

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini sangat diperlukan konsep-konsep dan landasan teori serta aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan pemerintah, evaluasi, kebijakan, perencanaan dan pembangunan dalam hal peraturan daerah, maka penulis merangkai beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian ini. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian peneliti yang akan dihubungkan pada permasalahan yang akan dibahas guna mendapatkan hasil yang baik, semoga menjadi acuan dari penelitian ini tidak keluar dari kerangka dan tujuan yang dimaksud.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan dari dua sudut pandang, yaitu pertama dari sudut pandang bagaimana seharusnya (sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan pada saat dibutuhkan), jadi *normative*, ideal. Kedua dari sudut pandang bagaimana seharusnya, (pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak, jadi empiris). Berdasarkan itu dapat dirumuskan ruang lingkup pemerintahan.

Konsep ilmu pemerintahan menurut H.A Barsz dalam Syafei (2005:21) mengatakan bahwa maksudnya ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang

mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara kedalam maupun keluar terhadap warganya.

Sedangkan menurut Ndharma, mendefinisikan pemerintahan adalah orang yang berwenang memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlakukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Menurut Ndharma ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan setiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan (Syafei, 2004:34).

Pemerintahan juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan pemerintahan yaitu pemerintah. Secara umum tugas-tugas pokok pemerintah antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulikan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan dengan diantara masyarakat, menjamin perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat yang dapat berlangsung secara alami.

- c. Peraturan yang adil kepada seluruh masyarakat tanpa ada perbedaan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga nonpemerintahan atau lebih baik dikerjakan oleh pemerintahan.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi menguntungkan masyarakat.
- g. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup (Rasyid, 1997: 13)

Menurut Syafei (2001:21) ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni karena berupaya banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan ilmu karena memnuhi syarat-syaratnya, yang dapat dipelajari bagaimana melaksanakan kepengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan secara benar.

Surya Ningrat mengatakan disiplin ilmu yang tertua adalah ilmu pemerintahan, karena sudah dipelajari oleh para filosof sejak sebelum masehi, yakni Plato dan Aristoteles (Syafei : 34)

Rhosental berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari stukturstruktur dan proses-proses pemerintahan umum (Syafei 2004:34).

Menurut Mussanef (Syafei,2004:34), ilmu pemerintahan juga dapat didefenisikan sebagai berikut:

- a. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta meyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilioleh dinas tersebut, atau
- b. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umu sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problematika ke dalam dan keluar , atau
- c. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapa dihindari pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain dan mengusahakan agar dapat keserasian pendapat serta yang tidak yang efektif dan efesien dalam pemerintahan, atau
- d. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam artian seluas-luasnya baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehinga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Bangsa dan Negara.

1. Pemerintahan

Menurut Sedarmayanti (2004:9) Pemerintah 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 umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Menurut Sedarmayanti (2004:11) menyatakan terselenggaranya *good governance* merupakan persyaratan bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan apresiasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan Negara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat dan jelas, sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Pemerintah adalah gejala yang kompleks dan berkembang seiring dengan perkembangan dunia ini. Ia menjadi bermakna ketika mampu untuk memberikan arti yang seluas-luasnya bagi kemaslahatan banyak orang. Kondisi ini masyarakat agar pemerintah dapat berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan dapat diterima oleh masyarakat secara universal melalui distribusi

nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka ketelibatan segenap masyarakat sebagai pemetik manfaat dalam segala proses pemerintah diharapkan mampu untuk mendatangkan kesejateraan yang dapat dinikmati oleh setiap anggota masyarakat. Tanpa itu pemerintahan lebih terlihat sebagai segala sebaliknya, yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Pemerintahan merupakan suatu fenomena yang awal dan perkembangannya selalu berkaitan dengan hubungan antara memerintah dan diperintah. Ungkapan yang sederhana ini ternyata dalam praktiknya merupakan suatu pemahaman yang rumit dan memiliki pengaruh yang sangat besar dalam tatanan kehidupan pemerintahan Negara pada akhir-akhir ini.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik, gejala pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan. Menurut Kuper (2000:418) istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik, demikian salah satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik.

2. Pemerintahan daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan

peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah.

Siswanto Sunarno (2008:54) menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain:

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan terakhir Nomor 23 Tahun 2014.

Tujuan pembentukan pemerintahan daerah pada dasarnya dimaksud untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Menurut Suhandy dalam Riawan (2009:197) Pemerintah (government) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, act*. Dalam bahas Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya.

Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, atc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam

atri sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja (W.Riawan Tjandra 2009:197).

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asasotonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan,

pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antara susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.

Selain dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintahan daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintahan pusat. Siswanto Sunarno (2009:8) berpendapat bahwa konsep pemikiran tentang otonomi daerah mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemikiran-pemikiran tersebut antara lain:

pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemikiran ke dua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpontesi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat merupakan utama dari tugas pemerintah.

