

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan.

1. Ilmu Pemerintahan.

Untuk menjalankan suatu Negara agar dapat mencapai kesejahteraan dan ketentraman bagi rakyatnya maka diperlukan seorang pemimpin untuk mengatur dan mengelola sumber daya untuk mencapai tujuan Negara. Dalam ilmu politik dikenal dengan istilah pemerintahan. Sedangkan kegiatan pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan Negara biasanya disebut dengan istilah Pemerintahan.

Secara etimologi pemerintahan adalah melakukan pekerjaan menyeluruh, yang berarti didalamnya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan. (dalam Syafiie, 2003;22)

Menurut Mc. Iver pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa dipemerintah. (dalam Syafiie, 2003;22)

Selanjutnya menurut Ndraha (2005;36), Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat. memahami pemerintahan dalam konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguatkan, yaitu bahwa pemerintah disuatu sisi berkewajiban untuk

melindungi dan mengikutikan kesejahteraan rakyat dan disisi lain rakyat berkewajiban mengikuti dan mentaati pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Menurut Budiarmo (2003;21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan Dasar Negara, Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep Dasar Negara tersebut.

Menurut Rasyid (dalam Lobolo, 2007;22) membagi fungsi pemerintahan dalam empat bagian yaitu pelayanan (*publik servis*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Selanjutnya ia mengemukakan bahwa\ untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya, artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggarbarkan kualitas pemerintahan itu sendiri.

Selanjutnya Ndraha (2005;7) mengemukakan ruang lingkup ilmu pemerintahan terdiri dari;

- a. Yang diperintah.
- b. Tuntunan yang diperintah (jasa publik dalam layanan civil)
- c. Pemerintahan.
- d. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
- e. Hubungan pemerintah.

Apabila dilihat dari defenisi pemerintah, menurut syafiie (2003;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “pemerintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang

memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses dari pemerintah umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses tersebut secara internal maupun eksternal. Yang dimaksud dengan pemerintah umum adalah keseluruhan struktur dan proses-proses didalam mana terlibat kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama (pemerintah dan yang diperintah) (dalam Ndraha, 2005;229)

Menurut Dharma (2002;33) pemerintahan dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan Undang-Undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan dan mengarahkan segala daya upaya masyarakat/penduduk dalam suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya di dalam Munaf (2015; 202) menyebutkan bahwa Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai Kebijakan Pemerintah dan Negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.

Menurut Finner mengartikan Pemerintahan dalam istilah “*Governence*” paling sedikit mempunyai empat arti yaitu :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintahan yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*The Activity Or The Procoss Of Governing*).
2. Menunjukkan masalah-masalah Negara dalam mana kegiatan atau proses yang dijumpai (*State Or Affair*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas untuk memrintah (*People Charge With The Duty Of Governing*).
4. Menunjukkan cara metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*The Mannner Method Of Sistem By Which A Particular Sosienty Is Governed*). (dalam Tandjung, 2002:33)

Berdasarkan pendapat diatas daapt dirumuskan bahwa pemerintahan dapat dikatakan sebagai jawatan atau alat-alat kelengkapan Negara yang mempunyai kewenangan yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat, berproses atau sedang memproses menurut suatu cara dan metode tertentu, melalui pembuatan dan peleksanaan berbagai keputusan.

Menurut Mahfud (2001;66) pemerintahan dalam arti luas \didefenisikan kan sebagai seluruh organ kekuasaan didalam Negara, yaitu Legislatif, Eksekutif, dahn Yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintahan diartikan sebagai pelaksana ltugas seluruh badban-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang diserahi wewenang untuk mencapai tujuan Negara. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah hanya mencangkup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas

pemerintahan (Eksekutif) yang bisa dilakukan kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat sampai kedaerah.

Pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditugaskan bahwa:

- a. Negara Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- b. Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah (Syafiie, 2003;110) :

1. Azas Desentralisasi.

Azas Desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. Azas Dekonsentrasi.

Azas Dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah, atau instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabat di daerah.

