

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Pustaka

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun eksternal. Sedangkan Brasz merumuskan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu di susun dan difungsikan, baik secara internal dan maupun eksternal, yaitu terhadap warga negara.¹

Ilmu Pemerintahan dikatakan sebagai berikut ²:

1. Suatu Ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan ubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas it, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi kordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat di hindari timbulnya pertentangan- pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara.

Ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekusi dan yudikasi, dalam hubungan pusat dan daerah, antara lembaga serta antara yang memerintah dengan yang di perintah.³

¹ Ndraha Taliziduhu, 2005, *Kybernologi (beberapa Konstruksi Umum)*, Tangerang Banten, Sirao Credentia Center, Hal.321

² Syafei Inu Kencana, 2003, *Ilmu Pemerintahan (Edisi Refisi)*, Bandung, Mandar Maju, Hal 32.

³ Syafie Inu Kencana, *Op.cit* Hal.36.

2. Konsep Pemerintahan

Pemerintah adalah orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan dengan tuntunan yang di perintah.⁴

Peranan di artikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.⁵

Pemerintah yaitu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.⁶

Defenisi pemerintahan yaitu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintahan adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).⁷

Pemerintahan menurut Suryaningrat adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.⁸

Sedangkan menurut Sedarmayanti Pemerintahan atau Government yaitu suatu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian atau negara kota dan sebagainya. Sedangkan pemerintahan atau Governance adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.⁹

⁴ Ndraha Taliziduhu, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta Rineka Cipta, Hal 6.

⁵ Ndraha Taliziduhu, 1987, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Rineka Cipta, Hal 53.

⁶ Syafie Inu Kencana, 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung PT. Refika Aditama, Hal 22.

⁷ Pamuji, 1992, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, Hal 23.

⁸ Suryaningrat, 1992, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta Hal 10-11.

⁹ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung. Mandar Maju, Hal 35.

Lebih lanjut Sedarmayanti mengatakan bahwa pemerintahan yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup¹⁰:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluru tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Fungsi hakiki pemerintahan yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing.¹¹ Pelayanan akan membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.¹²

Aparatur pemerintahan selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diambil sumpah jabatannya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya baik pada dirinya sendiri, oranglain (masyarakat) dan kepada Tuhannya (Allah) dengan sebaik-baiknya guna mensejahterakan masyarakat banyak, sebagai mana sesuai dengan fungsi dari pemerintahan itu sendiri, sebagaimana seperti yang telah dijelaskan diatas.

Terselenggaranya *Good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.¹³

3. Konsep Organisasi Pemerintahan

¹⁰ Ibid. Hal 9.

¹¹ Ndraha Taliziduhu, 2008, *Kibernetologi dan Kepamongprajaan*, Banten, Sirao Credantia Center, Hal 174.

¹² Rasyid M. Ryaas, 2007, *memaknai Fungsi Pemerintahan, Cetakan VI*, Jakarta, Penerbit PT. Mutiara Sumber Widya, Hal 89

¹³ Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung, Mandar Maju, Hal. 9.

Organisasi menurut siagian adalah setiap bentuk persekutuan antara dua atau lebih yang berkerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Atau lebih dikenal dengan tingkatan manajemen daamorganisasi, yang terdiri dari top manajemen midle manajemen, dan lower manajemen.¹⁴

Organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan-kebiasaan dalam hubungan orang-orang pada suatu system administrasi.¹⁵

Organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok, harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas sedemikian rupa, member saluran terbaik untuk pemakaian efisien, sistematis, positif dari usaha yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.¹⁶

Selanjutnya organisasi adalah sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang berkerja sama dan secara formal terkait dalam rangka pencapain suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.¹⁷

Titik tolak yang sekitarnya tepat digunakan untuk mencapai sasaran pembangunan administrasi dilihat dari aspek kelembagaannya adalah pemahaman tentang prinsip-prinsip organisasi dan penerapannya. Sepuluh prinsip yang menonjol meliputi :¹⁸

1. Kejelasan tujuan. Tujuan merupakan sesuatu hal yang harus dicapai organisasi.
2. Kejelasan misi. Misi merupakan langkah utama yang harus dikembangkan dalam rangka mencapai tujuan.
3. Fungsionalisasi. Besarnya organisasi berangkat dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, fungsi pelayanan, pengaturan, maupun pembangunan
4. Pembagian tugas. Merupakan kosekuensi organisasi dalam pembagian tugas yang baik.

¹⁴ Sondang, P Siagian. 2009. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Bumi aksara. Hal, 65

¹⁵ Syafie Inu Kencana. 2003. *Sistem administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta, Bumi Aksara., Hal, 104

¹⁶ Hamin, Sufiyan. 2005. *Administrasi, Organisasi, dan Manajemen (Studi Ilmu, Teori Konsep dan Aplikasi)*. Bandung : Multi Grapindo. Hal, 24

¹⁷ Zulkifli, 2005. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Pekanbaru : UIR PRESS. Hal, 89

¹⁸ Sondang, P Siagian. 2009. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Bumi aksara. Hal, 106

5. Departementalisasi. Semua tugas yang harus dilaksanakan dikelompokkan ke dalam departemen.
6. Keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Dengan tujuan meminimalisir adanya kecenderungan menyalahgunakan wewenang.
7. Kesatuan arah. Semua kegiatan organisasi harus mengarah terhadap pencapaian tujuan secara komprehensif.
8. Kesatuan komando. Agar para pelaksana dalam menjalankan tugasnya tidak mengalami kebingungan.
9. Kejelasan kebijakan tentang pola pengambilan keputusan. Baik sentralisasi maupun desentralisasi.
10. Rentangan kendali. Pengawasan yang dilakukan dalam waktu tertentu terhadap aktivitas anggotanya.

Secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan peraturan yang ada. Organisasi adalah suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama dengan ciri :¹⁹

- a. Terdiri daripada dua orang atau lebih
- b. Ada kerjasama
- c. Ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain
- d. Ada tujuan yang ingin dicapai.

Organisasi adalah keseluruhan daripada sumber-sumber baik yang bersifat manusia maupun yang non-manusia, serta pengelompokan daripada tugas dan tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau dengan kata lain organisasi adalah ajang, jaringan tata kerjasama kelompok orang-orang secara teratur dan continue untuk mencapai tujuan-tujuan bersama yang telah ditentukan, dimana didalamnya selalu terdapat tata cara dan hubungan antara atasan dan bawahan.

Istilah organisasi memiliki dua pengertian umum yakni :²⁰

¹⁹ Cahayani, Ati. 2003, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*. Jakarta PT Gramedia Widiasama. Hal, 8

²⁰ Fatah, nanang. 2003. *Landasan Manajemen, Rosdakarya*, Bandung. Hal, 71

- a. Organisasi sebagai lembaga atau kelompok fungsional seperti perusahaan, sekolah, perkumpulan atau badan-badan pemerintahan
- b. Merujuk pada proses pengorganisasian yaitu bagaimana pekerjaan diatur dan dialokasikan diantara para anggota, sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif.

Suatu organisasi memiliki sedikitnya 3 tingkatan manajeral sebagaimana dikemukakan oleh Kartini Kartono mencakup :²¹

- a. Tingkatan institusional yang membahas hal-hal strategis
- b. Tingkatan manajerial, yang berkaitan dengan pengkoordinasian dengan bagian-bagian dalam organisasi
- c. Tingkatan operasinal, yang membahas pekerja

Apabila ditinjau dari adanya pembagian tugas kerja antara unsur pelaksana dan unsur bantuan maka digunakan dasar perorganisasian berdasarkan pendekatan staff dan sehingga ditingkat atas terlihat adanya pihak-pihak yang memberikan pelayanan teknis dan administratif. Organisasi dapat diartikan dalam dua macam; yaitu :

- a. Dalam arti statis yaitu organisasi sebagai wadah tempat dimana kegiatan kerjasama dijalankan
- b. Dalam arti dinamis yaitu organisasi sebagai suatu sistem proses interaksi antara orang-orang yang bekerjasama, baik formal maupun informal.

Bahwa organisasi mempunyai kesamaan (sinonim) dengan beberapa hal berikut ini :²²

- a. Institusi/lembaga

²¹ Kartini Kartono 2004, *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta, Rajawali Pers. Hal, 169

²² Ibnu Syamsi 2004 , *Pokok-pokok Organisasi & Manajemen*, Jakarta : Rineka Cipta. 162

Yaitu kelompok yang menampung aspirasi masyarakat; punya aturan tertulis atau tidak; tumbuh dalam masyarakat; mencapai tujuan bersama; dibentuk oleh pemerintah atau swasta

b. Birokrasi

Administrasi dan manajemen; badan administrasi atau badan manajemen yaitu suatu badan yang menyelenggarakan suatu kegiatan atau pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (baik dalam bidang pemerintahan maupun swasta) melalui sistem kerja yang berlandaskan suatu jaringan tata hubungan kerjasama sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang ditentukan.

c. Organisasi formal

Organisasi yang memiliki stuktur (bagan yang menggambarkan hubungan-hubungan kerja, kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab antara pejabat dalam suatu organisasi). Suatu organisasi harus memuat 4 unsur utama, yaitu :

- 1) Berorientasi tujuan
- 2) Sistem hubungan sosial
- 3) *Structured Activities*
- 4) *Technological System*

Pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan pada akhirnya tujuan yang paling utama adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Agar dapat mencapai tujuan organisasi pemerintah tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan efektif.²³ Organisasi publik dikatakan efektif apabila dalam realita pelaksanaannya birokrasi dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan masyarakat (client), artinya tidak ada hambatan

²³ Miffthah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. 2008. Jakarta: Kencana, Hal, 36

(sekat) yang terjadi dalam pelayanan tersebut, cepat dan tepat dalam memberikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial (faktor eksternal) yang sangat cepat dan dari faktor internal.²⁴

Agar organisasi dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mewujudkan tujuan bersama, berbagai macam teori tentang organisasi disampaikan oleh para ahli. Salah satunya yang dikemukakan oleh Max Weber “Tipe Ideal Birokrasi”. Organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: adanya pembagian kerja, adanya hierarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal, adanya peraturan yang rinci, dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal.

