

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi kepustakaan

1. Ilmu pemerintahan

Ilmu pemerintahan menurut H.A Brasz dalam Syafie (2011:62-63) adalah ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun keluar terhadap warganya.

Dalam pengertian lain. D.G.A Van Poejle dalam Syafie (2011:62) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mengajarkan bagaimana Dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya, dan dalam pengertian yang sama U.Rosanthal dalam Syafie (2005:21) menjelaskan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja ke dalam dan ke luar struktur dan proses pemerintahan umum.

Sedangkan Taliziduhu Ndraha dalam syafie (2011:63) mendefinisikan ilmu pemerintahan yakni ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan setiap orang akan jasa public dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh orang yang bersangkutan.

Menurut Syafie (2011:66) ilmu pemerintahan adalah ilmuyang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi,yudikasi dan eksekusi,dalam hubungan pusat dengan daerah, antar lembaga serta anatara yang memerintah dengan yang diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.

Selanjutnya menurut Montesque (dalam setiawan,2004:3) pemerintah adalah seluruh lembaga Negara yang bisa dikenal dengan nama Trias Politica baik itu legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang) maupun yudikatif (mengawasi pelaksanaan undang-undang), sehingga bisa diketahui bahwa pemerintahan merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem yang memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan dilaksanakan oleh eksekutif,legislatif dan yudikatif sebagai subsitem tersebut.

Rasyid mengemukakan bahwa:“Untuk mengetahui suatu masyarakat,maka lihatlah pemerintahannya. Artinya, fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri, tugas pokok selanjutnya menurutny adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan,pemberdayaan yang membuahkan kemandirian,serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.(Dalam Nabolo,2006:23)

Fungsi pemerintah secara umum adalah : (musanaf 1992:22).

- a. Menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan
- b. Pembangunan,dan
- c. Pembinaan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan menghendaki terlaksananya sebagai kebijaksanaan dan program oleh seluruh badan pemerintah. Berbagai pelaksanaan program dan pencapaian sasaran pembangunan yang ada merupakan kegiatan yang bersifat antara sektor dan antara lembaga.

Menurut peraturan pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menyebutkan kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten kota dalam wilayah kerja kecamatan.

Pembinaan sebagai suatu konsep yang selalu dipakai untuk memacu pertumbuhan pembangunan di berbagai sektor selalu mendapat perhatian dari pemerintah. Hal ini tentu disebabkan karena pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pembangunan sementara pembangunan akan berhasil bila masyarakat tau dan mengerti apa yang seharusnya ia lakukan sebagai bagian dari pergerakan pembangunan.

Apabila jika dilihat dari birokrasi pemerintahan yang sekarang sebagai berjalan, pemerintahan daerah dituntut untuk menata kembali format organisasi pemerintahan dan aktifitasnya. Selama ini pemerintahan yang dinyalakan belum dilaksanakan secara maksimal, hal ini dikarenakan kinerja aparat yang masih lemah. Secara substantif, menurut rasyid (1997:48) tugas pokok pemerintahan dibagi dalam 3 fungsi pokok yakni :

- 1) Pelayanan (service)
- 2) Pemberdayaan (empowerment)
- 3) Pembangunan (development)

Pembinaan sebagai suatu konsep yang selalu dipakai untuk memacu pertumbuhan pembangunan di berbagai sektor selalu mendapat perhatian dari pemerintah. Hal ini tentu disebabkan karena pemerintah bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pembangunan sementara pembangunan akan berhasil

apabila masyarakat tahu dan mengerti apa yang seharusnya ia lakukan sebagai bagian dari penggerak pembangunan. Karena itu peranan pemerintah dalam hal ini Lurah diharapkan melakukan berbagai pembinaan terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada dilingkungan kerjanya.

Selain itu menurut Situmorang 1994 :176 bahwa pembinaan dilakukan untuk meningkatkan kemampuan semangat dan kegairahan kerja disiplin dalam melaksanakan tugas yang bertanggung jawab dan mempunyai nilai yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugas.

