

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan.

1. Konsep Ilmu Pemerintahan.

Dari defenisi pemerintahan menurut Syafiie (2003;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemeintah, yang peling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu ada duapihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Pemerintah dalam bahasa Inggris disebut goverment yang berasal dari bahasa latin *gubernate*, *greek gibernen* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan.

Menurut Ndraha (2005;36), Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan kepentingan manusia dsan masyarakat. memahami pemerintahan dengan konteks awal kejadiannya, menunjukkan bahwa hubungan yang ada antara struktur pemerintah dengan rakyat adalah hubungan yang saling menguat, yaitu bahwa pemerintah disuatu sisi berkewajiban mengikuti dan mentaati masyarakat berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara, dan yang menjalankan pemerintahan disebut pemerintah. Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (1997;13) antara lain adalah :

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Pemerintah adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antara masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat didalam sebuah masyarakat. disana seseorang atau suatu kelompok dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain. (Ndraha, 2005; 6)

Konsep mengenai ilmu pemerintahan juga dikemukakan oleh U. Rosenthal “ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses tersebut secara internal dan eksternal”. Yang dimaksud dengan pemerintahan umum adalah keseluruhan proses-proses di dalam mana terlibatnya kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas kehidupan bersama. (dalam Ndraha, 2005; 229)

Selanjutnya C.F Strong dalam Syafiie (2003; 22) mengemukakan maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena pemerintahan harus :

- a. Mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang.
- b. Harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan Undang-Undang.
- c. Harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.

Ilmu Pemerintahan adalah sekelompok orang yang diberikan kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan dengan pihak swasta, maupun pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidup sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis. (Nurcholis, 2005;112)

Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan fungsi menjalankan Undang-Undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya Budiarto (2003; 21) mengemukakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar Negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep-konsep dasar Negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya Negara dalam ilmu politik adalah Negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decisionmaking*), kebijaksanaan (*policy, beleid*), dan pembagian (*distribution*), atau alokasi (*allocation*).

Menurut Sedarmayanti (2004; 9) menyatakan bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang menghormati kedaulatan rakyatnya, oleh karena itu tugas dari pemerintah adalah :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum.
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asa otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan

daerah. Sedangkan Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsidan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa pemerintahan daerah provinsi dan Kabupaten/kota adalah merupakan daerah yang diberikan hak otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah sehingga daerah memiliki kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri dengan tetap pada sistem Kesatuan Republik Indonesia adalah tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan bangsa. Pemerintahan perlu melaksanakan pembagian tugas, sehingga tujuan negara dapat dicapai secara optimal dengan cara yang efektif dan efisien.

Selanjutnya Dinas Daerah adalah unsur pelaksanaan pemerintahan daerah. dinas kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana pemerintah kabupaten/kota dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan tanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. (Nurcholis, 2005;132)

Pemerintah agar dapat terwujud kesejahteraan umum sebagai tujuan negara perlu melakukan upaya-upaya, diantaranya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan bernegara sehingga tujuan negara dapat terwujud. Dengan adanya kebijakan pemerintah yang berarti peraturan yang mengatur aspek-aspek kehidupan masyarakat negara diharapkan apa yang menjadi tujuan dari penyelenggaraan negara dapat tercapai.

2. Konsep Organisasi dan Manajemen Pemerintah

Organisasi adalah suatu faktor yang lebih luas berkenaan dengan proses pengorganisasian, struktur sebuah organisasi, dan proses yang terjadi dalam suatu organisasi. Kegiatan-kegiatan, struktur, dan aspek-aspek lainnya dari organisasi sangat bervariasi dan kompleks akan tetapi,

secara luas konsep yang menggambarkan dan yang membantu dalam memecahkan kompleksitas yang serba ada. Organisasi bukanlah sekedar kumpulan orang dan bukan hanya sekedar pembagian kerja, karena pembagian kerja hanyalah salah satu asas organisasi. Salah satu asas tidaklah menjadi pengertian umum, atau dengan kata lain arti sebagai tidak dapat menjadi arti keseluruhan. Dengan demikian pandangan yang tepat adalah yang menganggap organisasi sebagai suatu sistem kerjasama, sistem hubungan dan sistem sosial.