Karena sebenarnya organisasi publik bukanlah suatu sistem yang statis. Organisasi akan terus mengalami perubahan karena unsur-unsur yang membentuk organisasi tersebut juga ikut mengalami perubahan. Dalam konteks organisasi publik, perubahan eksternal yang saat ini direspon adalah tuntutan akan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk merespons tuntutan tersebut maka organisasi pemerintah harus melakukan reformasi internal yang menyangkut: penyesuaian visi dan misi, menyesuaikan struktur, dan kapasitas SDM. Sesuai dengan prinsip penataan organisasi, setelah visi dan misi dirumuskan tugas berikutnya adalah membagi berbagai tugas untuk dapat mencapai visi dan misi tersebut dalam unit-unit organisasi yang sudah ada (Dinas, Badan, dan Kantor) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) unit-unit organisasi tersebut.

Dalam pembagian tugas untuk mewujudkan visi dan misi ini dapat diikuti tiga prinsip, yaitu: *Pertama*, berbagai tugas harus terdistribusi habis ke dalam unit-unit organisasi yang sudah ada (Dinas, Badan, dan Kantor); *Kedua*, untuk keperluan efisiensi beberapa unit organisasi yang sudah ada dapat digabungkan (*merger*); *Ketiga*, membentuk unit-unit baru

²⁴ Hessel Nogi S. 2005. Tangkilisan. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo. Hal. 65

apabila ada tugas-tugas baru yang harus dilakukan sebagai upaya memenuhi tuntutan masyarakat yang tidak mungkin dilakukan oleh unit-unit yang sudah ada.²⁵

4. Konsep Manajemen Pemerintahan

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu dengan asas-asas manajemen adalah sebagai berikut :²⁶

1. Pembagian kerja
2. Wewenang dan tanggung jawab
3. Disiplin
4. Kesatuan perintah
5. Kesatuan arah
6. Kepentingan individu dibawah kepentingan umum
7. Gaji pegawai
8. Sentralisasi
9. Ketertiban
10. Keadilan
11. Kestabilan masa kerja pegawai
12. Inisiatif
13. Kesatuan jiwa korp.

Manajemen merupakan proses perencanaan, mengorganisasikan, dan menggunakan semua sumber daya manusia untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan. Batasan manajemen hingga saat ini belum ada keseragaman, namun selalu dan digunakan adalah: ketatalaksanaan, manajemen, management dan pengurusan. Untuk menghindari penafsiran yang berbeda-beda, maka kita pakai istilah aslinya yaitu manajemen mengandung tiga pengertian :²⁷

²⁵ Miftah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. 2008. Jakarta: Kencana. Hal, 37-38

²⁶ Waluyo, 2007, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Penerbit Mandar Maju; Jakarta. Hal, 81

²⁷ Zulkifli, 2005. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Pekanbaru : UIR PRESS. Hal, 28

- a) Manajemen sebagai suatu proses.
- b) Manajemen sebagai kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen.
- c) Manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu.

Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga menghasilkan jasa yang efisien.

Dalam hal ini manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga menghasilkan jasa yang efisien.

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, manajemen pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.²⁸

Tugas pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik (*public utility*) dan memberikan pelayanan (*public service*) misalnya dalam bidang-bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya.²⁹

²⁸ Waluyo, 2007, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Penerbit Mandar Maju; Jakarta. Hal, 63

²⁹ Kusdi, 2009, *Teori Organisasi dan Administrasi*, Penerbit Salemba Humanika; Jakarta. Hal, 76

Terminologi manajemen, sangat erat hubungannya dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara yang seefisien mungkin. Istilah pemerintahan seperti dijelaskan lebih lanjut oleh Kusdi dapat diartikan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara.

Secara konseptual dari dua istilah diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan mengandung arti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan-tujuan negara dengan menggunakan sumber-sumber yang dikuasai negara.

Manajemen pemerintahan yang baik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu :³⁰

1. Dari proses; manajemen pemerintahan sebagai proses, harus lebih mengutamakan proses yang demokratis di atas segala rencana dan tujuan yang telah ditentukan.
2. Dari hasil; manajemen sebagai hasil akan menggambarkan kesungguhan hati, pemaknaan secara efisien akan sumber-sumber yang terbatas dengan mengutamakan administrasi yang baik di atas proses yang ada.
3. Manajemen pemerintahan yang baik dapat tercermin dari proses pengambilan keputusan yang demokratis

Manajemen pemerintahan sebagai proses pencapaian tujuan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, aparatur negara di masyarakat harus memperhatikan prinsip umum manajerial pemerintahan sebagai berikut:³¹

1. Adanya pembagian kerja
2. Kewenangan dan tanggung jawab yang jelas
3. Mekanisme kerja yang jelas

³⁰ Winardi, 2010, *Asas-asas Manajemen*; Bandung, Hal, 65

³¹Hasibuan, H.Melayu, S.P. 2006. *Manajemen dasar, Pengertian & Masalah Edisi Ketujuh*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal, 93

4. Penghargaan terhadap setiap anggota
5. Etos kerja yang tinggi
6. Penyesuaian terhadap lingkungan sosial dan lingkungan fisik
7. Budaya kerja yang dilandasi nilai kejujuran yang tinggi
8. Antisipatif

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi untuk mencapai tujuan.