Ndraha (2011:74-75) menjelaskan berbagai konsep tentang pemerintahan sebagai berikut:

- 1) Badan publik, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh *route pro pading* suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi.
- 2) Pemerintah dalam arti terluas adalah semua lembaga negara seperti di atur dalam Undang-Undang Dasar (konstitusi) suatu negara.
- 3) Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.
- 4) Pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja

- 5) Pemerintah dalam arti tersempit yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi, birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan dipilih melalui pemilihan oleh lembaga perwakilan.
- 6) Pemerintah dalam arti pelayanan, diambil dari konsep *civie servanc*, di sini pemerintah dianggap sebagai sebuah warung (Toko) dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan (Pembeli)
- 7) Pemerintah dalam konsep pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara padatingkat pusat (tertinggi), pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah daerah.
- 8) Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah, berbeda dengan pemerintah pusat yang dianggap mewakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas- batasnya.
- 9) Pemerintah dalam konsep wilayah. Pemerintah dalam arti ini dikenal dengan negara yang menggunakan azas dekonsentrasi dan desentralisasi, contohnya Indonesia di bawah UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah. Kekuasaan urusan pusat di daerah dikelola oleh pemerintah wilayah.
- 10) Pemerintah dalam konsep pemerintahan dalam negeri, konsep ini berasal dari tradisi pemerintahan Belanda dibahas secara panjang lebar oleh Bayu Suryaningrat dalam mengenal ilmu pemerintahan.

11) Pemerintah dalam konteks ilmu pemerintahan adalah semua lembaga yang di anggap mampu, normatif atau secara infirik memproses jasa publik dan layanan civil.

Lebih lanjut menurut Ndraha (2007:9) mengatakan Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan pelayanan *civil* dalam hubungan pemerintah (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Konsep Pemerintahan Menurut UNDP dalam Yusri Munaf (2016;86) menjelaskan bahwa Pemeritnahan diterjemahkan menajdi tata pemerintahan yaitu penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok msyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatangi perbedaan perbedaan diantara mereka.

2. Konsep Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Pada system pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan system sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau ada yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat diputuskan ditingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada didaerah dapat diputuskan didaerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Namun kekurangan

dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan dimana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum ditingkat pusat.

Secara teoritis, Huseini (2000, 34) meyakini bahwa kebijakan desentralisasi dalam proses pembangunan mampu memberikan beberapa manfaat positif untuk terciptanya tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemberdayaan ekonomi daerah sebagai berikut:

1. Bahwa desentralisasi yang demokratis menjamin terciptanya efektivitas pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat local daripada program pembangunan yang sentralisasi.
2. Dengan desentralisasi dan otonomi daerah upaya-upaya pengentasan kemiskinan, pemerataan kesejahteraan masyarakat melalui peran serta proaktif kelompok masyarakat miskin dapat terlaksana secara efektif.
3. Dengan desentralisasi yang berwujud otonomi daerah, akses masyarakat terhadap kewenangan administrasi pemerintahan menjadi semakin dekat dan semakin terbuka.
4. Format otonomi daerah dengan kewenangan yang terdesentralisasi yang memungkinkan partisipasi masyarakat yang terbuka secara luas, diyakini akan mampu meredam kecenderungan penolakan masyarakat terhadap perubahan yang ditawarkan (*resistance to changes*) dengan kata lain dengan desentralisasi komitmen masyarakat untuk mengubah sikap dan perilaku sosial, ekonomi dan politik dapat dioptimalkan karena pada dasarnya mereka sendirilah yang merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan dengan fasilitas dari pemerintah daerah
5. Kebijakan desentralisasi akan mampu mengurangi beban pemerintahan pusat maupun pemerintahan provinsi dalam implementasinya, sehingga mereka akan memiliki kesempatan yang lebih luas untuk mengembangkan sasaran-sasaran kebijakan yang lebih strategis dan berdampak luas terhadap pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri.
6. Dengan kondisi masyarakat yang sangat beragam, sebagaimana halnya di Indonesia, maka kebijakan desentralisasi akan mampu mengembangkan daya jangkau dan partisipasi pro-aktif berbagai kelompok masyarakat yang beragam tersebut sesuai dengan aspirasi dan latar belakang sosial-budaya mereka masing-masing.

