

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

Menurut (Nazir,1988:112). Studi kepustakaan selain dari mencari sekunder yang akan mendukung penelitian, juga di perlukan untuk mengetahui sampai kemana ilmu yang berhubungan dengan penelitian telah berkembang, sampai mana terdapat kesimpulan dan degeralisasi yang telah pernah dibuat,sehingga sesuatu yang diperlukan dapat diperoleh.

Dalam studi kepustakaan ini penulis memaparkan tentang teori-teori pemerintahan selain itu juga berkaitan dengan kebijaksanaan publik yang berkaitan dengan variable penelitian ini yakni peranan dan pengendalian Dampak Lingkungan.

#### 1. Teori Pemerintahan

Pemerintahan adalah suatu seni dan ilmu. Dikatakan sebagai suatu seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemeritahan mampu berkiat 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 material maupun formil, universal sifatnya, sistematika serta spesifik (khas). Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah”, dipersempit menjadi “perintah”.

Ada dua pihak yang terkandung, yaitu antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah. Pihak yang memerintah memiliki wewenang dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Menurut (Watampone, 1997:5). Pemerintahan awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Menurut (*The International Encyclopedia Of Sosial Science*, 1947).Pemerintah kemudian diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/exercising power.

Menurut C.F Strong (dalam Syafie 2005:2) pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama, harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka menyelenggarakan kepentingan Negara.

Bahkan menurut Kuper (2000:418), Istilah *goverment* (pemerintah) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Sedangkan menurut (Ndraha, 1997:7). Demikianlah salah satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik.

Menurut Azizy (2007:11) Pemerintah harus bekerja untuk kepentingan public sehingga target dan ukuran keberhasilan adalah terwujudnya kebijakan pelayanan serta sarana dan prasarana demi kesejahteraan, kemakmuran, keadilan dan ketentraman rakyat.

Pemerintah, Menurut Sedarmayanti (2004:9) Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang dapat menghormati kedaulatan rakyat yang memiliki tugas pokok mencakup.

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Mariam (dalam Syafiie 2005:23) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Rasyid (1998:38) membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*) dan pengaturan (*regulation*), untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihat pemerintahannya.

## 2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan public merupakan salah satu produk dan kegiatan administrasi dan manajemen didalam suatu organisasi yang meliputi tahapan-tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi. Sejalan dengan itu kebijakan public dapat didefinisikan pertanyaan sepanjang masa karena kebijakan public akan ada dan terus ada Negara yang mengatur kehidupan bersama.

Menurut (N. Dunn 2000;3) Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan tentang dan dalam proses kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan dan program public. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan secara kritis, menilai dan mengkonsumsi pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih dalam proses pembuatan kebijakan.

Menurut Syafiie (2005;145) Kebijakan Pemerintah adalah apa yang diputuskan oleh Pemerintah Pusat dengan perhatian utamanya adalah public policy, yaitu apapun yang dipilih pemerintah dengan demikian membuat berbagai kebijakan dalam mengatasi berbagai masalah yang timbul ditengah masyarakat.

Aderson (1975;12), Kebijakan Public adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan atau pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.



3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan publik yang di ambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan Pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat dan memaksa.

### 3. Teori Evaluasi

Menurut William N.Dunn, (2003:610). Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut.

Menegenangi kinerja Kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi sebagai berikut:

Efektivitas : Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai

Efisiensi : Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai  
hasil yang diinginkan

Resposivitas : Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan,  
preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu

Ketepatan : Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar  
berguna atau bernilai

Pemrataan : Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu

Evaluasi : Merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketatnya

#### **4. Teori Pengawasan**

Menurut Manulang, (1987;136). Pengawasan juga sangat berpengaruh pada peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dari pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet tersebut. Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apayang akan dilaksanakan, menilai dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Soejito. (1983;11), Pengawasan terhadap segala tindakan Pemerintah Daerah termasuk juga keputusan Kepala Daerah dalam Peraturan Daerah memiliki sifat:

1. Pengawasan Prefentif yaitu pengawasan dilakukan sesudah Keputusan Kepala Daerah di tetapkan tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku.
2. Pengawasan Refresif yaitu pengawasan dilakukan sebelum Keputusan atau Peraturan Daerah tersebut dikeluarkan atau dibuat.
3. Pengawasan Umum yaitu pengawasan terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dan komponen-komponen dalam Dinas Lingkungan Hidup.

