

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR**

#### **A. Studi Kepustakaan**

##### **1. Pemerintahan**

Menurut Syafiie (2010)<sup>37</sup>), secara etimologi pemerintah dapat diartikan sebagai berikut ini:

- a) Pemerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh, yang berarti memiliki empat unsur yaitu terdiri dari dua pihak, unsur yang diperintah yaitu rakyat, unsur yang memerintah yaitu pemerintah itu sendiri dan antara keduanya ada hubungan;
- b) Setelah ditambah awalan 'pe' menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus;
- c) Setelah ditambah akhiran 'an' menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal.

Secara normatif, keberadaan pemerintah merupakan salah satu unsur dari tiga unsur penting berdirinya sebuah negara modern, di samping rakyat dan wilayah. Oleh rakyat yang bersangkutan, sebuah organisasi pemerintahan diberikan kekuasaan (*power*) untuk menjalankan pemerintahan guna melayani kepentingan rakyat sebagai salah satu tugas pokoknya. Dalam menjalankan tugas tersebut sebuah pemerintahan harus mendasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku agar tercapai ketertiban dalam proses pelaksanaannya. Inilah salah satu ciri sebuah organisasi pemerintahan modern yang membedakan dengan

sebuah organisasi pemerintahan tradisional yang acuannya bukan rule of law tetapi sebuah kekuasaan atau kekuatan (Nawawi, 2013 : 17)

Menurut Munaf (2016:47), pemerintah dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintah berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma Baru pemerintah dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara.

## **2. Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kesetimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Otodo, 2008:133)

Berdasarkan Undang-undang Negara Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur

penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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 Republik Indonesia Tahun 1945.

### **3. Otonomi Daerah**

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5, bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 pasal 4, 5, dan 6 sumber pendanaan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah daerahnya dalam pelaksanaan kegiatannya adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota dapat memperoleh dana dari sumber-sumber yang dikategorikan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
2. Memperoleh transfer dana dari APBN yang dialokasikan dalam
4. bentuk dana perimbangan yang terdiri dari bagi hasil pajak, bagi hasil bukan pajak, DAU dan DAK. Pengalokasian dana perimbangan ini selain ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan APED, juga bertujuan untuk mengurangi/memperkecil perbedaan kapasitas fiskal antar daerah
3. Daerah memperoleh penerimaan dari sumber lainnya seperti bantuan dana kontijensi dan bantuan dana darurat
4. Menerima pinjaman dari dalam dan luar negeri

#### **4. Kebijakan Publik**

Menurut Budiarto (2014:20), kebijakan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Menurut Carl J Federick dalam Agustino (2008:7), 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. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan

tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut James A. Ander dalam Islamy (2002:17), kebijakan adalah suatu rangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Menurut Nugroho (2008:185), kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah. Subarsono (2005:3) menambahkan bahwa kebijakan publik dapat berupa Undangundang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati.

Menurut Syakrani dan Syahrani (2009:188), keberfungsian pelayanan publik menggambarkan: (1) pemerintah mampu menyediakan pelayanan publik sesuai dengan preferensi dan kebutuhan penduduk, (2) pemerintah mampu menyelenggarakan fungsi ini dengan mutu prima. Kemampuan menyediakan pelayanan publik sesuai dengan preferensi dan kebutuhan penduduk melukiskan setidak-tidaknya dua hal: (1) terjadinya pergeseran *mindset*, kultur kerja, dari berorientasi pada diri sendiri ke fokus pada oranglain. Sesuatu yang tak mudah, khususnya di lingkungan birokrasi yang terbiasa dengan kultur minta-dilayani; (2) terjadinya peningkatan kompetensi baik dalam melakukan need assessment, perencanaan dan targeting maupun dalam penyediaan pelayanan publik. Ini juga

merupakan sesuatu yang sulit, juga birokrasi yang terbiasa tidak akrab dengan penduduk.

Menurut Suwitri (2008:13) mencontohkan bahwa pergeseran nilai-nilai masyarakat dapat mengakibatkan pergeseran kebijakan publik seperti dicontohkan tatanan masyarakat yang sangat terbuka akan nilai-nilai baru membuat beberapa negara melegalkan perkawinan sesama jenis. Sebaliknya negara juga dapat mengkampanyekan atau bahkan memaksakan suatu nilai kepada masyarakat, seperti dicontohkan program KB yang mula-mula ditentang sebagian kalangan masyarakat pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat setelah pemerintah membuat kebijakan tentang KB, memberi penyuluhan, menyediakan sarana dan prasarana dan merangkul pemukapemuka agama untuk mendukung program tersebut.