7. Dengan desentralisasi dan otonomi daerah proses pemberdayaan masyarakat dapat terwujud dalam bentuk kesadaran dan kedewasaan politik masyarakat sebagai warga Negara ;dan akhirnya.
8. Dengan desentralisasi dan otonomi didalam pembangunan daerah, pemerintah daerah dapat memacu dukungan masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam proses pencarian fakta dan data lapangan yang sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan yang efektif dan sesuai dengan aspirasi dan tuntutan partisipasi masyarakat lokal.

Berdasarkan defenisi diatas maka penulis menyimpulkan bahwa kegiatan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada wakil pemerintah atau perangkat pusat di daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah daerah di Indonesia dari waktu ke waktu dikenal adanya tiga asas yakni desntralisasi,dekonsentrasi serta tugas pembantuan . Asas tugas pembantuan pada umumnya diposisikan sebagai asas komplementer atau pelengkap dari asas desentralisasi dan dekonsentrasi.

Sama seperti asas-asas lainnya,peranan asas tugas pembantuan dari waktu ke waktu juga mengalami pasang naik maupun pasang surut. Di dalam UU Nomor 22 tahun 1948 juga sudah dikenal asas medebewind,yang berarti penyerahan kewenangan tidak penuh,dalam arti penyerahannya hanya mengenai cara menjalankannya saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri.apabila dilihat dari bentuk dan sifat kegiatannya,medebewind ini sama dengan asas tugas pembantuan yang dikenal saat ini. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1948,UU Nomor 1 Tahun 1957 maupun UU Nomor 18 Tahun 1965, kewenangan yang dilaksanakan dalam rangka medebewind dicantumkan dalam undang-undang pembentukan daerah otonom.kewenangan tambahan lainnya yang akan di-medebewind-kan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan dari undang-undang.

3. Kebijakan Publik

Menurut Boediardjo (2009:20) kebijakan 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.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan (Nugroho, 2008:55).

Kebijakan publik menurut Prewitt (dalam Putra, 2014:14) sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsisten dan pengulangan (repetisi) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari yang mematuhi keputusan tersebut, selanjutnya menurut Dye (dalam Putra, 2014:15) kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Dari pengertian ini kita dapat mengetahui dan memahami bahwa terdapat perbedaan antara apa yang dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah.

Menurut William N Dunn (2013:03) metodologi analisis kebijakan diambil dari dan memadukan elemen-elemen dari berbagai disiplin: ilmu politik, sosiologi, psikologi, ekonomi, filsafat. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional (misalnya, ilmu politik) yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik namun analisis kebijakan juga bersifat normatif; tujuan lainnya adalah

menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini, dan masa mendatang. Aspek normatif, atau kritik-nilai, dari analisis kebijakan ini terlihat ketika kita menyadari bahwa pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mencakup dinamika antara variabel tergantung (tujuan) dan variabel bebas (cara) yang sifatnya *valuatif*.

Menurut William N Dunn (2013:96) mengatakan analisa kebijakan menekankan sifat praktis dan sifat analisa kebijakan seperti tanggapan terhadap masalah-masalah yang muncul dan krisis yang dihadapi pemerintah .

Kemudian menurut (Nugroho, 2008:55) kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang di hadapi. kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan permasalahan publik dan memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Dan dikatakan juga bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan kebijakan publik adalah sesuatu keputusan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk mengatur kehidupan publik serta mencapai tujuan Negara. Khususnya dalam mencapai tujuan Negara yaitu ketentraman dan ketertiban masyarakat yang mana pemerintah membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan tersebut dengan dibantu oleh aparat pemerintah dipusat maupun di daerah. Setelah kebijakan

tersebut disahkan sebagai sebuah peraturan yang berlaku maka untuk melaksanakan suatu kebijakan yang biasanya disebut implementasi kebijakan.