5. Konsep Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.³² Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.

Menurut Hadjon (1998; 1) Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik

³² Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara , Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001. Hal. 2

maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.³³

Perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penjelasan diatas wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

6. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Menurut perspektif Kybernologi, tugas Pemerintah itu adalah pelayanan kepada manusia dan masyarakat.³⁴ Dibentuknya suatu system pemerintahan, pada hakekatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berfungsi sebagai provider yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.³⁵

Fungsi pemerintah dibagi menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), Pembangunan (development), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*).

³³ Philipus M. Hadjon. *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 2009. Hal. 1

³⁴ Ndraha Taliziduhu, 2005. Banten, Kybernologi Beberapa Konstruksi Utama, Jilid 1, Penerbit Sirao Credenttia, hal 192

³⁵ Ndraha Taliziduhu, 2003. Jakarta, Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru), Jilid 1, Penerbit rineka Cipta, hal 76

Dengan mengutip Rosecelt dalam Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahnya. Artinya fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.³⁶

Terkait dengan pelayanan, Ndraha lebih menitik beratkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa public. Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang perorangan, pribadi atau privat, sedangkan jasa public bersifat kolektif, karena itu bernilai istimewa. Fungsi ini kemudian melahirkan definisi penting tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu, dimana pemerintahan mempelajari bagai mana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang atau jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintah sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.³⁷

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.³⁸ Bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan, pelayanan menurutnya sesuai dengan *life xyle theory leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.³⁹

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan public yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan

³⁶ Rasyid, Muhammad Ryaas, 1998. Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia, Jakarta, Yarsif Watampone, hal 102.

³⁷ Ndraha Taliziduhu, 2003. *Jakarta, Budaya Organisasi*, Edii II, penerbit Rineka Cipta.

³⁸ L.P. Sinambela, 1992. *Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, Edisi Desember, hal. 198

³⁹ Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di era Reformasi*, www.pikiran-rakyat.com edisi 7 Agustus 2016.

melelahkan. Kecendrungan itu sering terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” kepentingan yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditunjukkan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap Negara. Meskipun Negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.⁴⁰

Pemerintah (birokrat) sebagai mana diharapkan di atas adalah pemerintah milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang control yang dimiliki kepada masyarakat.⁴¹ Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya control dari masyarakat pelayanan public akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik. Lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan dapat menjadi lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan merancang model pelayanan yang lebih kreatif, serta lebih efisien.

7. Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah adalah : Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁴²

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁴⁰ Inu Kencana Syafii, 1999, Ilmu Administrasi Publik, Jakarta : Rineka Cipta. hal. 103

⁴¹ David Osborne, Peter Plastrik, 2004. Lima Strategi Menuju Pemerintah Wirausaha, Terjemahan Abdul Rosyid dan Ramelan, Jakarta, hal. 322-323

⁴² Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenag mengurus dan mengatur masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mengacu pada azas otonomi dan azas tugas pembantuan. Azas desentralisasi dan dekonsentrasi. Azas dekonsentrasi adalah penyerahan wewenag pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.⁴³ Azas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenag pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 ayat 8).

Adapun hal-hal yang dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan adalah :

1. Urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat.
2. Urusan secara langsung tidak memberikan dampak kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat.
3. Urusan yang meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat daerah.
4. Urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional.

Otonomi dalam bahasa Indonesia ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁴⁴

Adapun arti penting otonomi bagi daerah yakni daerah diberikan kebebasan seluas-luasnya untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kemampuan yang dimiliki daerah tersebut. Sehingga dengan adanya otonomi daerah tersebut, daerah dapat mengembangkan semua potensi yang dimiliki daerah tersebut, baik itu potensi Sumber Daya Alam maupun

⁴³ Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁴ Karto Hadi Kusumo, 1984, *Desa*, Balai Pustaka, Jakarta Hal 281

potensi Sumber Daya Manusia yang ada didaerah tersebut. Dari pengertian di atas dapat di ketahui bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah merupakan daerah yang diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.

8. Konsep Kinerja Pemerintahan

Pengertian kinerja atau prestasi kerja adalah sebagian kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan.⁴⁵ Lebih tegas Lawler and Poter menyatakan bahwa kinerja adalah “*sucessfull role achievement*” yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya.⁴⁶

Dari batasan tersebut As'ad menyimpulkan bahwa kinerja adalah hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan. Kinerja atau prestasi kerja seseorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seseorang karyawan selama periode tertentu dibandingkan dengan kemungkinan, misalnya standar, target/sasaran atau kinerja yang terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.⁴⁷

Sifat umum yang tampaknya mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi yaitu : kecerdasan, kedewasaan, kekeluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi, sikap-sikap hubungan komunikasi.⁴⁸

Kemudian kinerja merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerja.⁴⁹ Selanjutnya kinerja (prestasi kerja) merupakan suatu asil kerja yang dicapai seorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu.⁵⁰ Selanjutnya kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang di tuntutan dari seseorang, kinerja adalah suatu perbuatan,

⁴⁵ Mohd. As'ad, *Psikologi Industri*, Liberty, Yogyakarta, 1991. Hal. 47.

⁴⁶ *Ibid.* Hal. 46-47

⁴⁷ Suprihanto, John. dkk, *Seni Kepemimpinan, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN*, Yogyakarta, 2003. Hal. 33.

