

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Teori Pemerintahan

Dikatakan oleh Deni D Koswara (2002:29) bahwa yang dimaksud pemerintahan adalah: (1) dalam arti luas meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, (2) dalam arti sempit meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif.

Selanjutnya Deni D Koswara (2002:5) menjelaskan bahwa ilmu pemerintahan adalah Ilmu pengetahuan yang secara mandiri menyelenggarakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan negara. Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat).

Objek material ilmu pemerintahan secara kebetulan sama dengan objek material ilmu politik, ilmu administrasi negara, ilmu hukum tata negara dan ilmu negara itu sendiri, yaitu negara. Objek formal ilmu pemerintahan bersifat khusus dan khas, yaitu hubungan-hubungan pemerintahan dengan sub-subnya (baik hubungan antara Pusat dengan Daerah, hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah, hubungan antar lembaga serta hubungan antar departemen), termasuk

didalamnya pembahasan output pemerintahan seperti fungsi-fungsi, sistem-sistem, aktivitas dan kegiatan, gejala dan perbuatan serta peristiwa-peristiwa pemerintahan dari elit pemerintahan yang berkuasa.

Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip-prinsip yang menjadi pegangan. Ada beberapa asas pemerintahan, antara lain : asas aktif, asas ‘mengisi yang kosong’ atau *Vrij Bestuur*, asas membimbing, asas *Freies Ermessen*, asas “dengan sendirinya”, asas historis, asas etis, dan asas *de tournament de pouvoir*.

Ermaya (1998:6-7) membedakan secara tajam secara pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan politik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Dari pengertian tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah pada hakekatnya adalah aspek statis, sedangkan pemerintahan adalah aspek dinamikanya.

Selanjutnya, Ermaya (1998:6-7) menyebutkan bahwa suatu pengertian tentang pemerintahan, dapat dibedakan dalam pengertian luas dan dalam pengertian sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah “segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara”. Dalam arti sempit, adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan eksekutif”.

Karakteristik pemerintahan yang orientasinya kepada *Anglo Saxon* menurut Deni D Koswara (2002:3) lebih memperhatikan kemandirian masyarakat regional dan lokal, antara lain :

1. Partisipasi masyarakat yang luas dalam kegiatan pemerintahan,
2. Tanggung jawab sistem administrasi kepada badan legislatif,
3. Tanggung jawab pegawai peradilan biasa dan
4. Sifatnya lebih desentralistik.

Menurut Deni D Koswara (2002:3), karakteristik pemerintahan yang orientasinya kepada sistem kontinental, antara lain :

1. Pemusatan kekuasaan ditangan eksekutif,
2. Terdapat dominasi otorisasi nasional,
3. Profesionalisme aparat pemerintah,
4. Memisahkan secara psikologis dari rakyat biasa dan tanggung jawab pemerintah kepada peradilan administratif, kecenderungan sentralistik.

C.F Strong dalam Deni D Koswara (2002:247) memberikan makna pemerintahan sebagai berikut; Pemerintahan menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara baik kedalam maupun keluar. Untuk melaksanakan kewenangan itu, pemerintah harus mempunyai kekuatan tertentu, antara lain kekuatan di bidang militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kekuatan legislatif, atau pembuatan undang-undang serta kekuatan finansial atau kemampuan mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai keberadaan negara bagi

penyelenggaraan peraturan. Semua kekuatan tersebut harus dilakukan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Sementara itu Finer dalam Pamudji (1993:24-25) mengemukakan bahwa istilah “*government*” paling sedikit mempunyai 4 (empat) arti yaitu :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*).
2. Menunjukkan masalah-masalah (hal ihwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people charewidth the duty of governing*).
4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular sociaety is governed*).

Pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara menunjukkan adanya badan pemerintahan (*institutional*), kewenangan pemerintah (*authority*), cara memerintah (*technique to govern*), wilayah pemerintahan (*state, local, rural and urban*) dan sistem pemerintahan (*government system*) dalam menjalankan fungsi pemerintahannya.

Pemerintahan mengandung unsur yang secara filosofis berkaitan erat dengan : Badan pemerintahan (pemerintah) yang sah secara kontitusional; Kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan; cara dan sistem pemerintahan; Fungsi sesuai dengan kekuasaan pemerintahan, dan Wilayah pemerintahan.

Mengenai pembagian badan publik John Locke seperti yang dikutip Deni D Koswara (2002:21) mengemukakan pemisahan kekuasaan negara dalam tiga bidang yakni :

1. Kekuasaan dalam bidang legislatif, yaitu kekuasaan pembuatan Undang-Undang.
2. Kekekuasaan di bidang eksekutif, yaitu kekuasaan dalam melaksanakan Undang-Undang.
3. Kekuasaan di bidang federatif, yaitu kekuasaan dalam melakukan hubungan luar negeri.