3. Tugas Pembantuan.

Tugas Pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintahan daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang

ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajibannya mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Di Indonesia tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah, dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi (Syafiie, 2003;88).

Menurut Sinambela (2006;34) pemerintahan dengan segala perbangkatnya sebagai pilar utama penyelenggaraan Negara semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus dan cermat serta proaktif mengkomendasi segala bentuk perubahan. Kondisi tersebut sangat memungkinkan karena paratur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu daya kebijakan, serta sebagai pelaksana dari segala peraturan, melalui hirarki yang lebih tinggi sampai pada terendah.

2. Kebijakan Publik

Menurut Jones (1995;47) kebijakan adalah keputusan tetap yang dicarikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Selanjutnya Jones (1995;49) mengatakan suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik. Dari suatu kebijakan tersebut dapat mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. *Intentions*, yaitu niat/tujuan sebenarnya dari seluruh tindakan.
- b. *Goals*, yaitu tujuan/ keadaan akhir yang hendak dicapai.
- c. *Plans or proposal*, yaitu rencana atau usulan untuk mencapai tujuan.

- d. *Program*, yaitu program yang disyahkan untuk mencapai tujuan kebijakan.
- e. *Dicisions or Choices*, yaitu keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- f. *Effect*, yaitu dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya Young dan Quinn dalam Suharto (2005;44). Lebih lanjut dijelaskan bahwa, kebijakan publik adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

Sementara itu menurut Kansil dan Cristine (2003;190) kebijakan merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap usaha dan aparatur pemerintahan sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Ndraha (2005;498) yang dimaksud dengan kebijakan pemerintahan adalah sebagai pilihan tertentu, usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral diarahkan guna menepati pertanggung jawaban aktor pemerintahan didalam lingkungan pemerintahan.

Berdasarkan pendapat diatas, maka yang disebut kebijakan pemerintah adalah suatu formulasi berupa keputusan tetap yang dikeluarkan pemerintah dan berlaku umum untuk dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk bagi setiap

upaya masyarakat dan aparat pemerintah dalam mencapai tujuan sesuai dengan arah yang dikehendaki dalam penyusunan kebijakan tersebut.

Dunn (2003;22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Di Indonesia menggunakan istilah “Kebijaksanaan dan kebijakan” dari terjemahan *Policy* yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Hal ini diilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggung jawab melayani umum. Pandangan ini disejalankan dengan pengertian *Public* yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum. Perbedaan antara kebijaksanaan dengan kebijakan, yang membedakan istilah *Policy* sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “*discretion*” yang diartikan keputusan yang bersifat kasuistis untuk satu hal.

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari kata “*Polis*” dalam bahasa Yunani (*Greek*) artinya “Negara Kota”. Dalam bahasa Latin yaitu Politik atau Negara. Bahasa Inggris lama (*Middle English*) dinilai *policie* yaitu berkaitan dengan unsur pemerintah atau administrasi pemerintah (Dunn, 2003;48)

Kemudian dalam bahasa Indonesia “kata kebijakan dan kebijaksanaan” Bijak atau bijaksana dalam bahasa Inggris “*wisdom*” Asal katanya “*wiseit*”. Dari

pengertian ini sifat kebijaksanaan itu bukan hanya sekedar pintar atau cerdas (*smart*)”.

Pada saat sekarang persoalan publik menjadi menjadi lebih kompleks. Tidak ada satu masalah hanya dipandang hanya “*satu*” aspek yang berdiri sendiri, tetapi terdiri dari berbagai aspek yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Keterkaitan itu tidak terbatas pada satu lingkungan tertentu, tetapi dapat dipengaruhi oleh berbagai lingkungan yang luas yang berkaitan dengan aspek-aspek yang berbeda-beda berlalu secara cepat.