⁴⁸ William A. Cohen, 1992, *Seni Kepemimpinan*, Jakarta, Mitra Utama, Hal. 228.

⁴⁹ Tisnawati Sule, *Emie dan Kurniawan Saefuulaah*, Pengantar Manajemen, Jakarta, Kencana Hal. 223

⁵⁰ Hasibuan Malayu. S.P, 2001, *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Jakarta, PT. Bumu Aksara, Hal. 34.

suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan. Selanjutnya karakteristik kinerja mengemukakan pendapatnya bahwa individu yang memiliki kinerja yang tinggi memiliki beberapa karakteristik diantaranya berorientasi prestasi, memiliki percaya diri, pengendalian diri dan kompetensi.

Pencapaian kinerja dapat dituangkan dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP), secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development.

9. Konsep Kebijakan Pemerintah

a. Defenisi kebijakan

Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan memiliki wewenang untuk mengeluarkan berbagai kebijakan agar tugas-tugas pokok pemerintahan dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu contoh tugas pokok tersebut yaitu dalam upaya meningkatkan kesejahteraan sosial membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo, dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif.

Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki arti yang luas. Beberapa ahli memberikan defenisi tentang konsep kebijakan itu sendiri. Anderson dalam Agustino berpendapat bahwa kebijakan merupakan perilaku aktor individu/ organisasi/ pemerintah maupun non pemerintah) dalam bidang kegiatan tertentu (misalnya kegiatan administratif, politik, dan ekonomis).⁵¹ Analisis kebijakan, yang mana menurutnya analisis kebijakan adalah deskripsi dan eksplanasi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan public. Dalam hal ini analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, apa tujuannya, dan apa konsekuensinya.⁵²

⁵¹ Agustino, Leo, 2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta, Hal. 96

⁵² Subarsono, 2009, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Belajar. Hal, 5

Beberapa aspek yang perlu dilakukan untuk menganalisa suatu kebijakan :⁵³

- 1) Menggambarkan atau memberikan titik terang mengenai kejelasan kebijakan public, sehingga dapat diketahui apa yang dilakukan atau apa yang tidak dilakukan pemerintah dalam aspek kesejahteraan masyarakat dan negaranya.
- 2) Mencari dan mengkaji sebab alasan yang mendorong pemerintah menjalankan kebijakan tertentu.
- 3) Meneliti efek dari kebijakan yang dilakukan terhadap masyarakat. suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subyek atau tanggapan terhadap krisis”.

b. Tipologi Kebijakan

Tipologi kebijakan public digolongkan dalam dua tipe, yaitu:⁵⁴

- 1) Tipe Kebijakan Domestic. Tipe kebijakan domestic terdiri dari 4 jenis, yaitu:
 - a) Kebijakan Distributif, yaitu kebijakan mempromosikan aktivitas swasta yang menyangkut kepentingan orang banyak dan hanyajalan jika melibatkan peran pemerintah. Misalnya dengan melakukan subsidi dan jenis-jenis bantuan lain.
 - b) Kebijakan Competitive Regulatory, yaitu kebijakan pengaturan pola persaingan.
 - c) Kebijakan Protective Regulatory, yaitu kebijakan pengaturan perlindungan.
 - d) Kebijakan Redistributif, yaitu kebijakan yang mendistribusikan kembali akibat-akibat buruk yang ditimbulkan dari upaya pencapaian kemakmuran, kebebasan sipil, dan kebijakan lainnya yang telah dilakukan sebelumnya.
- 2) Tipe Kebijakan Luar Negeri dan Pertahanan, mencakup:

⁵³ Ibid., Hal, 2

⁵⁴ Indiahono, Dwiyanto, 2009, *Kebijakan public berbasis Dynamic Policy Analysis*, Yogyakarta: Gava Media. Hal, 22

- a) Kebijakan struktural, yaitu tipe kebijakan yang tujuan utamanya adalah member fasilitas organisasional maupun material kepada personil-personil militer.
- b) Kebijakan strategis, yaitu kebijakan yang disiapkan untuk pelaksanaan basis militer dan politik luar negeri dari satu Negara dalam hubungannya dengan Negara lain.
- c) Kebijakan krisis, yaitu kebijakan yang dibuat untuk masalah yang bersifat dadakan dan bersifat serius bagi suatu Negara.

c. Tujuan Kebijakan Sosial

Adapun tujuan kebijakan sosial menurut Edi Suharto adalah sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi dimasyarakat.
- 2) Memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif.
- 3) Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsi sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh factor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural.
- 4) Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan.
- 5) Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapainya kesejahteraan sosial dan keadilan sosial.

d. Model Kebijakan Sosial

⁵⁵ Suharto, Edi, 2010. *Analisi Kebijakan Publik*. Bandung, Alfabeta. Hal, 62

Model kebijakan sosial dikelompokkan menjadi beberapa kategori, dilihat dari pelaksanaannya, ruang lingkungannya, keberlanjutannya, dan permasalahannya.⁵⁶