4. Teori Organisasi

Menurut pendapat Moekijat (2005: 6) organisasi adalah kerangka di dalam mana orang-orang bertindak dan organisasi mengandung pengertian adalah penyusunan tenaga kerja dan pembagian tugas-tugas. Mengorganisasi adalah menyusun bagian-bagian sedemikian rupa sehingga seluruhnya bekerja sebagai suatu badan yang disatukan.

Kelangsungan suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan, tidak terlepas dari adanya peranan dari segenap anggota organisasi yang mampu melaksanakan tugasnya, sehingga dapat dikatakan bahwa anggota organisasi merupakan salah satu sumber daya manusia yang mendukung kelangsungan suatu organisasi.

Organisasi merupakan suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui hirarkhi otoritas dan tanggung jawab. Tercapainya efektifitas pelaksanaan tugas sebagai bidang organisasi, tentunya tidak terlepas dari proses pengorganisasian.

5. Teori Manajemen

George R.Terry, (dalam Danang 2012:2) Manajemen adalah melakukan pencapaian tujuan organisasi yang sudah ditentukan sebelumnya dengan mempergunakan bantuan orang lain.

John M. Pfifner, (dalam Danang 2012:2) Manajemen berhubungan dengan pengarahan orang dan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Stoner dan Freeman, (dalam Danang 2012:2) Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pemimpin, dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua lain-lain sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

6. Implementasi kebijakan

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan atau program, maka sangat tergantung kepada implementasi program itu sendiri. Dimana implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogram itu benar-benar memuaskan.

Menurut Nugroho (2005:158) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Maka ada dua pilihan yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan.

Selanjutnya menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Awang, 2010:28) Implementasi adalah kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan yang mencakup, baik usaha untuk mengadminstrasinya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pada prinsipnya tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Implementasi kebijakan seharusnya adalah tindakan (action) dari intervensi itu

sendiri. Mazmanian dan sabatier (dalam Nugroho,2005) memberikan gambaran melakukan intervensi Implementasi kebijakan dalam langkah urutan sebagai berikut :

- a. Identifikasi masalah yang harus di intervensi.

Yaitu melakukan identifikasi terhadap setiap permasalahan yang akan diambil penyelesaiannya

- b. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai.

Yaitu mengetahui apa tujuan yang ingin dicapai dari pengambilan suatu kebijakan tersebut.

- c. Merancang struktur proses implementasi

Yaitu menyusun secara jelas setiap proses pengambilan kebijakan dari pemerintah.

Meter dan Horn (dalam sujianto,2008:71) mencoba mengadopsi model sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut berapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijaksanaan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan,terhadap enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut :

- 1) Standar dan tujuan kebijakan

Yaitu memberi penilaian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja. Maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting karena indikator ini menilai sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan.

- 2) Sumber daya kebijakan

Yaitu kebijaksanaan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran,tapi juga menuntut ketersediaan sumber daya akan memperlancar implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3) Karakteristik pelaksana

Yaitu meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program,diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen,dukungan legislatif dan eksekutif,kekuatan organisasi,derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan.

4) Aktivitas pengamatan dan komunikasi antar organisasi

Implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusional yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga yang terendah

5) Kondisi ekonomi,sosial dan politik

Yaitu pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program,diantaranya sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana,bagaimana sikap opini publik,dukungan elit,peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.

6) Disposisi sikap para pelaksana

Yaitu persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan,hal ini dapat berubah sikap menolak,netral dan menerima yang berkaitan dengan sistem nilai pribadi,loyalitas,kepentingan pribadi dan sebagainya.

Dapat dikatakan Edward III (dalam indiaho,2009:31-32) menggunakan variabel yang hampir sama tetapi lebih sedikit,diantaranya komunikasi,sumber daya,disposisi dan struktur Birokrasi.