Menurut Mahmudi (2005), Manajemen Kinerja Sektor Publik menyatakan bahwa tujuan pengukuran kinerjanya adalah:

1) Mengetahui Tingkat Ketercapaian Tujuan Organisasi

Penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat ketercapaian tujuan dan menunjukkan apakah organisasi berjalan sesuai arah atau menyimpang dari tujuan yang ditetapkan.

2) Menyediakan Sarana Pembelajaran Pegawai

Penilaian kinerja merupakan sarana untuk pembelajaran pegawai tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak dan memberikan dasar dalam perubahan perilaku, sikap, ketrampilan atau pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai untuk mencapai hasil kerja terbaik. Proses

penilaian kinerjanya dilakukan melalui refleksi terhadap kinerja masa lalu, evaluasi kinerja saat ini, identifikasi solusi permasalahan kinerja saat ini dan membuat keputusan untuk perbaikan kinerja yang akan datang.

3) Memperbaiki Kinerja Periode-periode Berikutnya

Penerapan penilaian kinerja dalam jangka panjang bertujuan untuk membentuk budaya berprestasi di dalam organisasi dengan menciptakan keadaan dimana setiap orang dalam organisasi dituntut untuk berprestasi. Kinerja saat ini harus lebih baik dari kinerja sebelumnya. Kinerja yang akan datang harus lebih baik daripada sekarang.

4) Memberikan Pertimbangan yang Sistematis dalam Pembuatan Keputusan Pemberian Penghargaan dan Hukuman

Organisasi yang berkinerja tinggi berusaha menciptakan sistem penghargaan seperti kenaikan gaji/tunjangan, promosi atau hukuman seperti penundaan promosi atau teguran, yang memiliki hubungan yang jelas dengan pengetahuan, ketrampilan dan kontribusi terhadap kinerja organisasi.

5) Memotivasi Pegawai

Demikian adanya penilaian kinerja yang dihubungkan dengan manajemen kompensasi, maka pegawai yang berkinerja tinggi atau baik akan memperoleh penghargaan.

6) Menciptakan Akuntabilitas Publik

Penilaian kinerja menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial dicapai yang menjadi dasar penilaian akuntabilitas. Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja sebagai bahan untuk mengevaluasi kinerja organisasi dan berguna bagi pihak internal maupun eksternal organisasi.

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Menurut Edwards III (2003), faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi adalah sebagai berikut:

a) Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit.

Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakannya sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

b) Sumberdaya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana,

informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor.

Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

#### c) Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon

program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

#### d) Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter menunjukkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam implementasi kebijakan,

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- 2) Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana;
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota legislatif dan eksekutif);
- 4) Vitalitas suatu organisasi;
- 5) Tingkat komunikasi "terbuka", yaitu jaringan kerja komunikasi horizontal maupun vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi;
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

## 5. Evaluasi

Menurut Ndraha (2003:201), evaluasi dapat diartikan sebagai suatu proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis lainnya. Ada beberapa model evaluasi, di antaranya adalah *before-after*, yaitu perbandingan

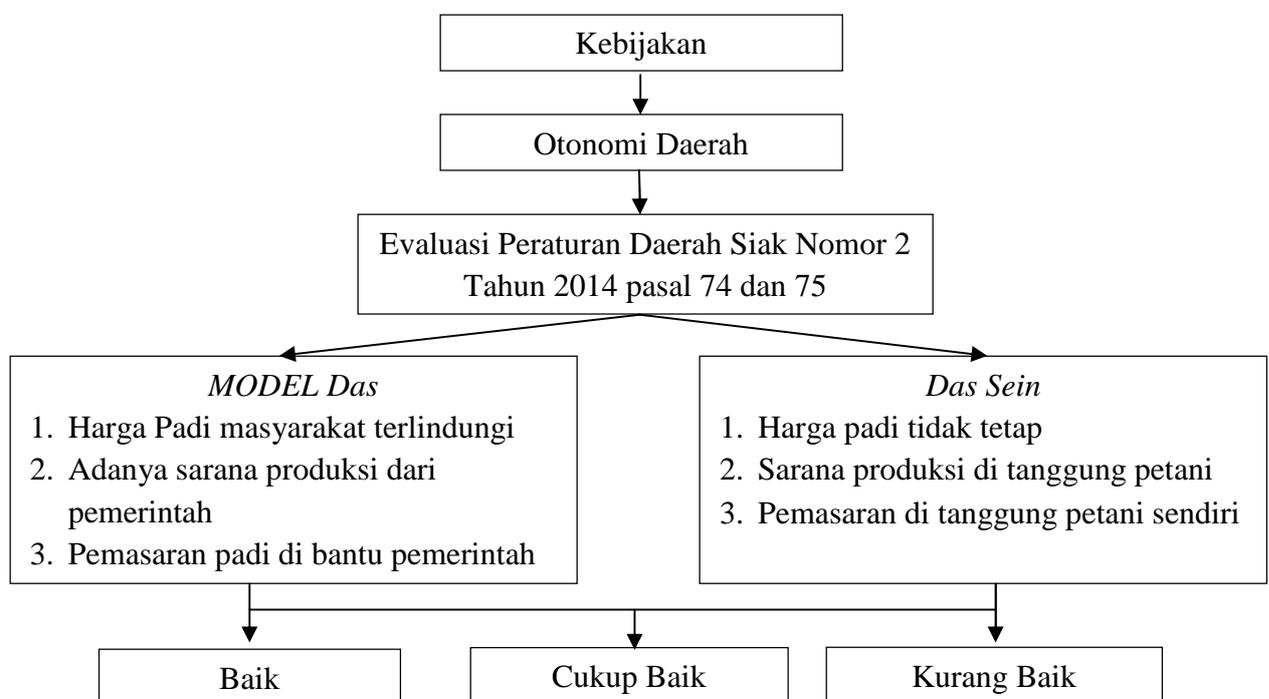
antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment. Tolak ukurnya adalah kondisi sebelumnya (*before*).