- 1) Berdasarkan pelaksanaannya.
 - a) Model Imperative, yaitu model kebijakan sosial yang sifatnya terpusat. Seluruh tujuan sosialnya, jenis, sumber dan jumlah pelayanan sosial, semuanya telah ditentukan oleh pemerintah.
 - b) Model Indikatif, yaitu kebijakan yang mengupayakan kesamaan visi dan aspirasi masyarakat. Pemerintah hanya menentukan sasaran kebijakan secara garis besar, yang mana pelaksanaannya dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat/ badan-badan swasta.
- 2) Berdasarkan ruang lingkup atau cakupannya.
 - a) Model Universal, yaitu kebijakan sosial yang diarahkan untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan pelayanan sosial masyarakat secara menyeluruh tanpa membedakan apapun.
 - b) Model Selektifitas, yaitu kebijakan untuk memenuhi kebutuhan rakyat kepada siapa yang membutuhkan saja.
- 3) Berdasarkan Keberlanjutannya.
 - a) Model Residual, yaitu kebijakan sosial yang hanya diperlukan apabila lembaga-lembaga alamiah, yang karena suatu sebab tidak dapat menjalankan peranannya.
 - b) Model Institusional, yaitu kebijakan sosial perlu dirumuskan tanpa mempertimbangkan berfungsi-tidaknya lembaga-lembaga alamiah.
- 4) Berdasarkan jenis permasalahan atau sarannya.
 - a) Model Kategorikal, yaitu kebijakan yang hanya difokuskan untuk mengatasi suatu permasalahan sosial berdasarkan sector permasalahan tertentu.

⁵⁶ Ibid., Hal. 71

- b) Model Komprehensif, yaitu kebijakan yang diarahkan tidak hanya untuk mengatasi satu bidang, melainkan beberapa masalah sosial yang terkait diatur dan dirumuskan secara integritas dalam satu formulasi kebijakan sosial terpadu.

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa kegiatan proses kebijakan, yaitu pembuatan kebijakan, pengendalian pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kinerja kebijakan.

10. Konsep Evaluasi Kebijakan

Draha mengatakan evaluasi merupakan suatu tindakan atau proses untuk menentukan nilai dari pada sesuatu, menurut mereka dalam melakukan evaluasi diperlukan pengukuran suatu tindakan atau proses untuk menentukan luas dari pada sesuatu. Evaluasi diketahui merupakan suatu proses yang mendasarkan dari pada disiplin ketat dan tahap waktu, maka untuk dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang direncanakan. Dengan mengevaluasi dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan penyelenggara pelayanan pemerintah.

Dalam melakukan evaluasi dengan menentukan nilai-nilai ada beberapa faktor pendukung kegiatan penilaian tersebut diantaranya ;⁵⁷

1. Terciptanya sasaran yang tepat untuk dicapai
2. Tersedianya dana, dan prasarana yang diperlukan.
3. Pengetahuan dan keterampilan majerial tinggi dari pelaksanaan berbagai kegiatan operasional.
4. Loyalitas, dedikasi dan semangat kerja tinggi dari pada pelaksanaan berbagai kegiatan operasional.
5. Terciptanya rincian strategi bidang fungsional dan operasional dikaitkan dengan tujuan dan visi, misi sasaran jangka panjang.

⁵⁷Subarsono, 2009. Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi, Yogyakarta. Pustaka Belajar. Hal, 42

Evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisisnya.

Ndraha juga mengungkapkan ada beberapa model evaluasi diantaranya ;⁵⁸

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah sesuatu tindakan (pelaku,treatment) tolak ukur adalah before
2. Model kelompok *das solen-das sein* yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur *das solen*.
3. Model kelompok kontrol-kontrol-kelompok tes yaitu membandingkan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberiperlakuan) tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Proses dalam program harus dimulai dari suatu perencanaan. Oleh karena itu proses pelaksanaan suatu evaluasi harus didasarkan atas rencana evaluasi program tersebut. Namun demikian, dalam sebuah praktek tidak jarang ditemukan ssuatu evaluasi terhadap suatu program justru memunculkan ketidak jelasan fungsi evaluasi, institusi, personal yang sebaiknya melakukan evaluasi dan biaya untuk evaluasi.

Dalam melakukan proses evaluasi ada beberapa etika birokrasi yang perlu diperhatikan oleh pihak-pihak yang erat hubungannya dengan tugas-tugas evaluasi, antara lain ;⁵⁹

1. Suatu tugas atau tanggungjawab, maka pemberian tugas atau yang menerima tugas harus jelas
2. Pengertian dan konotasi yang sering tersirat dalam evaluasi adalah mencari kesalahan harus dihindari
3. Pengertian evaluasi adalah untuk membandingkan rencana dalam pelaksanaan dengan melakukan pengukuran-pengukuran kuantitatif totalis program secara teknik, maka dari itu hendaknya ukuran-ukuran kualitas dan kuantitas tentang apa yang dimaksud dengan berhasil telah dicantumkan sebelumnya dalam rencana program secara eksplisit.
4. Tim yang melakukan evaluasi adalah pemberi saran atau nasehat kepada manajemen, sedangkan pendayagunaan saran atau nasehat serta pembuat keputusan atas dasar saran atau nasehat tersebut berada di tangan manajemen program.
5. Dalam pengambilan keputusan yang telah dilakukan atas data-data atau penemuan teknis perlu dikonsultasikan secermat mungkin karena menyangkut banyak hal tentang masa depan proyek dalam kaitan dengan program.
6. Hendaknya hubungan dengan proses harus di dasari oleh suasana konstruktif dan objektif serta menghindari analisa-analisa subjektif. Dengan demikian evaluasi dapat

⁵⁸Nurkholis, hanif, 2004. Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta. Gramedia Widiasirana Indonesia. Hal, 169

⁵⁹ Adisasmita, Raharjo, 2011, Manajemen Pemerintahan Daerah, Yogyakarta. Graha Ilmu. Hal, 115

ditetapkan sebagai salah satu program yang sangat penting dalam siklus manajemen program.

Evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan, yaitu ;⁶⁰

1. Evaluasi memberi informasi yang salah dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadai kinerja kebijakan yang dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.

Berdasarkan fungsi-fungsi evaluasi yang telah dikemukakan di atas, maka dapatlah kita simpulkan tentang nilai evaluasi merupakan suatu proses yang dilakukan oleh seorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut.⁶¹

Beberapa istilah yang serupa dengan evaluasi dan intinya masih berhubungan erat atau masih mencakup evaluasi itu sendiri yaitu ;

1. Measurement, pengukuran yang diartikan sebagai suatu proses kegiatan untuk menentukan luas atau kuantitas untuk mendapatkan informasi atau data berupa skor mengenai prestasi yang telah dicapai pada periode tertentu dengan menggunakan berbagai teknik dan alat ukuran yang relevan.
2. Test, secara harfiah diartikan suatu alat ukur berupa sederetan pertanyaan atau latihan yang digunakan untuk mengukur kemampuan, tingkah laku, potensi-potensi sebagai hasil pembelajaran.
3. Assessment, suatu proses pengumpulan data atau pengolahan data tersebut menjadi suatu bentuk yang dapat dijelaskan.

⁶⁰ Winarno, Budi 2007, Evaluasi Secara Sistematis, Jakarta, Raja Grafindo. Hal, 226

⁶¹ Dunn, William N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press. Hal, 8

Evaluasi Kebijakan adalah kebijakan yang menentukan arah yang lebih baik dari sebelumnya yang mengandung ciri, Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target, dan Ketepatan Lingkungan.⁶²

Untuk menilai sebuah pelayanan terlaksana dengan baik, maka perlu dilakukan evaluasi. Oleh karena itu perlu diketahui indikator penting dari sebuah evaluasi, yaitu:⁶³

1. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
2. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara **optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.**
3. Kecukupan yaitu kebijakan dalam pelaksanaan dalam program dan peraturan yang ditetapkan antara kerjasama kinerja organisasi dalam pencapaian tujuan
4. Perataan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluru berdasarkan tugas dan fungsinya.
5. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
6. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

Berdasarkan pada teori tersebut, maka dapat dikembangkan teori evaluasi kebijakan sebagai berikut:⁶⁴

1. Efektivitas

⁶²Nugroho. Riant. *Public Policy*. PT. Alex Media Komputindo. Jakarta. Tahun 2009. Hal 289.

⁶³.Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press. Tahun 2003. Hal. 608

⁶⁴ Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Tahun 2002. Hal. 184-189

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan". Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal

2. Efisiensi

Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan.

Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien. Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampaui besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

4. Perataan (*equity*)

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

- a) Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
- b) Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Pareto yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan atau dirugikan.
- c) Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Kaldor-Hicks: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.

- d) Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu criteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan.

5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

6. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternative yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

B. Kerangka Pikiran

Gambar II.1 ; Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Pelaksanaan Tugas Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Kampar Dalam Pengelolaan Pasar di Kecamatan Bangkinang



Sumber ; Modifikasi penelitian 2017

C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaan penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca muda memahami maksud dan tujuan penulis ini, diantaranya :

1. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan kebijakan ke arah yang lebih baik.
2. Pelaksanaan dalam penelitian ini adalah Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Kampar Dalam Pengelolaan Pasar
3. Pengelola pasar dalam penelitian ini adalah Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar yang berkaitan langsung dalam kemajuan pasar.
4. Pasar dalam hal ini adalah tempat perbelanjaan masyarakat Kecamatan Bangkinang dimana tugas pengelolaan pasar sebagai pelaksanaan pembangunan pasar.

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah :

1. Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat dengan tujuan-tujuan yang tepat dan arah kebijakan yang dibuat yang sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
2. Efisiensi yaitu usaha pencapaian hasil yang digunakan secara **optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber daya yang ada.**
3. Kecukupan yaitu kebijakan dalam pelaksanaan dalam program dan peraturan yang ditetapkan antara kerjasama kinerja organisasi dalam pencapaian tujuan
4. Perataan adalah pemberian pencapaian hasil kebijakan terhadap organisasi maupun lingkungan secara menyeluru berdasarkan tugas dan fungsinya.
5. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, serta melaksanakan mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
6. Ketepatan yaitu kepastian penerapan yang dilaksanakan dengan kegiatan yang terarah dengan tujuan tercapainya tugas pelaksanaan yang ditetapkan.

D. Operasional Variabel

Tabel II. 1 Operasional Variabel Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Pelaksanaan Tugas Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Kampar Dalam Pengelolaan Pasar Di Kecamatan Bangkinang.