Tatanan organisasi pemerintahan negara adalah sejumlah organisasi atau lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, berupa organisasi kenegaraan dan organisasi pemerintahan. Semua itu dibangun untuk mewartakan upaya mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa dan bernegara. Untuk itu organisasi-organisasi pemerintahan negara tersebut diberikan tugas, kewenangan, dan tanggung jawab menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara (Mustopadidjaja, 2003; 85).

Kemudian menurut Hamim (2005; 53) bahwa organisasi dan manajemen ikut berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan daerah, seperti halnya yang dikemukakan oleh Max Weber defenisi tentang organisasi terdiri atas seorang pemimpin, suatu staf administrasi, dan massa anggotanya. Yang paling penting dari peraturan-peraturan dasar ini ialah peraturan yang memberikan otoritas suatu konsep yang harus dibedakan dari kekuasaan semata-mata untuk melaksanakan kehendak seseorang, karena otoritas didasarkan atas keyakinan seperti itu, pertama otoritas kharismatik, kedua, otoritas tradisional, ketiga, bahwa pemerintah-pemerintah didasarkan atas kewajiban-kewajibandidalam suatu kitab peraturan-peraturan yang mencakup baik atasan maupun bawahan, dan juga atasan-atasannya dan bawahan-bawahannya disebut otoritas legal rasional. Ini adalah tipe otoritas yang terdapat didalam suatu organisasi modern.

Organisasi biasanya ditegakkan pada landasan mekanisme administrative, staf administrative bertanggung jawab terhadap pemilihan organisasi dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan organisasi. Organisasi seperti itu biasa disebut birokrasi. Menurut Mex Weber yang mengembangkan teori birokrasi, organisasi-organisasi yang dibentuk menurut cara-cara birokrasi, mempunyai sifat-sifat tipe ideal birokrasi yaitu:

1. Suatu pengaturan fungsi resmi yang terus menerus diatur menurut peraturan.
2. Suatu bidang keahlian tertentu, yaitu meliputi:
 - a. Bidang kewajiban melaksanakan fungsi yang sudah ditandai sebagai bagian dari pembagian pekerjaan yang sistematis.
 - b. Ketetapan mengenai otoritas yang perlu dimiliki seseorang yang menduduki suatu jabatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu.
3. Organisasi kepegawaian menurut perinsip hierarki, artinya kepegawaian rendah berada dibawah pengawasan dan mendapat supervise dari seseorang yang lebih tinggi.
4. Peraturan-peraturan yang mengatur perilaku seorang pegawai dapat merupakan pengaturan atau norma yang bersifat teknis.
5. Dalam tipe rasional hal ini merupakan masalah prinsip bahwa para anggota staf administrative harus sepenuhnya terpisah dari kepemilikan alat-alat produk atau administrasi.

Kemudian dalam organisasi terdapat perilaku organisasi itu sendiri, dimana perilaku organisasi ini memaparkan tentang tingkah laku manusia dalam suatu organisasi. “ perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu organisasi atau suatu kelompok tertentu”. (Hamim, 2005;45)

Organisasi dimaksudkan sebagai wadah kerja sama orang-orang yang mempunyai kepentingan tertentu, menyatukan kepentingan-kepentingan pribadinya menjadi kepentingan bersama. Karena organisasi itu adalah kerja sama maka dengan sendirinya harus ada pembagian tugas/pekerjaan yang meliputi semua orang bdalam organisasi itu, sehingga ada keserasian tugas/pekerjaan. (Moenir, 2006;165)

Perilaku organisasi meliputi aspek yang ditimbulkan dari pengaruh organisasi terhadap manusia demikian pula aspek yang ditimbulkan dari pengaruh manusia yang terorganisasi. Dari pengertian perilaku organisasi selalu tidak awal pemberangkatannya dimulai dari perilaku

manusia dan atau lebih banyak menekankan pada aspek-aspek psikologi dari tingkah laku individu.

Selanjutnya Sondang P. Siagian (2004;22) mengemukakan bahwa organisasi adalah “setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan, dalam ikatan diman terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan serorang/sekelompok orang yang disebut bawahan”.