Selanjutnya dapat dilihat definisi kebijakan yang dikemukakan oleh Latif (2005;88) yang mengemukakan bahwa kebijakan adalah kata kebijakan yaitu perilaku, seseorang baik pejabat atau perorangan, kelompok kekuatan politik atau instansi pemerintahan yang terlibat dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang diarahkan pada rumusan masalah atau permasalahan yang sehubungan dengan hambatan-hambatan tertentu. Untuk selanjutnya mengacu kepada tindak atau tindakan berupa yang berpengaruh kepada tujuan seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan dan atau mewujudkan sasaran yang ingin dicapai.

Koryati (2005;7) mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan Pemerintahan yang menjadi pedoman tingkahlaku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Lebih lanjut Anderson dalam Koryati (2005;7) mengemukakan bahwa kebijakan merupakan penembangan yang dilakukan oleh institusi pemerintahan dan aparturnya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola –pola tindakan pejabat pemerintahan.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*otoritatif*).

Dalam mengukur pelaksanaan tersebut Hugh Heglo dalam Duun (2003;29) menyebutkan sebagai kebijakan suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan (*a course of action intended to accomplish some end*). Defenisi Heglo ini selanjudnya diuraikan oleh Chalers Jones dalam kaitan dengan beberapa isi ukuran kebijakan yaitu;

1. Tujuan yaitu tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai.
2. Rencana atau proposal yaitu alat atau cara untuk mencapai tujuan.
3. Program atau cara tertentu yang diambil untuk mendapatkan persetujuan atau pengesahan untuk mencapai tujuan.
4. Keputusan yaitu tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasikan program.
5. Dampak (*effect*) yaitu yang ditimbulkan dari suatu program dalam masyarakat.

Selanjutnya dapat dilihat konsep analisis kebijaksanaan yang dikemukakan oleh Quade dalam Dunn (2003;45) bahwa analisa kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Selanjutnya dapat dilihat pengertian kebijaksanaan publik yang dikemukakan oleh Winarno (2007;16) bahwa kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan berserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.

3. Evaluasi Kebijakan

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 sesuatu objek dengan menggunakan instrument dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan.

Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dari 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)

Berbeda dengan analisis kebijakan (*policy analysis*) yang memusatkan perhatian pada kemungkinan efek (*probable effects*) dari suatu kebijakan sebelum efek nyata terjadi. Evaluasi kebijakan merupakan suatu analisis kebijakan yang memberi perhatian sepenuhnya pada efek/dampak yang telah benar-benar terjadi. Evaluasi kinerja kebijakan merupakan penilaian yang bersifat sistematis terhadap kebijakan/program (yang dalam bentuk nyata berupa kegiatan atau sekelompok kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan pelaku lainnya) dalam rangka membuat penetapan tentang efek/dampak kebijakan/program, baik untuk jangka waktu pendek maupun jangka waktu panjang. (Mustopadidjaja, 2003 :152)

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 Sein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan kenyataan. Tolak ukurnya adalah *Das Sollen*.
- c. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan⁰). 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)

Evaluasi adalah proses penilaian yang sistematis mencakup pemberian nilai, atribut, apresiasi dan pengenalan permasalahan serta pemberian solusi-solusi atas permasalahan yang ditemukan yang berkaitan erat dengan perencanaan yang secara utuh adalah salah satu fungsi dalam siklus manajemen apa saja yang direncanakan. (Santoso, 2004 :31)

Kemudian dijelaskan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang mengukur dan memberi nilai secara objektif dan valid, dimana sebagian besar manfaat pelayanan yang telah dicapai berdasarkan tujuan dari objek yang seharusnya diberikan dan yang nyata apakah hasil-hasil dalam pelaksanaan telah efektif dan efisien. (Wiryo Projudikoro, 2001 :71)

Untuk melakukan evaluasi baik dengan margin kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satunya adalah menurut Edward A. Suchman dalam Winarno (2007 :230) mengemukakan 6 (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 atau karena penyebab lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Namun demikian, evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya hanya merupakan salah satunya saja dari apa yang bisa dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang dapat dilakukan seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, ketiga hal tersebut adalah :