Konsep kedaulatan rakyat merupakan buah pemikirannya yang ia tuangkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan negara absolut dan dominan tanpa ada kekuatan lain sebagai penyeimbang. Locke juga dikenal sebagai peletak dasar sistem demokrasi dengan menggagas kontrak sosial sebagai sebuah pola untuk memberikan legitimasi pada negara berdasarkan hukum alam (konsep alamiah).

Menurut Locke, sebuah negara dibangun atas dasar kesepakatan antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Hal ini menjadi pijakan dasar dari teori kontrak sosial.

Locke dengan tegas berpegang bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban moral adalah intrinsik dan lebih dulu ada dari pada hukum; pemerintah berkewajiban untuk memberi sanksi pada hukum-hukumnya terhadap apa yang secara moral dan alamiah adalah benar. Kedua, individu tidak menyerahkan kepada komunitas tersebut hak-hak alamiahnya yang substansial, tetapi hanya untuk melaksanakan hukum alam,

bahwa tiap orang mempunyai hak menurut hukum alam atas sesuatu di mana dia telah mempergunakan tenaga untuk memperolehnya, seperti misalnya menutup dan mengerjakan tanah. Ketiga, hak yang diserahkan oleh individu tidak diberikan kepada orang atau kelompok tertentu tetapi kepada seluruh komunitas.

Locke mengutamakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban moral sebagai esensi dari terbangunnya kontrak sosial, bahkan menempatkan lebih tinggi dari hukum. Hal ini menegaskan bahwa Locke memandang hak asasi sebagai referensi utama dalam menetapkan sebuah aturan.

Kerangka pemikiran Locke kemudian lebih dikembangkan dan dipertegas lagi oleh Montesquieu. Dalam pemikirannya yang dikenal dengan konsep Trias Politika. Montesquieu dengan ajaran Trias Politika (Tripraja) yang dikenal dalam bukunya *L'Esprit des Lois* yang dikenal dengan dengan “Teori Pemisahan Kekuasaan” seperti dikutip Deni D Koswara (2002:1) membagi badan-badan kekuasaan dalam tiga lembaga, yaitu :

1. *Pouvoir Legislatif*, yaitu kekuasaan dalam bidang pembuatan perundang-undangan.
2. *Pouvoir Eksekutif*, yaitu kekuasaan dalam bidang melaksanakan segala sesuatu yang dimanatkan oleh undang-undang.
3. *Pouvoir Yudikatif*, yaitu kekuasaan untuk menjaga agar undang-undang tersebut dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tujuan.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan yang tegas, diharapkan terjaminnya kebebasan masing-masing lembaga dalam menjalankan kekuasaannya. Pembagian kekuasaan dalam suatu negara menjadi tiga kelompok ini mutlak harus diadakan, sebab dengan adanya pemisahan secara ketat ini akan dapat dijamin adanya kebebasan dari masing-masing kekuasaan. Artinya, pemisahan kekuasaan akan dapat menghindari terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan yang lainnya. Bahkan Montesquieu berani menyimpulkan bahwa jika kekuasaan eksekutif disatukan dengan legislatif atau yudikatif, atau jika kekuasaan legislatif dicampur dengan kekuasaan yudikatif, maka tidak akan ada kebebasan.

2. Teori Evaluasi

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum, istilah evaluasi sapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut member sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas (William N

Dunn, 2000:21).

Menurut Bryant dan White dalam Mudrajad Kuncoro (1997:15), evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata evaluasi berarti penilaian hasil.

Anderson (dalam Arikunto Suharsimi, 2000:1) memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Sedangkan Stufflebeam (dalam Arikunto Suharsimi, 2000:1), mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Patton dan Sawicki (1991:25) mengklasifikasikan metoda pendekatan yang dapat dilakukan dalam penelitian evaluasi menjadi 6 (enam) yaitu :

- a. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudahnya suatu kebijakan atau program diimplementasikan.
- b. *With and without comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan menggunakan perbandingan kondisi antara yang tidak mendapat dan yang mendapat kebijakan atau program, yang telah di modifikasi dengan memasukan perbandingan kriteria-kriteria yang relevan di tempat kejadian peristiwa (TKP) dengan program terhadap suatu TKP tanpa program.
- c. *Actual versus planed performance comparisons*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada (*actual*) dengan ketetapan-ketetapan perencanaan yang ada (*planned*).
- d. *Experimental (controlled) models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan yang terkontrol/dikendalikan untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
- e. *Quasi experimental models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan/pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.