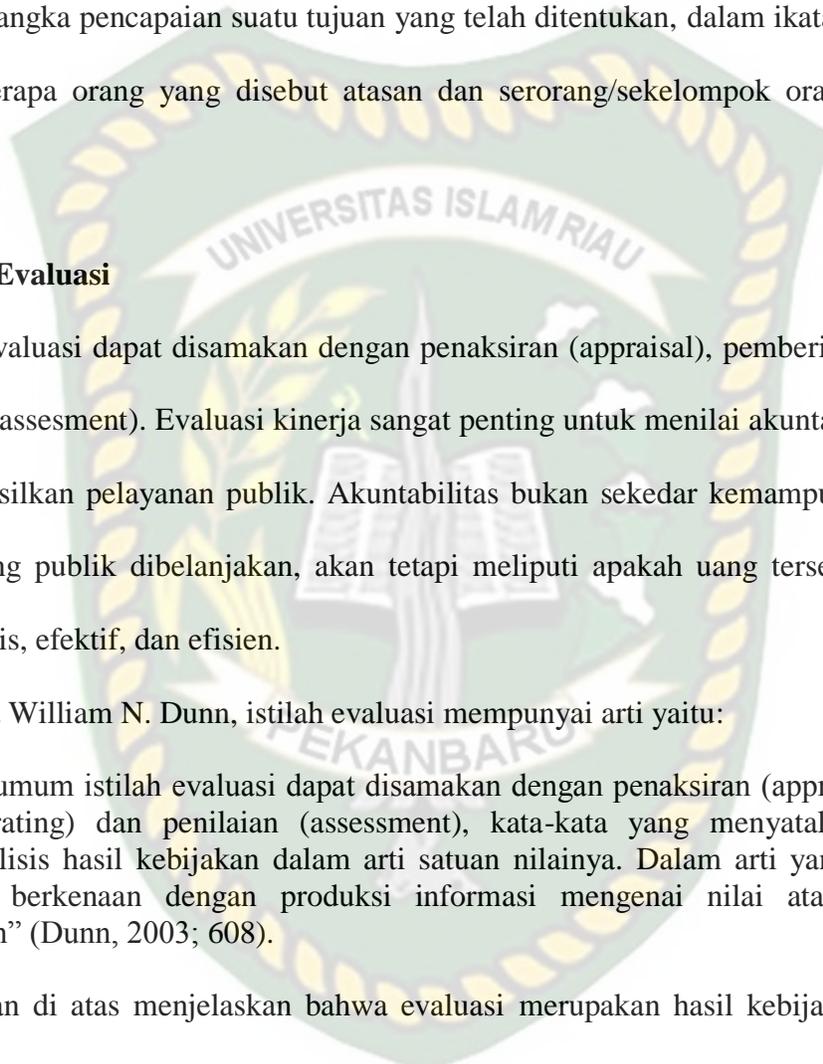
3. Konsep Evaluasi

Istilah Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assesment). Evaluasi kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi apakah uang tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien.

Pendapat William N. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yaitu:

“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” (Dunn, 2003; 608).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.



Adapun menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 2005; 201). 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.

Menurut Commonwealth of Australia Department of Finance Evaluasi biasanya didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Secara umum, evaluasi dapat didefinisikan sebagai *the systematic assessment of the extent to which:*

- a. *Program inputs are used to maximise outputs (efficiency);*
 - b. *Program outcomes achieve stated objectives (effectiveness);*
 - c. *Program objectives match policies and community needs (appropriateness).*
- (Commonwealth of Australia Department of Finance, 1989: 1)

Menurut pendapat di atas, evaluasi adalah penilaian secara sistimatis untuk melihat sejauh mana efisiensi suatu program masukan (input) untuk memaksimalkan keluaran (output), evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari program pencapaian hasil atau afektifitas, dan kesesuaian program kebijakan dan kebutuhan masyarakat. Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Sudarwan Danim mengemukakan definisi penilaian (evaluating) adalah: Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai” (Danim, 2000:14).

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana, sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

- a. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
- b. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik ”fakta” maupun “nilai”.
- c. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
- d. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. (Dunn, 2003; 608-609)

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi terdiri dari empat karakter. Yang pertama yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan

pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Evaluasi mempunyai beberapa fungsi yaitu :

1. Memberi informasi yang valid mengenai kinerja kebijakan, program dan kegiatan, yaitu mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan, yang bermanfaat untuk mengganti kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain. (Tim Penyusun Modul Sistem AKIP;2007)

Menurut pendapat di atas, fungsi evaluasi untuk memberi informasi yang baik dan benar, kepada masyarakat. Memberi kritikan pada klarifikasi suatu nilai-nilai dari suatu tujuan dan target, kemudian Membuat suatu metode kebijakan untuk mencapai kinerja sehingga program dan kegiatan yang di evaluasi memberikan kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan suatu kegiatan dalam organisasi atau instansi.