- a) Komunikasi,yaitu menunjukkan bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target Group).
- b) Sumber daya,yaitu menunjukkan setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai,baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.
- c) Disposisi, yaitu menunjukkan karakteristik yang mengimplementasi kepada implementor kebijakan/ program karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran,komitmen dan demokratis.
- d) Struktur birokrasi,menunjukkan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur mencakup dua hal yang pertama adalah mekanisme,dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

Sehingga dari pengertian diatas dapat diambil suatu kesimpulan mengenai implementasi kebijakan yaitu pelaksana sebuah keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai sebuah peraturan yang berlaku menyeluruh yang mana dalam pelaksanaannya terdapat faktor pendukung yaitu komunikasi, sumber daya,disposisi dan struktur birokrasi. Untuk melihat sejauh mana atau berhasil tidaknya suatu kebijakan yang di buat maka dibutuhkan penilaian atau evaluasi.

7. Konsep evaluasi

Nurcholis (2005:67) menyatakan Evaluasi merupakan penilaian secara menyeluruh dari *input,proses,outputs,dan outcomes* melalui evaluasi dapat diketahui apakah kegiatan tersebut berhasil atau tidak. Menurut tangkilisan (2003:28), walaupun pengukuran evaluasi tersebut bervariasi,secara umum kinerja

dari evaluasi kebijakan tersebut mengacu empat indikator pokok yakni indikator *input, proses, outputs, dan outcomes*. Indikator *input* memfokuskan pada penilaian apakah sumberdaya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator *input* ini dapat meliputi sumberdaya manusia, uang atau infrastruktur pendukung lainnya.

Indikator *proses* memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu. Efektifitas menurut Dunn(2000:610) dalam pengevaluasiannya harus bisa menjawab apakah asil yang diinginkan telah dicapai, dimana efektifitas ini berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. efektifitas lebih melihat kepada hasil/ tujuan yang hendak dicapai sedangkan efisiensi melihat kepada berbagai usaha yang dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Nurcholis (2005:67) indikator *outputs*(hasil), memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu, berapa penduduk miskin yang tercover dalam kebijakan tertentu. Demikian seterusnya. Dan terakhir indikator *outcomes*(dampak), memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

Siagian (2003 : 17) memberikan batasan penilaian (evaluasi) sebagai proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai.

Ndraha (2003:201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya. Terdapat berbagai model evaluasi, satu diantaranya menurut ndraha adalah :

- a) Model *befora-after* yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku treatment) tolak ukurnya adalah *before*;
- b) Model *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya;
- c) Model kelompok control-kelompok tes (diberi perlakuan).

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 lainnya.

Suchman(dalam Winarno,2007:230) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi;
2. Analisis terhadap masalah;
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Menurut William N Dunn (1999:608) Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran,pemberian angka dan penilaian evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan yaitu evaluasi memberi

informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Menurut William N Dunn (1999:608) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan:

- a. Efektivitas yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
- b. Efisiensi yaitu seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan
- c. Kecukupan yaitu seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.
- d. Pemerataan yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
- e. Responsivitas yaitu apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
- f. Ketepatan yaitu apakah hasil (tujuan) yang dicapai memiliki manfaat.

Menurut Ndraha (2003:201) juga menyatakan bahwa Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya.

8. Tugas dan Fungsi

Menurut Thoha (2011:76) tugas pokok dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi, dan misi suatu organisasi.

Thoha (2011:79) tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

Fungsi menurut kamus lengkap bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan.

Moenir(2010:24) fungsi adalah rincian-rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

9. Ketentraman dan ketertiban

Ketentraman dan Ketertiban adalah suatu keadaan agar pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban ini dapat terganggu oleh berbagai sebab dan keadaan diantaranya oleh pelanggaran hukum yang berlaku, yang menyebabkan terganggunya ketentraman dan ketertiban masyarakat (Ermaya (2000:6)).

Ketentraman dan ketertiban berasal dari kata dasar “tentram” dan “tertib” yang pengertiannya menurut Poerdarminta (2003:183) adalah: “ketentraman adalah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam kekacauan). selanjutnya tertib ialah aturan, peraturan yang baik, misalnya tertib program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum. Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, perilaku kelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik”.