Seiring dengan prinsip di atas, dan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berpotensi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Di samping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya. Artinya, mampu membangun kerja sama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antara daerah. Hal yang tidak pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah. Artinya, harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

3. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye dalam *Understanding public policy* (1987:17) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sedangkan menurut Chiff J.O Udaji dalam Abdul Wahab (2001:5) mendefinisikan kebijakan publik atau kebijakan Negara sebagai “ *An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large*”(suatu tindakan bersangsi yangb mengarah pada suatu masalah sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan mempengaruhi sebagian besar masyarakat).

Selanjunya Harold D Laswell dan Abraham Kaplam dalam islamnya mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai “ *a projected program of goas, values and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah) (1984: 16) Amarah Raksasanya dalam islamnya juga mengemukakan bahwa “kebijakan public sebagai suatu taktik dan startegi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan “. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;

- b. Taktik atau startegi dari berbagai langka untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari takti atau startegi (islamny,1984:17-18).

Defenisi lain dikemukakan oleh James Anderson “*public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials*” (islamy,1984:19). Implikasi dari defenisi-defenisi yang dikemukakan oleh para ahli di atas merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.Kedua, bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. Ketiga, bahwa kebijakn itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Keempat, bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. Kelima, bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Kesimpulan lain mengenai defenisi kebijakan publik yang ditemukan oleh para pakar tersebut di atas mengatakan bahwa setidaknya ada empat asensi yang terkandung dalam pengertian kebijakan publik yaitu, pertama kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan pemerintah. Kedua, kebijakan publik tidak hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan.Ketiga, kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud

dan tujuan tertentu. Keempat, kebijakan publik harus senantiasa ditunjukkan untuk kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, pengertian-pengertian kebijakan publik di atas menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini sebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh David Easton sebut sebagai "*authorities in apolitical system*" yaitu penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah :

- a. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.
- b. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.
- c. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditunjukkan oleh masyarakat.

Menurut RS. Parker seperti dikutip Mas Roro Lirik Ekowat, dalam bukunya "Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan dan Program", berpendapat

bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Sedangkan menurut Anderson (dalam Ekowati 2005:5) dikatakan bahwa kebijakn publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga/ badan-badan pemerintah dan pejabat-pejabatnya. Selanjutnya diungkapkan bahwa implikasi defenisi dari pengertian ini adalah:

- a. Bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau tindakan yang berorientasi pada maksud dan tujuan.
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola tindakan pemerintah/ pejabat pemerintah.
- c. Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah.
- d. Bahwa kebijakan itu berdasarkan pada peraturan atau perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Pakar lain Nakamura dan Smallwood (Ekowati, 2005:5-6) mengatakan bahwa kebijakan publik berarti serangkaian intruksi dari para pembuat keputusan pada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut. Namun dalam kontes kebijakan publik ini, seperti dirangkum Bambang Sunggono (1994:23-24) menyatakan, bahwa kedua ahli tersebut menyatakan sebagai suatu pilihan atau tindakan dan melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu:

- a. Perumusan kebijakan,

- b. Pelaksanaan kebijakan,
- c. Penilaian kebijakan atau evaluasi.

Berdasarkan pandangan Nakaruma dan Smallwood tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa makna kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah guna melaksanakan suatu kegiatan yang diawali dari pembuatan atau perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan.

4. Teori Evaluasi

Kata evaluasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *Evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran, sedangkan menurut pengertian istilah evaluasi merupakan suatu kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan suatu objek dengan menggunakan instrument dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan.

Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai sari sesuatu. Dari aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data dan informasi, pengolahan, penafsiran dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi juga dapat diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. (Nurcholis, 2005 :169)

Kemudian dinyatakan evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya dan ada berbagai model evaluasi, 3 (tiga) diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (Pelaku, *treatment*). Tolak ukurnya adalah *Before*.
- b. Model *Das Sollen-Das Sain*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan kenyataan. Tolak ukurnya adalah *Das Sollen*.
- c. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah Kelompok Kontrol. (Ndraha, 2001 :202).

Adapun evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. (Winarno, 2007 :230).

5. Teori Kebijakan

Menurut Brewer dalam *Studying public policy*, proses kebijakan terdiri atas 6 tahap:

- 1) Pemulaan /penanaman (investasi),
- 2) Estimasi (perkiraan),
- 3) Seleksi (pemilihan),
- 4) Implementasi (penerapan),

- 5) Evaluasi (penilaian)
- 6) Terminasi (penyelesaian).

Dalam pandangan Brewer, invensi atau permulaan mengacu pada tahap paling awal dalam rangkaian tersebut ketika masalah akan dirumuskan. Dia menjelaskan bahwa tahap ini dapat digolongkan sebagai tahap perumusan masalah dan pencapaian solusi. Tahap kedua adalah perkiraan yang berhubungan dengan berbagai solusi yang akan diterapkan pada tahap sebelumnya. Tahap ini akan melibatkan evaluasi teknis dan pilihan normative. Tujuan tahap ini adalah untuk mempersempit pilihan-pilihan yang masuk akal dengan tidak memasukkan pilihan-pilihan yang mungkin saja dapat diterapkan. Tahap ketiga terdiri dari atas pengambilan satu atau kombinasi solusi yang diterapkan hingga akhir tahap ini. Ketiga tahap selanjutnya adalah tahap yang memberikan pilihan-pilihan, mengevaluasi hasil dan seluruh proses dan pemberhentian kebijakan untuk mendapatkan kesimpulan yang dicapai dari evaluasi tersebut.