- f. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu objek penelitian yang hanya didasarkan pada penelitian biaya terhadap suatu rencana.

Fungsi utama evaluasi, pertama memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik. Kedua, 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. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju yang dapat menganalisis alternatif sumber nilai (misalnya kepentingan kelompok) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (misalnya teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Riant D Nugroho (2004:185) mengatakan bahwa evaluasi akan memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik.

Menurut Muslimin Amarah (2000:12) Program dapat diartikan menjadi dua istilah yaitu program dalam arti khusus dan program dalam arti umum. Pengertian secara umum dapat diartikan bahwa program adalah sebuah bentuk rencana yang akan dilakukan. Apabila “program” dikaitkan langsung dengan evaluasi program maka program didefinisikan sebagai unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok

orang.

Dengan demikian yang perlu ditekankan bahwa program terdapat tiga unsur penting yaitu :

- a. Program adalah realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan.
- b. Terjadi dalam kurun waktu yang lama dan bukan kegiatan tunggal tetapi jamak berkesinambungan.
- c. Terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Sebuah program bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tetapi merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena melaksanakan suatu kebijakan. Oleh karena itu, sebuah program dapat berlangsung dalam kurun waktu relatif lama. Pelaksanaan program selalu terjadi dalam sebuah organisasi yang artinya harus melibatkan sekelompok orang.

Selanjutnya Nana Sudjana (2006:68) berpendapat bahwa tujuan evaluasi adalah untuk melayani pembuat kebijakan dengan menyajikan data yang diperlukan untuk pengambilan keputusan secara bijaksana. Oleh karenanya evaluasi program dapat menyajikan 5 (lima) jenis informasi dasar sebagai berikut :

- a. Berbagai data yang dibutuhkan untuk menentukan apakah pelaksanaan suatu program harus dilanjutkan.
- b. Indikator-indikator tentang program-program yang paling berhasil berdasarkan jumlah biaya yang digunakan.
- c. Informasi tentang unsur-unsur setiap program dan gabungan antar unsur program yang paling efektif berdasarkan pembiayaan yang diberikan sehingga efisiensi pelaksanaan program dapat tercapai.
- d. Informasi untuk berbagai karakteristik sasaran program-program pendidikan sehingga para pembuat keputusan dapat menentukan tentang individu, kelompok, lembaga atau komunitas mana yang paling menerima pengaruh dari pelayanan setiap program.

- e. Informasi tentang metode-metode baru untuk memecahkan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan evaluasi pengaruh program.

Menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Taliziduhu Ndraha, 2000:23). Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan” (William N Dunn, 2000:608).

Berkaitan dengan definisi evaluasi kebijakan terdapat indikator evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh William N Dunn, yaitu:

1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan (William N Dunn, 2000:610)

Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut: “Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya” (William N Dunn, 2000:429). Kedua, Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Ketiga, Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (William N Dunn, 2000:430). Keempat, Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.

Kelima, Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Keenam, Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah: “Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi

dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak.

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut.

1. Efektivitas

Menurut Budi Winarno (2002:184) 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 dari pada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya.

Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar dari pada 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 sejauh mana 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

Menurut Budi Winarno (2002:185) 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, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. 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 terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti

kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

3. Kecukupan

Menurut Budi Winarno (2002:186) 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

Menurut Budi Winarno (2002:187) 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.

Menurut Budi Winarno (2002:188) seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu: (1) Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu. (2) Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analis 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. (3) 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. (4) 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 kriteria 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

Menurut Budi Winarno (2002: 189) 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.

Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

6. Ketepatan

Menurut Budi Winarno (2002: 184) 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 alternatif 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.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

3. Teori Organisasi Pemerintah

Tatanan organisasi pemerintahan negara adalah sejumlah organisasi atau lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, berupa organisasi kenegaraan dan organisasi pemerintahan. Tatanan organisasi pemerintahan pada suatu negara dipengaruhi oleh bentuk negara dan sistem pemerintahan yang dianut, selain dipengaruhi bentuk negara dan sistem pemerintahan, tatanan organisasi pemerintahan negara juga dipengaruhi oleh tata nilai yang dianut berupa falsafah, cita-cita dan tujuan bernegara serta perkembangan lingkungan strategis yang dihadapi baik dalam tataran nasional maupun internasional.

Fungsi organisasi menurut Amitai Etzioni (1988:98) fungsi dari ditetapkannya organisasi adalah (1) sebagai pedoman sebagai kegiatan semua pelaku organisasi,

(2). Sebagai sumber legitimasi/peraturan, (3). Sebagai standar pelaksanaan, (4). Sumber motivasi dan (5). Sebagai dasar rasional pengorganisasian.