Pengertian mengenai ketentraman di atas dapat dilihat bahwa tentram adalah kondisi lingkungan dan tertib ialah usaha menegakkan peraturan. Selanjutnya yang dimaksud dengan ketentraman dan ketertiban umum didalam undang-undang No.12 Tahun 2008 pasal 13 ayat (1) huruf C dikatakan bahwa : “yang

dimaksud dengan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat pada ketentuan ini termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat.

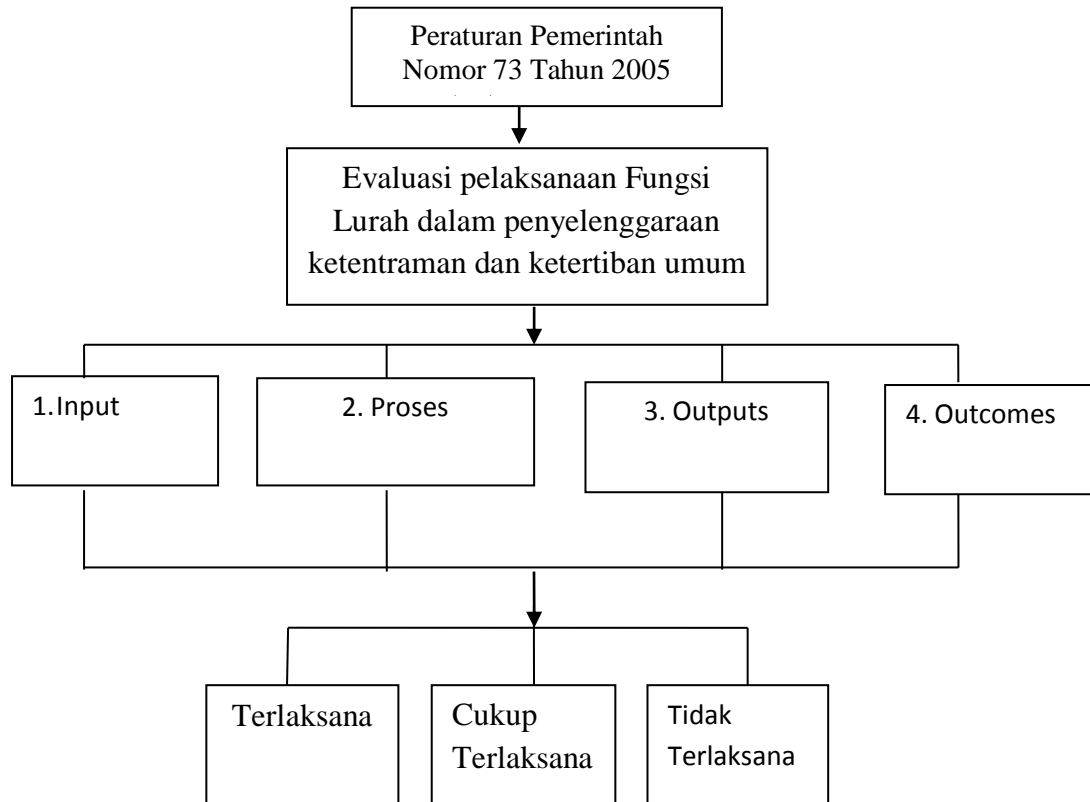
Defenisi ketentraman dan ketertiban umum didalam undang-undang No.12 tahun 2008 pasal 13 ayat (1) ketertiban umum merupakan penyelenggaraan tugas pemerintah dalam melindungi masyarakat dalam berkehidupan sehari-hari. Defenisi tersebut diatas,menunjukkan bahwa ketentraman dan ketertiban itu,menunjukkan suatu keadaan yang mendukung bagi kegiatan pemerintah dan rakyat dalam melaksanakan pembangunan dan usaha melindungi masyarakat.