#### **5. Konsep Sarang Burung Walet**

Untuk meningkatkan pengetahuan pengusaha wajib menanamkan kesadaran untuk memperhatikan keseimbangan antara masyarakat.Salah satunya

adalah memberikan bimbingan dan penyuluhan. Untuk itu Dinas Lingkungan Hidup Khusus nya Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten Bengkalis dapat melakukan kegiatan pengawasan terhadap dampak lingkungan.

Dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang bersumber dari pajak daerah. Pajak Sarang Burung Walet menjadi salah satu pendapatan aslid daerah Kabupaten Bengkalis, Maka dalam memudahkan pemungutannya Peranan Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten Bengkalis dalam mengawasi Pelaksanaan Pengendalian Dampak Lingkungan (Studi Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet) .

Menurut Setiawarti, (2007:2). Walet adalah sebangsa burung pemakan serangga, perburuan mencari makan dialam bebas dilakukannya secara bergerombol pula. Suatu hal yang mencirikan Burung Walet dengan Unggas lainnya adalah membuat sarang dari air liurnya. Kebiasaan inilah yang membedakan Walet dengan jenis burung lainnya nya yang ada di alam, burung ini memiliki warna yang gelap, terbangnya cepat dengan ukuran tubuh yang sedang/kecil, dan memiliki sayap berbentuk seperti sabit yang sempit dan runcing, kakinya sangat kecil begitu juga paruhnya dan jenis burung ini tak pernah hinggap dipohon. Burung Walet memiliki kebiasaan hinggap di gua-gua atau rumah-rumah yang cukup lembab, remang-remang sampai gelap dan menggunakan langit-langit untuk menempelkan sarang sebagai tempat istirahat dan berkembang biak.

Menurut Adrianto, (2005:5) walet adalah jenis satwa liar yang tidak dilindungi. Satwa ini memiliki ciri khas tersendiri dan termasuk dalam marga

*collocalia*. Burung ini adalah satwa yang banyak diburu karena sarangnya yang mahal, hasil dari peternakan walet ini adalah sarang yang dibuat dari air liurnya.

Menurut Setiawati, (2005;5). Sarang walet merupakan komoditas ekspor yang memiliki keunikan tersendiri. Sarang ini terbuat dari protein yang berasal dari air liur walet, sarang ini menempel di dinding goa atau plafon rumah tua. Panjangnya sekitar 10 cm dan lebarnya 5 cm. Sarang ini biasa dijadikan menu andalan restoran Cina di kota-kota besar di seluruh dunia, contohnya sup sarang burung, hidangan ini adalah hidangan yang prestisius.

### B. Penelitian Terdahulu

Dari penelitian terdahulu yaitu tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet (Studi Di Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru). Berikut penelitian terdahul:

**Tabel II.1 Nama Penelitian Terdahulu.**

No	Nama Peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Irmayani Arosya (2011)	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomo 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Sarang Burung Walet (Studi Di Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru)	Teori Pengawasan, Metode Penelitian Kuantitatif.	Lokasi penelitian, Variabel yang diteliti, Kerangka berpikir.

Menurut Syafi'e, (2011:3). Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu yang dapat menguasai serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian

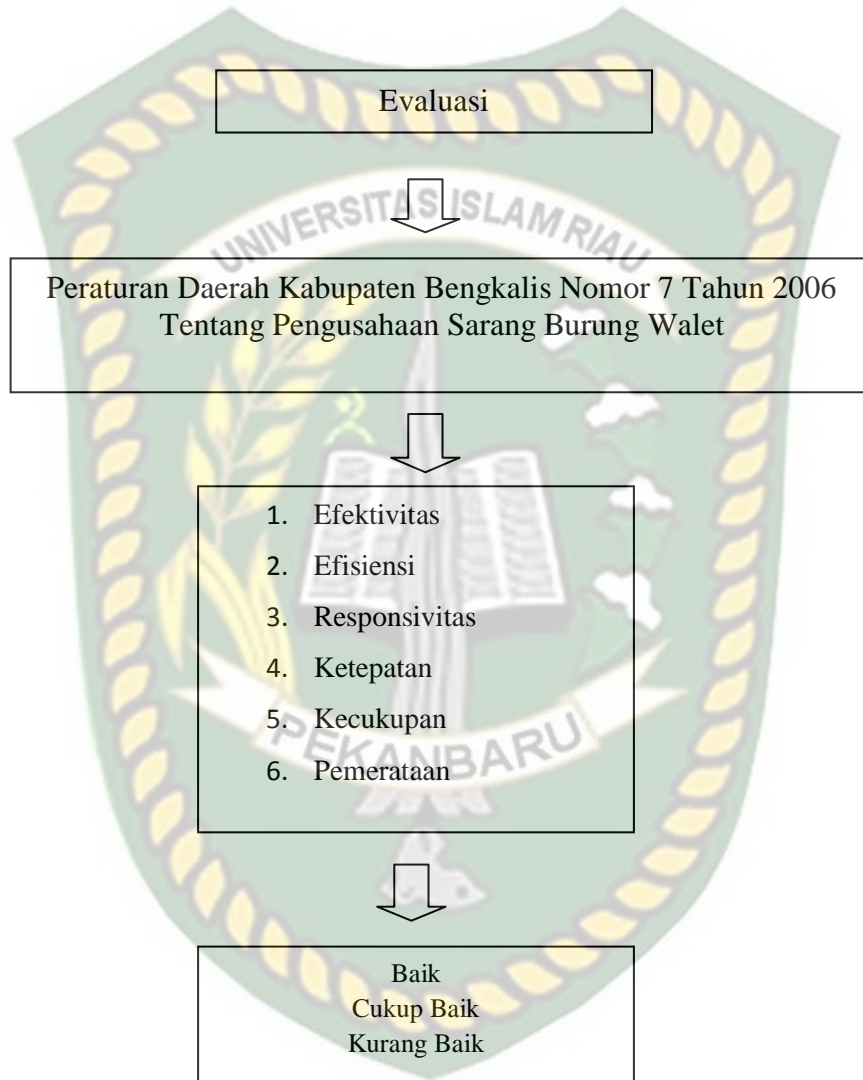


dalam masyarakat lebih jauh ditegaskan pemerintahan adalah segala daya segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuan.

### C. Kerangka Pikir

Berdasarkan dari variable penelitian **“Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengusahaan Sarang Burung Walet ”** kemudian diukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur tersebut agar tidak terjadi kesalah pahaman dan penafsiran makna. Dari uraian diatas, dapat diambil kesimpulan untuk dijadikan kerangka pikiran bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2006 yaitu objek dan subjek pelaksanaan yang dijadikan indikator akan menampilkan gambar sebagai berikut :

**Gambar II.1 Kerangka Pemikiran Tentang “Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengusahaan Sarang Burung Walet.”**



**Sumber : Teori Ilmu Pemerintahan**

#### **D. Hipotesis**

Diduga keberhasilan dari hasil pengawasan tugas Dinas Lingkungan Hidup khususnya Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kabupaten

Bengkalis dengan memenuhi enam faktor Efektifitas, Efisiensi, Responsivitas, Ketepatan, Kecukupan, Pemerataan.

#### **E. Konsep Operasional**

Guna menghindari salah penafsiran mengenai konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka akan dijelaskan batasan konsep yang akan dioperasionalkan yang kemudian akan diuji melalui pengukuran:

Adapun konsep-konsep yang digunakan sebagai berikut:

1. Pemerintahan adalah semua badan organisasi yang berfungsi melindungi dan memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penelitian ini pemerintah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengusahaan Sarang Burung Walet.
2. Evaluasi yang dimaksud disini merupakan kegiatan pemberian nilai atas semua fenomena, yang didalamnya terkandung penilaian nilai. Dalam hal ini yang ingin dievaluasi adalah Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengusahaan Sarang Burung Walet.
3. Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
4. Pengusahaan yang dimaksud adalah pengusahaan sarang burung walet di Kabupaten Bengkalis.

5. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.
1. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.
2. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok masyarakat tertentu.
3. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.
4. Pengawasan adalah satu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang akan dilaksanakan, menilai dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.









1	2	3	4	5
			<p>tentang izin</p> <p>4. Menerbitkan surat dari badan pengendalian dampak lingkungan daerah (bapedalda) tentang izin undang-undang gangguan (HO)</p>	Kurang Baik
		5.Kecukupan	<p>1. Pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet telah memperhatikan dampak lingkungan</p> <p>2. Pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet telah memperhatikan pertimbangan teknis.</p> <p>3. Pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet telah sesuai dengan tata ruang wilayah.</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		6. Pemerataan	<p>1. Pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet memaksimalkan kesejahteraan individu dan masyarakat. Pengelolaan dan perusahaan sarang burung</p>	



1	2	3	4	5
			<p>walet dapat diuntungkan dalam keadaan sosial.</p> <p>2. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet diberikan pelatihan oleh dinas lingkungan hidup agar menjalankan usaha dengan baik.</p>	