B. Kerangka Berfikir

Dalam sebuah penelitian, kerangka pemikiran memegang peranan penting dalam menentukan arah penelitian tersebut, agar tidak terjadi penyimpangan, baik dalam rangka menyusun, pengumpulan data, maupun dalam pelaporan hasil penelitian. Kerangka pikir yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Gambar II.1 Kerangka Pikir



C. Konsep Operasional

Sebagai landasan yang digunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian ini, maka perlu dijelaskan sedikit tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No. 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung. Untuk menghindari terjadinya kesalah pahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu adanya penjelasan tentang konsep operasional dalam penelitian ini. Secara umum, dapat dikatakan konsep karena mengungkapkan pentingnya fenomena yang dimaksud jelas baik pengamat dan dapat dikaji secara sistematis (Supian, 2004:82).

Defenisi operasional adalah suatu defenisi yang diberikan kepada suatu variable penelitian dengan cara memberikan arti ataupun mendeskripsikan (mengambarkan) kegiatan atau memberikan suatu operasional pekerjaan yang diperlukan untuk mengukur suatu variable tersebut (Supian 200:105). Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai (Supian 2005:82).

Adapun yang menjadi konsep operasional dalam penelitian Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No. 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung di Kecamatan Pangkalan Bunut adalah :

1. Pemerintah daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemerintahan daerah Kecamatan Pangkalan Bunut Kabupaten Pelalawan.

2. Evaluasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah meninjau atau menilai kembali pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No. 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung.
3. Pelaksanaan Peraturan Daerah yang dimaksud adalah persyaratan Mendirikan Bangunan Gedung yang berjalan sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No. 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung.
4. Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.
5. Bangunan yang dimaksud adalah bangunan usaha penangkaran sarang burung walet, walet yang dimaksud adalah hewan liar yang berada di alam.
6. Persyaratan bangunan gedung adalah setiap bangunan gedung harus memiliki persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung
7. Persyaratan kenyamanan bangunan gedung adalah persyaratan bangunan gedung meliputi kenyamanan ruang gerak dan hubungan antar ruang gerak, kenyamanan kondisi udara dalam ruang, kenyamanan pandangan, serta kenyamanan terhadap tingkat getaran dan kebisingan.

D. Operasional Variabel

Adapun operasional variabel dalam penelitian mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No. 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung (Studi Mendirikan Bangunan Penangkaran Sarang Burung Walet Di Kecamatan Bunut) adalah sebagai berikut:

Tabel II.1Operasional variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
Evaluasi dapat diartikan sebagai suatu proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis lainnya (Ndraha 2003:20)	Evaluasi Kebijakan	1. Pasal 4 klasifikasi bangunan gedung fungsi usaha dengan fungsi utama melakukan usaha.	1. Bangunan gedung fungsi usaha dengan fungsi utama di Kecamatan Bunut.	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		2. Pasal 8 Persyaratan Bangunan Gedung ayat (3) peruntukan lokasi.	1 Ketentuan persyaratan kesesuaian bangunan gedung peruntukan usaha penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Bunut.	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		3. Pasal 75persyaratan kenyamanan terhadap tingkat getaran dan kebisingan.	1. Persyaratan kenyamanan Bangunan gedung usaha penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Bunut.	Baik Cukup Baik Tidak Baik

Sumber :modifikasi 2018

E. Teknik Pengukuran

Berdasarkan pada konsep operasional diatas maka penulis akan melakukan pengukuran terlebih dahulu terhadap Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung (Studi bangunan penangkaran burung walet di Kecamatan Bunut). Pelaksanaan perda tersebut dapat dikatakan:

1. Pasal 4 klasifikasi bangunan gedung fungsi usaha dengan fungsi utama melakukan usaha.:

Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori baik atau berada pada $\geq 67\%$ - 100%.

Cukup Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik atau berada pada 34% - 66%.

Tidak Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori tidak baik atau berada pada $\leq 1\%$ - 33%.

2. Pasal 8 Persyaratan Bangunan Gedung peruntukan lokasi:

Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori baik atau berada pada $\geq 67\%$ - 100%.

Cukup Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik atau berada pada 34% - 66%.

Tidak Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori tidak baik atau berada pada $\leq 1\%$ - 33%.

3. Pada pasal 75 Persyaratan Kenyamanan Bangunan Gedung dikatakan:

Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori baik atau berada pada $\geq 67\%$ - 100%.

Cukup Baik : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori kurang baik atau berada pada 34% - 66%.

Tidak Baik atau berada : Apabila setiap indikator penelitian adalah pada kategori tidak baik atau berada