4. Teori Evaluasi Kebijakan

Kata evaluasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *Evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran, sedangkan menurut pengertian istilah evaluasi merupakan suatu kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dengan menggunakan instrument dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan.

Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dai sesuatu. Dari aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data dan informasi, pengolahan, penafsiran dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi juga dapat diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. (Nurcholis, 2005 :169)

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

Kemudian dinyatakan evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya dan ada berbagai model evaluasi, 3 (tiga) diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (Pelaku, *treatment*). Tolak ukurnya adalah *Before*.
- b. Model *Das Sollen-Das Sein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan kenyataan. Tolak ukurnya adalah *Das Sollen*.
- c. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan⁰). Tolak ukurnya adalah Kelompok Kontrol. (Ndraha, 2001 :202)

Adapun evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. (Winarno, 2007 :230)

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

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

Untuk melakukan evaluasi baik dengan margin kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satunya adalah menurut Edward A. Suchman dalam Winarno (2007 :230) mengemukakan 6 (enam) langkah dalam evaluasi kebijakan , yaitu :

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

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

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

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

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

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

Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan

keberhasilan. Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai/menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan, maka perlu dikembangkan beberapa indikator.

Adapun indikator keberhasilan yang dikembangkan oleh Dunn(dalam Subarsono, 2006 :126) adalah.

1. Efektifitas yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
2. Kecukupan yaitu seberapa jauh hasil yang tercapai dapat memecahkan masalah.
3. Pemerataan yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda.
4. Responsivitas yaitu apakah hasil kebijakan frekuensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka.
5. Ketepatan yaitu apakah hasil yang dicapai memiliki manfaat.

5. Konsep Kinerja

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (performance). Sebagaimana dikemukakan oleh Mangkunegara (2005; 67) bahwa istilah kinerja berasal dari kata job performance atau actual performance (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Notoatmodjo bahwa kinerja tergantung pada kemampuan pembawaan (ability), kemampuan yang dapat dikembangkan (capacity), bantuan untuk terwujudnya performance (help), insentif materi maupun nonmateri (incentive), lingkungan (environment), dan evaluasi (evaluation). Kinerja dipengaruhi oleh kualitas fisik individu (ketrampilan dan kemampuan, pendidikan dan keserasian), lingkungan (termasuk insentif dan noninsentif) dan teknologi.

Definisi kinerja menurut A.A. Anwar Prabu Mangkunegara dalam bukunya manajemen sumber daya perusahaan adalah :

“Kinerja Karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”(Mangkunegara, 2005; 67).

Berdasarkan definisi di atas maka disimpulkan bahwa kinerja Sumber Daya Manusia adalah prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai Sumber Daya Manusia persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Mangkunegara dalam bukunya Evaluasi Kinerja SDM (2005; 20) manajemen kinerja merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian terhadap pencapaian kinerja dan dikomunikasikan secara terus menerus oleh pimpinan kepada karyawan, antara karyawan dengan atasannya langsung. Selanjutnya Mangkunegara mengemukakan tujuan dari pelaksanaan manajemen kinerja, bagi para pimpinan dan manajer adalah :

- a. Mengurangi keterlibatan dalam semua hal;
- b. Menghemat waktu, karena para pegawai dapat mengambil berbagai keputusan sendiri dengan memastikan bahwa mereka memiliki pengetahuan serta pemahaman yang diperlukan untuk mengambil keputusan yang benar
- c. Adanya kesatuan pendapat dan mengurangi kesalahpahaman diantara pegawai tentang siapa yang mengerjakan dan siapa yang bertanggungjawab;
- d. Mengurangi frekuensi situasi dimana atasan tidak memiliki informasi pada saat dibutuhkan;

- e. Pegawai mampu memperbaiki kesalahannya dan mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya kesalahan atau inefisiensi.