- a. Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi dan pelayanan yang disediakan.
- b. Evaluasi kebijakan barang kali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial seperti misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas dan mengurangi tingkat kriminalitas.
- c. Evaluasi kebijakan barang kali menyangkut kebijakan-kebijakan dalam bentuk *Policy fed back*, termasuk di dalamnya reaksi dan tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan. (Winarno, 2007 :230-232)

Tujuan evaluasi untuk perbaikan mengandung implikasi diperlukannya langkah berupa penilaian (*judgement*). Dengan kata lain, evaluasi dilakukan dalam rangka menilai tingkat efektifitas dari suatu kebijakan (*Policy effectiveness*). Hasil evaluasi bermanfaat dalam rangka perbaikan terhadap rumusan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan. (Mustopadidjaja, 2003 :153)

Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Jadi evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. (Nugroho, 2008 :184)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dinyatakan bahwa evaluasi adalah suatu proses penilaian atau penafsiran apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan dan sejauh mana dapat dilaksanakan kebijakan tersebut.

Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan. Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai/menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan, maka perlu dikembangkan beberapa indikator. Kriteria Evaluasi menurut Tangkilisan ada 3 (tiga) macam yaitu sebagai berikut :

- a. Efektifitas yang mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal.
- b. Efisiensi menyangkut apakah manfaat yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai dari program publik sebagai fasilitas yang dapat memadai secara efektif.

- c. Responsivitas yang menyangkut, mengkaji apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/keinginan, preferensi atau nilai kelompok tertentu terhadap pemanfaatan suatu sumber daya (2003;62).

4. Konsep Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah. Pendapatan daerah juga merupakan pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah daerah dan digali dari potensi pendapatan yang ada di daerah. Dengan kata lain pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah atas segala sumber-sumber atau potensi yang ada pada daerah yang harus diolah oleh pemerintah daerah didalam memperoleh pendapatan daerah.

Menurut Undang-undang No. 34 Tahun 2004 (RI, 2004) tentang perimbangan keuangan negara antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membagi Pendapatan Asli Daerah 3 bagian yaitu :

- a. Pajak Asli Daerah bersumber dari:
 1. Pajak daerah
 2. Retribusi daerah
 3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan
 4. Lain-lain PAD yang sah
- b. Dana Perimbangan yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepala daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

5. Pengertian Retribusi.

Sumber pendapatan daerah yang terpenting salah satunya adalah retribusi daerah. Pengertian retribusi menurut Rochmad Sumitro dalam M. Situmorang, (2001;75) bahwa :” Pembayaran-pembayaran kepada negara yang dilakukan oleh mereka yang menggunakan jasa-jasa negara”.

Retribusi daerah sebagaimana halnya pajak daerah merupakan salah satu Pendapatan Asli Daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Menurut Ahmad Yani (2002:55) “Daerah provinsi, kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat”.

Menurut Marihot P. Siahaan (2005:6), “Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya, dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan, dengan demikian bila seseorang ingin menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, ia harus membayar retribusi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Departemen Keuangan-RI (2004:60), Kontribusi retribusi terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah Pemerintah kabupaten/pemerintah kota yang relatif tetap perlu mendapat perhatian serius bagi daerah. Karena secara teoritis terutama untuk kabupaten/kota retribusi seharusnya mempunyai peranan/ kontribusi yang lebih besar terhadap Pendapatan Asli Daerah.

Sedangkan menurut S. Munawir bahwa retribusi yaitu Iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu (dalam M. Situmorang, 2001; 79).

Lain halnya menurut Siahaan (2005:5) bahwa pengertian Retribusi yaitu Pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari Negara.

Jadi retribusi daerah yakni suatu pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Menurut Victor M. Situmorang (2001;91) bahwa adapun ciri-ciri dari retribusi pada umumnya adalah :

1. Retribusi dipungut oleh negara;
2. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis;
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk;
4. Retribusi dikenakan pada setiap orang/ badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disediakan negara.