Sehingga dari teori diatas dapat disimpulkan ketentraman dan ketertiban adalah suatu kondisi yang dinamis,aman dan tenang yang berjalan secara teratur sesuai aturan hukum dan norma yang berlaku. Dengan kata lain adalah suatu keadaan yang aman,tenang dan bebas dari gangguan/kekacauan yang menimbulkan kesibukan dalam bekerja untuk mencapai kesejahteraan masyarakat seluruhnya yang berjalan secara teratur sesuai hukum dan norma-norma yang ada.

B. Kerangka Pikir

Berdasarkan permasalahan yang telah dibahas diatas serta pemaparan beberapa konsep yang telah mendukung penelitian ini yang berjudul “Evaluasi pelaksanaan fungsi Lurah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu”. Kemudian diukur dengan teori yang dijadikan indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan unsur-unsur dalam analisis kinerja pegawai dalam gambaran alur penelitian yang dilihat pada gambar dibawah ini :

Gambar II.I : Kerangka Pikir Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Lurah Dalam Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu



Sumber: Nurcholis 2016.

C. HIPOTESIS

Jika Lurah melaksanakan fungsinya dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban maka masyarakat akan merasakan tentram dan tertib.

A. Konsep Operasional

Dalam penelitian ini agar tidak menimbulkan pemahaman yang berbeda-beda. Dari istilah-istilah yang digunakan dalam analisa, maka penulis akan memberikan batasan-batasan tentang apa yang dimaksud dengan pelayanan publik

yang berpedoman pada teori-teori yang digunakan dan disesuaikan dengan konsep yang ada pada daerah penelitian serta masalah yang akan diteliti.

1. Evaluasi adalah penilaian secara menyeluruh dari sebuah usaha atau kegiatan meliputi *input, proses, outputs, dan outcome*, melalui evaluasi dapat diketahui apakah kegiatan tersebut berhasil atau tidak.
2. Evaluasi kebijakan adalah sebagai kegiatan fungsional yaitu evaluasi kegiatan dipandang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
3. Fungsi merupakan kegiatan rutin organisasi dalam pencapaian tujuan organisasi dan mengenai pembagian tugas serta di bagian mana suatu organisasi tersebut memiliki karakteristik bidang tertentu.
4. Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan atau Kelurahan merupakan perangkat daerah dibawah kecamatan.
5. Lurah merupakan pimpinan dari Kelurahan sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota.
6. *Input* adalah pada penilaian apakah sumberdaya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan ketentraman dan ketertiban telah cukup memadai.
7. *Proses* adalah bagaimana sebuah usaha penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban atau kegiatan tersebut dilaksanakan langsung kepada masyarakat.

8. *Outputs* (hasil) adalah penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem proses usaha khususnya ketentraman dan ketertiban yang telah diselenggarakan.
9. *Outcomes* (dampak) adalah memfokuskan diri pada dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pada penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban pada usaha kegiatan tersebut.
10. Ketertiban merupakan penyelenggaraan tugas pemerintah dalam melindungi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.
11. Ketentraman adalah keadaan yang mendukung bagi kegiatan pemerintahan dan rakyatnya dalam melaksanakan pembangunan dan melindungi masyarakatnya.

B. Operasional variabel

Tabel II.2 Operasional variabel tentang Evaluasi pelaksanaan fungsi lurah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban di kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala			
1.	2.	3.	4.	5.			
Evaluasi adalah suatu proses yang mendasar dari pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan (Nurcholis, 2005:169)	Evaluasi pelaksanaan fungsi Lurah dalam penyelenggaraan Keamanan dan Ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu	1. Input	a. Program-program ketentraman dan ketertiban.	Terlaksana Cukup terlaksana Tidak terlaksana			
			b. Pelaksanaan program ketentraman dan Ketertiban.				
			c. Sumber Daya pendukung pelaksana.				
			d. Sarana dan prasarana pendukung.				
		2. Proses	a. Pelaksanaan kegiatan ketentraman dan ketertiban.		Terlaksana Cukup terlaksana Tidak terlaksana		
			b. Penyusunan Metode kegiatan ketentraman dan ketertiban				
			c. Pemahaman metode kegiatan ketentraman dan ketertiban				
			a. Kualitas usaha penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban.			Terlaksana Cukup terlaksana Tidak terlaksana	
		3. Outputs	b. Seberapa banyak usaha dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban.				
			c. Hasil kegiatan Penyelenggaraan ketentraman dan Ketertiban				
			4. Outcomes				a. Dampak terhadap pemerintah.
		b. Dampak terhadap masyarakat.					