Adapun tujuan pelaksanaan manajemen kinerja bagi para pegawai adalah :

1. Membantu para pegawai untuk mengerti apa yang seharusnya mereka kerjakan dan mengapa hal tersebut harus dikerjakan serta memberikan kewenangan dalam mengambil keputusan;
2. Membarikan kesempatan bagi para pegawai untuk mengembangkan keahlian dan kemampuan baru;
3. Mengenali rintangan-rintangan peningkatan kinerja dan kebutuhan sumber daya yang memadai;
4. Pegawai memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai pekerjaan dan tanggungjawa kerja mereka. (Mangkunegara, 2005; 20)

Berdasarkan definisi dan tujuan-tujuan yang dikemukakan oleh Mangkunegara, maka manajemen kinerja adalah suatu proses perencanaan dan pengendalian kerja para aparatur dalam melaksanakan pekerjaannya, dalam tujuan Mangkunegara berbicara tentang bagaimana adanya pehaman antara pimpinan dan bawahan dalam menyelesaikan, mengambil keputusan dan mendapatkan pemahaman yang baik tentang pekerjaan dan tanggung jawab.

6. Teori Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja disebut juga “Performance evaluation” atau “Performance appraisal”. Appraisal berasal dari kata Latin “appratiare” yang berarti memberikan nilai atau harga. Evaluasi kinerja berarti memberikan nilai atas pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang untuk diberikan imbalan, kompensasi atau penghargaan. Evaluasi kinerja merupakan cara yang paling adil dalam memberikan imbalan atau penghargaan kepada pekerja. Setiap orang pada umumnya ingin

berprestasi dan mengharapkan prestasinya diketahui dan dihargai orang lain. Leon C. Mengginson mengemukakan evaluasi kinerja atau penilaian prestasi adalah “penilaian prestasi kerja (Performance appraisal), suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seseorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.” (Dalam Mangkunegara, 2005; 10).

Berdasarkan pendapat di atas, maka evaluasi kinerja merupakan suatu proses penilaian kinerja aparatur yang dilakukan untuk melihat tanggung jawab pekerjaannya setiap hari apakah terjadi peningkatan atau penurunan sehingga pemimpin bisa memberikan suatu motivasi penunjang untuk melihat kinerja aparatur kedepannya. Evaluasi harus sering dilakukan agar masalah yang di hadapi dapat diketahui dan dicari jalan keluar yang baik.

Evaluasi kinerja yang dikemukakan Payaman J. Simanjuntak adalah “suatu metode dan proses penilaian pelaksanaan tugas (performance) seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan lebih dahulu.” (Simanjuntak, 2005; 103). Berdasarkan pengertian tersebut maka evaluasi kinerja merupakan suatu proses yang digunakan oleh pimpinan untuk menentukan prestasi kerja seorang karyawan dalam melakukan pekerjaannya menurut tugas dan tanggung jawabnya. Berdasarkan pendapat ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Selain itu, juga untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam hal promosi jabatan atau penentuan imbalan. Evaluasi kinerja kemudian di definisikan oleh Society for Human Resource Management yaitu

“The process of evaluating how well employees perform their jobs when compared to a set of standards, and then communicating that information to employees. (Proses mengevaluasi sejauh mana kinerja aparatur dalam bekerja ketika dibandingkan dengan serangkaian standar, dan mengkomunikasikan informasi tersebut pada aparatur).” (Dalam Wirawan 2009; 12)

Berdasarkan definisi di atas, maka evaluasi kinerja merupakan suatu proses untuk mengetahui sejauh mana kinerja aparatur bila dibandingkan dengan serangkaian standarisasi yang dilakukan untuk bekerja sesuai komunikasi informasi yang telah diberikan oleh pimpinan. Evaluasi kinerja dilakukan juga untuk menilai seberapa baik aparatur bekerja setelah menerima informasi dan berkomunikasi dengan aparatur yang lain agar pekerjaan sesuai dengan kemauan pimpinan dan kinerja para aparatur itu sendiri dapat terlihat secara baik oleh pimpinan dan masyarakat selaku penilai.