Sedangkan menurut Siahaan (2005:7) bahwa terdapat beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yaitu :

- a. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan.
- b. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah.
- c. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- d. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- e. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi yang ditarik oleh pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah adalah merupakan hal yang mutlak untuk dilakukan guna mendukung pembangunan di daerah tersebut.

Pengertian retribusi daerah menurut Panitia Nasrun (Situmorang, 2001:95) adalah Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian

atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

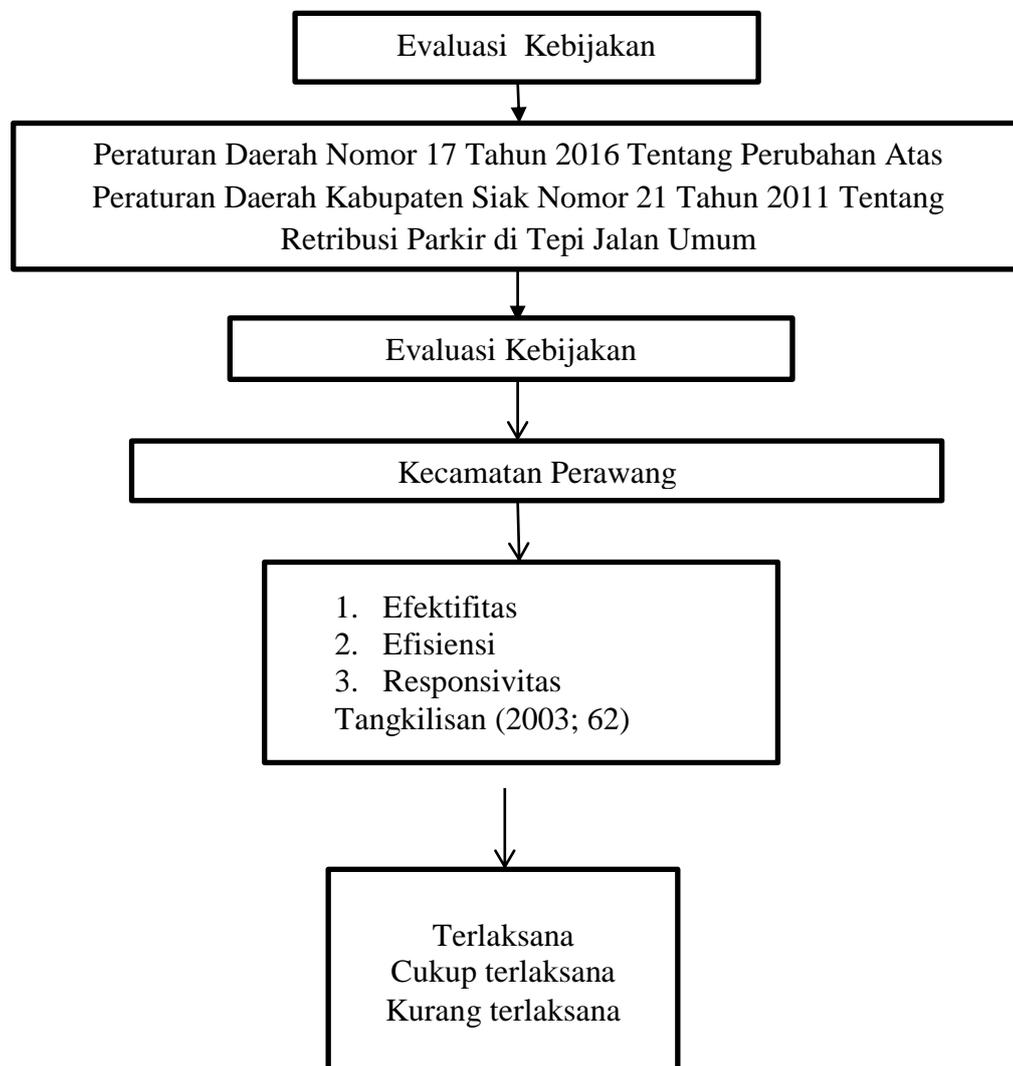
Yang menjadi objek dari retribusi daerah adalah berbentuk jasa. Jasa yang dihasilkan terdiri dari:

1. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum meliputi pelayanan kesehatan, dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintah.
2. Jasa Usaha, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jasa usaha antara lain meliputi penyewaan aset yang dimiliki/ dikuasai oleh pemerintah daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan, tempat penyucian mobil, dan penjualan bibit.
3. Perizinan Tertentu, pada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi oleh sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut retribusi.