Fungsi organisasi dapat berupa tujuan umum / khusus , tujuan akhir / tujuan antara. Tujuan Umum (tujuan *strategic*) secara operasional tidak dapat berfungsi sebelum dijabarkan terlebih dahulu kedalam tujuan-tujuan khusus yang lebih terperinci sesuai dengan jenjang manajemen, sehingga membentuk hirarki tujuan.

Berbagai Fungsi Organisasi menurut Emitai Etzioni (1988:98) adalah sebagai berikut:

1. Pedoman Bagi Kegiatan, melalui penggambaran hasil-hasil di waktu yang akan datang. Fungsi tujuan memberikan arah dan pemusatan kegiatan organisasi mengenai apa yang harus dan tidak harus dilakukan
2. Sumber Legitimasi, akan meningkatkan kemampuan organisasi untuk mendapatkan sumber daya dan dukungan dari lingkungan di sekitarnya
3. Standar Pelaksanaan, bila tujuan dilaksanakan secara jelas dan dipahami, akan memberikan standar langsung bagi penilaian pelaksanaan kegiatan (prestasi) organisasi
4. Standar Motivasi, berfungsi sebagai motivasi dan identifikasi karyawan yang penting. Dalam kenyataannya, tujuan organisasi sering memberikan insentif bagi para anggota
5. Dasar Rasional Pengorganisasian, tujuan organisasi merupakan suatu dasar perancangan organisasi

B. Kerangka Pikir

Gambar II.1: Kerangka Pemikiran Tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar



C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang penelitian penulis menduga bahwa “Evaluasi Penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar belum terlaksana secara maksimal”.

D. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalah pahaman maka berikut ini adalah penjelasan

1. Evaluasi adalah penilaian secara sistemik untuk menentukan atau menilai kegunaan, keefektifan sesuatu yang didasarkan pada kriteria tertentu dari program.
2. Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya
3. Efisiensi adalah penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
4. Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal.
5. Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.
6. Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas.

7. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.
8. Fungsi adalah sekumpulan perintah atau target sebuah program yang dapat memberikan hasil output yang dapat berupa nilai ataupun sebuah hasil program
9. BPBD adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi organisasi sesuai dengan tugasnya
10. Unit Pelaksana Teknis Badan (UPTB) adalah unit pelaksana badan yang melaksanakan program penanggulangan bencana kebakaran
11. Penanggulangan adalah upaya yang dilaksanakan untuk mencegah, menghadapi, atau mengatasi suatu keadaan
12. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan/atau faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.
13. Kebakaran adalah suatu nyala api baik kecil atau besar pada tempat yang tidak dikehendaki dan sulit dikendalikan

E. Operasional Variabel

Tabel 2.1: Operasional Variabel Penelitian

Konsep Operasional	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Kategori Ukuran
Evaluasi adalah sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan (William Dunn, 2000 : 1)	Evaluasi	1. Efektivitas	1. Penetapan tujuan program 2. Proses Pelaksanaan 3. Hasil Pelaksanaan	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana
		2. Efisiensi	1. Ketetapan sasaran 2. Ketersediaan dana 3. Pengeluaran dana	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana
		3. Kecukupan	1. Kecukupan sarana dan prasarana 2. Kesiapan pelaksanaan program	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana
		4. Perataan	1. Pemberian Pelayanan 2. Pelaksanaan Pelayanan	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana
		5. Responsivitas	1. Ketepatan sasaran 2. Koordinasi pelaksanaan	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana
		6. Ketepatan	1. Keberhasilan tujuan 2. Pengkoordinasian Program	Terlaksana Cukup terlaksana Kurang terlaksana

F. Teknik Pengukuran

Adapun dalam melihat pelaksanaan Evaluasi Penyelenggaraan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Kampar dalam penelitian ini akan dilakukan pengukuran terhadap variabel penelitian dan pengukuran terhadap seluruh indikator variabel penelitian adalah sebagai berikut:

- Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).
- Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).
- Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).

Adapun pengukuran indikator adalah sebagai berikut:

A Efektivitas

- Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).
- Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).
- Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).

B Efisiensi

- Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).
- Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).
- Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).
- C Terlaksana
- Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).
- Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).
- Kurang Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).
- D Perataan
- Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).
- Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).
- Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).
- E Responsivitas

Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).

Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).

Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).

F Ketepatan

Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden menjawab indikator baik (67-100%).

Cukup Terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban cukup baik (34-66%).

Kurang terlaksana : Apabila keseluruhan dari jumlah responden memberikan jawaban kurang baik (1-33%).