Fungsi evaluasi kinerja yang dikemukakan Wirawan (2009; 24) sebagai berikut:

1. Memberikan balikan kepada aparatur ternilai mengenai kinerjanya. Ketika merekrut pegawai (ternilai), aparatur harus melaksanakan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya sesuai dengan uraian tugas, prosedur operasi, dan memenuhi standar kinerja.
2. Alat promosi dan demosi. Hampir disemua sistem evaluasi kinerja, hasil evaluasi digunakan untuk mengambil keputusan memberikan promosi kepada aparatur ternilai yang kinerjanya memenuhi ketentuan pemberian promosi. Promosi dapat berupa kenaikan gaji, pemberian bonus atau komisi, kenaikan pangkat atau menduduki jabatan tertentu. Sebaliknya, jika kinerja aparatur ternilai tidak memenuhi standar atau buruk, instansi menggunakan hasilnya sebagai dasar untuk memberikan demosi berupa penurunan gaji, pangkat atau jabatan aparatur ternilai.
3. Alat memotivasi ternilai. Kinerja ternilai yang memenuhi standar, sangat baik, atau superior, evaluasi kinerja merupakan alat untuk memotivasi kinerja aparatur. Hasil

evaluasi dapat digunakan instansi untuk memotivasi aparatur agar mempertahankan kinerja yang superior dan meningkatkan kinerja baik atau sedang.

4. Penentuan dan pengukuran tujuan kinerja. Sistem evaluasi kinerja yang menggunakan prinsip manajemen by objectives, evaluasi kinerja dimulai dengan menentukan tujuan atau sasaran kerja aparatur ternilai pada awal tahun.
5. Konseling kinerja buruk. Evaluasi kinerja, tidak semua aparatur mampu memenuhi standar kerjanya atau kerjanya buruk. Hal itu mungkin karena ia menghadapi masalah pribadi atau ia tidak berupaya menyelesaikan pekerjaannya secara maksimal. Bagi aparatur seperti ini penilai akan memberikan konseling mengenai penyebab rendahnya kinerja ternilai dan mengupayakan peningkatan kinerja ditahun mendatang. Konseling dapat dilakukan sebelum evaluasi kinerja jika atasan dapat mengetahui kelambanan aparatur.
6. Pemberdayaan aparatur. Evaluasi kinerja merupakan alat untuk memberdayakan aparatur agar mampu menaiki tangga atau jenjang karier. Evaluasi kinerja menentukan apakah kinerja aparatur dapat dipergunakan sebagai ukuran untuk meningkatkan kariernya.

Berdasarkan fungsi di atas, evaluasi kinerja merupakan alat yang di gunakan oleh instansi pemerintahan atau organisasi tertentu untuk menilai kinerja para aparatur yang lamban. Evaluasi kinerja untuk memotivasi para aparatur untuk meningkatkan kerjanya, pemberian konseling membantu para aparatur untuk mencegah kinerja yang terlalu lamban sehingga sebelum di adakan evaluasi kinerja para pemimpin sudah lebih dulu menjalankan konseling untuk mengadakan perbaikan pada waktu mendatang. Evaluasi kinerja merupakan alat motivasi bagi

para aparatur untuk menaikan standar kerja mereka, selain sebagai alat untuk memotivasi, evaluasi kinerja juga untuk mengukur tujuan kerja serta memberdayakan para aparatur.

Evaluasi kinerja adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya (Agus Dwiyanto, 2006; 47). Adapun penilaian kinerja menurut Agus Dwiyanto (2006; 49) adalah sebagai berikut :

a. Efektifitas

Efektivitas berhubungan dengan pelaksanaan kegiatan yang dapat mencapai suatu tujuan dalam suatu sistem. Kata efektivitas juga dapat diartikan sebagai tercapainya suatu efek, dampak atau akibat yang dikehendaki dari suatu perbuatan atau kegiatan yang dilakukan.

b. Responsivitas

Responsivitas merupakan salah satu konsep yang digunakan sebagai aspek untuk menilai kinerja. Responsivitas ini merupakan daya tanggap yang dimiliki suatu organisasi terhadap suatu permasalahan.

c. Responsibilitas

Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum, peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

d. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

7. Konsep Aparatur Pemerintahan

Aparatur pemerintahan merupakan aset yang paling penting yang harus dimiliki oleh suatu instansi pemerintah yang harus diperhatikan untuk menghasilkan kinerja pemerintahan yang baik dan efisien sesuai dengan bidang kemampuan yang dimiliki oleh setiap aparatur pemerintahan yang ada sehingga setiap aparat dapat melaksanakan tugas dan kewajiban yang diembannya dengan baik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut Dharma Setyawan Salam dalam buku Manajemen Pemerintahan Indonesia menyebutkan bahwa "aparatur pemerintahan sebagai social servant yaitu pekerja yang digaji oleh pemerintah melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan melakukan pelayanan kepada masyarakat".(Salam, 2004; 169)