B. Kerangka Pikir

Kerangka pikiran untuk menjelaskan variabel penelitian dan indikator-indikator maupun aspek-aspek dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum di Kecamatan Perawang adalah sebagai berikut :

Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum di Kecamatan Perawang



C. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalahan pemahanan dalam penggunaan konsep-konsep serta menghilangkan salah pengertian dari istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini maka penulis memperjelas tentang konsep yang akan dioperasionalkan dilapangan sebagaimana yang penulis maksudkan, sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang diteliti, untuk lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut :

1. Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dan masyarakat.
2. Pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsisten dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.
4. Retribusi yaitu Iuran kepada Pemerintah yang dapat dipaksakan dan jasa balik secara langsung dapat ditunjuk. Paksaan di sini bersifat ekonomis karena siapa saja yang tidak merasakan jasa balik dari pemerintah, dia tidak dikenakan iuran itu.
5. Retribusi parkir adalah salah satu bagian dari retribusi jasa umum, yakni retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk

tujuan kepentingan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

6. Efektifitas adalah mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal
7. Efisiensi adalah menyangkut apakah manfaat yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai dari program publik sebagai fasilitas yang dapat memadai secara efektif
8. Responsivitas adalah menyangkut, mengkaji apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/keinginan, preferensi atau nilai kelompok tertentu terhadap pemanfaatan suatu sumber daya.
9. Kecamatan perawang adalah salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Siak

D. Operasional Variabel

Variabel penelitian tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum di Kecamatan Perawang yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

Tabel II.1 : Konsep Operasional Variabel Penelitian Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum di Kecamatan Perawang

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Ukuran
Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicarikan oleh konsisten dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut melalui sistem prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.	Evaluasi Kebijakan	1. Efektifitas	a. Pemberian karcis b. Kesesuaian kawasan parkir	1. Terlaksana 2. Cukup Terlaksana 3. Kurang Terlaksana
		2. Efisiensi	a. Penetapan tarif parkir b. Kesesuaian tarif parkir	1. Terlaksana 2. Cukup terlaksana 3. Kurang terlaksana
		3. Responsivitas	a. Pengawasan b. Pemantauan	1. Terlaksana 2. Cukup terlaksana 3. Kurang terlaksana

E. Teknik Pengukuran

Dalam rangka menjawab tujuan dari penelitian ini, maka perlu ditetapkan pengukuran baik untuk variabel maupun untuk indikator variabel.

1. Untuk pengukuran indikator ditetapkan ukuran-ukuran sebagai berikut :

Terlaksana : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 75-100%.

Cukup terlaksana : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 45-74%.

Kurang terlaksana : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 44 %.

2. Untuk pengukuran sub indikator ditetapkan ukurannya sebagai berikut :

a. Efektifitas, dapat dikatakan :

Terlaksana : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 75-100%.

Cukup terlaksana : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 45-74%.

Kurang terlaksana : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 44 %.

b. Efisiensi, dapat dikatakan :

Terlaksana : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 75-100%.

Cukup terlaksana : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 45-74%.

Kurang terlaksana : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 44 %.

c. Responsivitas , dapat dikatakan

Terlaksana : bila semua indikator variabel telah dilaksanakan sebagaimana mestinya atau dengan ukuran 75-100%.

Cukup terlaksana : bila sebagian besar dari indikator variabel telah dilaksanakan atau dengan ukuran 45-74%.

Kurang terlaksana : bila sebagian besar indikator belum terlaksana atau dengan ukuran dibawah 44 %.