Menurut Ndraha (2003:202), terdapat beberapa model evaluasi, yaitu sebagai berikut:

1. Model *Before After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah tindakan (perlakuan/treatment). Tolak ukurnya adalah kondisi sebelumnya (*before*);
2. Model *Dos Solien-Dos Seim*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Dos Solien* (seharusnya);
3. Model Kelompok. Kontrol tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

## B. Kerangka Pikir

**Gambar II.1 : Kerangka pikri tentang evaluasi pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014 pasal 74 dan 75 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Studi Studi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kecamatan Siak Auh)**



Sumber : Modifikasi Penulis, 2016

### **C. Konsep Operasional**

Konsep operasional dalam penelitian ini bertujuan untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap judul penelitian dan masalah penelitian, oleh sebab itu perlu penejelasan sebagai berikut:

1. Evaluasi adalah usaha merefleksikan sejauh mana keberhasilan dari suatu pelaksanaan program atau kegiatan, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014 pasal 74 dan 75
2. Pelaksanaan adalah usaha menerapkan sesuatu, yang dimaksud pelaksanaan dalam penelitian ini adalah usaha menerapkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014 pasal 74 dan 75 oleh Pemerintah Kabupaten Sia
3. Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014 pasal 74 dan 75 adalah Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, petani yang dikaji adalah petani di Kecamatan Sabak Auh Kabupaten Siak
4. Model Das SoIlen-Das Sein adalah model evaluasi dengan membandingkan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya

### **D. Operasional Variabel**

Operasional variabel dalam penelitian ini berguna untuk menjelaskan konsep dari variabel yang diteliti, dan indikator dari variabel penelitian. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel II.1 berikut ini.

**Tabel II.1 Operasionalisasi Variabel Penelitian tentang evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014 pasal 74 dan 75 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (Studi Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kecamatan Sabak Auh)**

<b>Konsep Variabel</b>	<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>	<b>Pengukuran</b>
Menurut Ndraha (2003 : 201), evaluasi dapat diartikan sebagai suatu proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis lainnya. Ada beberapa model evaluasi di antaranya adalah <i>before-after</i> yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment, tolak ukutnya adalah kondisi sebelumnya ( <i>before</i> ))	Evaluasi kebijakan	1) Harga komoditi yang menguntungkan	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		2) Memperoleh sarana dan prasarana produksi	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		3) Pemasaran hasil pertanian pokok	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		4) Pengutamaan hasil pertanian pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan daerah dan mendukung pangan nasional, dan / atau	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		5) Kompensasi akibat gagal panen	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		6) Penguatan kelembagaan petani,	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		7) Penyuluhan dan pelatihan	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		8) Pemberian fasilitas sumber pembiayaan / permodalan	a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik
		9) Pemberian bantuan	a) Baik

1	2	3	4
		kredit kepemilikan lahan pertanian  10) Pembentukan dan / atau penguatan lembaga permodalan bagi petani  11) Pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga  12) Pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi atau pemberian fasilitas pemasaran hasil pertanian (Sumber perda Kabupaten Siak Nomor 2 Tahun 2014)	b) Cukup baik c) Kurang baik  a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik  a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik  a) Baik b) Cukup baik c) Kurang baik