Sumber: Penulis, 2016

C. Teknik pengukuran

Untuk mempermudah menganalisa data, maka penilaian terhadap pelaksanaan variabel atau indikator dibagi dalam tiga tingkatan atau variasi, adapun penilaian tersebut adalah: terlaksana, cukup terlaksana, tidak terlaksana. Untuk melihat hasil pelaksanaan fungsi Lurah dalam penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban maka dibuatkan pengukuran variabel sebagai berikut:

Terlaksana :Apabila semua indikator Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berkisar 67%-100%.

Cukup Terlaksana :Apabila penilaian indikator Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Kampar berkisar dengan 33%-66%.

Tidak Terlaksana :Apabila penilaian indikator Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban di Kelurahan Ujungbatu Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berkisar 0%-33%.

Selanjutnya pengukuran yang diberikan masing-masing indikator penilaian adalah sebagai berikut :

1. *Input* ialah pada penilaian terhadap program-program dan sumber daya pendukung yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan ketentraman dan ketertiban.

Terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya program-program dan sumber daya pendukung yang diberikan oleh Lurah dalam mengendalikan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 4 sub indicator tersebut, berkisar 67 % - 100%.

Cukup Terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya program-program dan sumber daya pendukung yang diberikan oleh Lurah dalam mengendalikan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 3 sub indicator tersebut, berkisar 34% - 66%.

Tidak Terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya program-program dan sumber daya pendukung yang diberikan oleh Lurah dalam mengendalikan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 2 sub indicator tersebut, berkisar 0% - 33%.

2. *Proses* ialah bagaimana sebuah usaha atau kegiatan tersebut dilaksanakan langsung kepada masyarakat.

Terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya sebuah usaha atau

kegiatan tersebut dilaksanakan kepada masyarakat mengenai ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 3 sub indicator tersebut, berkisar 67 % - 100%.

Cukup Terlaksana : Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya sebuah usaha atau kegiatan tersebut dilaksanakan kepada masyarakat mengenai ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 2 sub indicator tersebut, berkisar 34% - 66%.

Tidak Terlaksana : Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya sebuah usaha atau kegiatan tersebut dilaksanakan kepada masyarakat mengenai ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari sub 1 indicator tersebut, berkisar 0% - 33%.

3. *Outputs* (hasil) ialah penilaian pada hasil atau seberapa banyak usaha yang dilakukan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban.

Terlaksana : Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian pada hasil atau seberapa banyak usaha yang dilakukan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 3 sub indicator tersebut, berkisar 67 % - 100%.

Cukup terlaksana : Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian pada

hasil atau seberapa banyak usaha yang dilakukan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 2 sub indicator tersebut, berkisar 34% - 66%.

Tidak terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian pada hasil atau seberapa banyak usaha yang dilakukan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 1 sub indicator tersebut, berkisar 0% - 33%.

4. *Outcomes* (dampak), ialah memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas dan pemerintah Kelurahan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban.

Terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian dalam memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas dan pemerintah Kelurahan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 2 sub indicator tersebut, berkisar 67% - 100%.

Cukup terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian dalam memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas dan pemerintah Kelurahan dalam

penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang terdiri dari 1 sub indikator tersebut, berkisar 34% - 66%.

Tidak terlaksana :Apabila rata-rata persentase dari jawaban yang telah diberikan oleh responden tentang adanya penilaian dalam memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas dan pemerintah Kelurahan dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban yang memiliki tidak ada memenuhi sub indikator tersebut, berkisar 0% - 33%.