran data, Pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye, Pengawasan terhadap logistik pemilu dan pendistribusiannya, Pengawasan terhadap pelaksanaan dan perhitungan suara hasil pemilu dan Pengawasan terhadap pergerakan surat suara dari TPS ke PPK).

D. Operasionalisasi Variabel

Adapun penjelasan yang dilakukan dalam penelitian ini di tuangkan pada operasionalisasi variabel yang dilihat dari konsep yang meliputi defenisi evaluasi dalam kinerja panwaslu. Untuk lebih jelasnya mengenai operasionalisasi variabel penelitian dapat dilihat dari tabel di bawah ini.

Tabel 2.2: Operasionalisasi Variabel Penelitian

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (Ndraha, 2003;201)	Evaluasi kinerja panwaslu dalam pemilihan kepala daerah	1. Perencanaan 2. Pelaksanaan 3. Pengawasan	a. Musyawarah b. Melibatkan elemen masyarakat c. Koordinasi a. Sesuai perencanaan b. Sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam pemilu c. Transparansi a. Pengawasan terhadap pemutahiran data b. Pelaksanaan terhadap kampanye c. Pelaksanaan terhadap pendisitibusian d. Pelaksanaan terhadap perhitungan suara e. Pergerakan terhadap surat suara

Sumber: Data olahan penelitian 2016.