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai/Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Evaluasi ialah penaksiran (<i>appraisal</i>) pemberian angka (<i>ranting</i>) dan penilaian	Evaluasi Kebijakan	Efektivitas	1. Pengelolahan pasar secara merata. 2. Pedagang berjualan di tempatnya. 3. Target Retribusi tercapai.	Baik Cukup Baik Kurang Baik

<p>(<i>asement</i>), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan, nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai</p>	Efisiensi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lancarnya pembayaran sewa 2. Tertibannya pedagang. 3. Lancarnya pembayaran retribusi. 	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
	Kecukupan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kerjasama petugas pasar. 2. Pendataan terhadap pengguna pasar. 3. Pendataan terhadap kepemilikan bangunan pasar 	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>

1	2	3	4	5
<p>tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah dibuat jelas dan diatasi (Dunn, 2002 :608)</p>		Perataan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan terhadap pedagang. 2. Penetapan biaya. 3. Penetapan sanksi terhadap pengguna pasar. 	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		Responsivitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melaksanakan ketertiban pasar. 2. Melaksanakan kebersihan pasar. 3. Menyediakan Sarana prasaranan 	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>
		Ketepatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terciptanya arah kinerja pengelolaan pasar. 2. Menetapkan peraturan. 3. Melakukan pengawasan 	<p>Baik</p> <p>Cukup Baik</p> <p>Kurang Baik</p>

Sumber : *Olahan Data, 2017*

E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Tugas Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Kampar Dalam Pengelolaan Pasar Di Kecamatan Bangkinang. diberi pengukuran dengan melakukan klafikasi penilaian sebagai berikut :

Pelaksanaan Tugas Dinas Perindustrian Perdagangan Dan Pasar Kabupaten Kampar Dalam Pengelolaan Pasar Di Kecamatan Bangkinang dikatakan :

- Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%
- Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%
- Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

Apun pengukuran indikator sebagai berikut :

1. Efektivitas, dikatakan :

- Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%
- Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%
- Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

2. Efisiensi, dikatakan :

- Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%
- Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

3. Kecukupan, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

4. Perataan, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

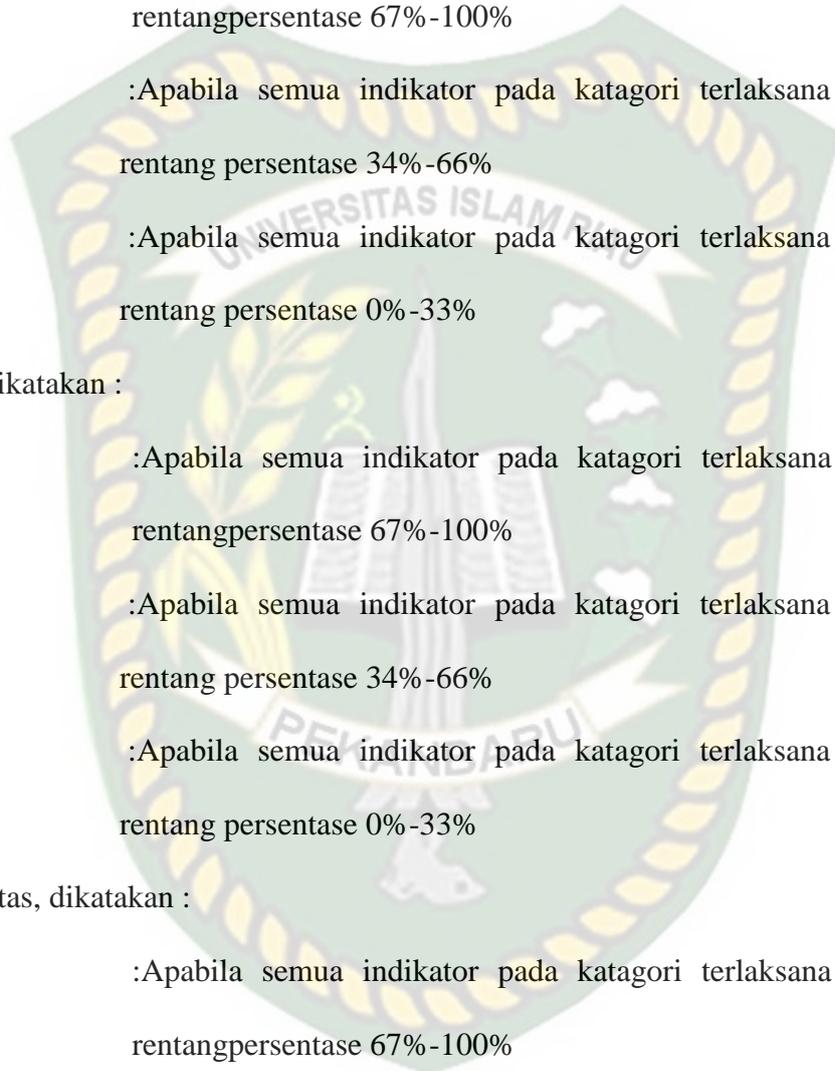
5. Responsivitas, dikatakan :

Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

6. Ketepatan, dikatakan :



Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentangpersentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila semua indikator pada katagori terlaksana berada pada rentang persentase 0%-33%