Keberhasilan pencapaian tujuan dari setiap pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintah pada dasarnya sangat tergantung dari tingkat kemampuan sumberdaya aparat yang dimilikinya sebagai pelaksana dari setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, oleh sebab itu maka faktor sumberdaya manusia sangat berperan penting dalam pencapaian tujuan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Menurut Buchari Zainun dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia menyebutkan bahwa sumberdaya manusia adalah daya atau tenaga atau kekuatan atau kemampuan yang bersumber dari manusia (Buchari, 2001; 64). Berdasarkan hal tersebut, maka sumberdaya aparatur pemerintahan merupakan segala daya,

tenaga, kekuatan, dan kemampuan yang bersumber dari aparaturnya yang harus diperhatikan oleh pemerintah sebagai pelaksana dari setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah.

Menurut Buchari, menyatakan bahwa "bagaimanapun majunya teknologi dewasa ini yang sudah menggantikan bagian terbesar tenaga kerja terutama tenaga kerja kasar, namun faktor manusia masih memegang peranan penting bagi suksesnya suatu usaha"(Buchari, 2001; 17). Oleh sebab itu, faktor manusia sebagai pemegang peranan penting bagi suksesnya suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan suatu kegiatan salah satunya adalah profil aparaturnya. Menurut Sadili Samsudin dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan profil adalah latar belakang pribadi seseorang yang meliputi: keahlian, pengalaman, Usia, jenis kelamin, pendidikan, kondisi fisik, tampang, bakat, tempramen, dan juga karakter yang ada pada diri seseorang (Samsudin, 2006; 96). Berdasarkan pendapat di atas, maka profil adalah latar belakang pribadi seseorang yang terdiri dari keahliannya dalam bekerja, kecakapan menjadi seorang pemimpin, karakter yang cukup baik untuk menarik perhatian orang lain dalam mencapai suatu tujuan hidupnya.

8. Teori pengawasan dan pengendalian

Pengawasan adalah merupakan fungsi manajemen yang juga mempunyai hubungan yang erat dengan fungsi manajemen lainnya terutama dengan fungsi perencanaan. Ini berarti bahwa pengawasan tidak mungkin berjalan dengan berperan tanpa kegiatan perencanaan, dan rencana tidak akan tercapai secara optimal jika tidak disertai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan.

Menurut Silalahi (2009; 174) fungsi kegiatan perencanaan mendahului pengawasan dalam hal mana perencanaan mewarnai dan mempengaruhi kegiatan pengawasan, sedangkan kegiatan pengawasan yang efektif memberikan umpan balik untuk hal perubahan-perubahan standar input

yang sangat selaras. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan dapat dipandang sebagai mata rantai yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi.

Selanjutnya bahwa sistem pengawasan menghendaki adanya dua syarat mutlak, menurut Koonzt dan Donnell (dalam Silalahi, 2009; 175) syarat mutlak tersebut adalah

- a. Pengawasan menghendaki adanya rencana.
- b. Pengawasan menghendaki struktur organisasi.

Dari pandangan diatas, menurut Silalahi (2009; 175) pengawasan adalah merupakan proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dari definisi di atas, dapat di jelaskan bahwa kegiatan pengawasan dimaksudkan untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan kegiatan atau pekerjaan dan sekaligus melakukan tindakan perberperanan apabila sudah terjadi dari apa yang sudah direncanakan.

Menurut Mokler (dalam Siswanto, 1998; 158) pengawasan atau pengendalian manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar prestasi dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan prestasi aktual dengan standar yang telah ditentukan itu, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur signifikan penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan-tindakan perberperanan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan yang sedang digunakan sedapat mungkin secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan.

Sedangkan menurut Fayol (dalam Sarwoto, 1991; 95) mengemukakan tentang pengawasan dalam setiap usaha pengawasan terdiri atas tindakan meneliti apakah segala sesuatu tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah

dikeluarkan, prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Pengawasan bertujuan menunjukkan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperberperani dan mencegah terjadinya kelemahan-kelemahan itu.

Selanjutnya, pengawasan dapat dikatakan salah satu fungsi seorang manajer yang bertujuan untuk memperoleh suatu tingkat keterjaminan efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan organisasi. Seperti yang didefinisikan oleh Terry (dalam Zulkifli, 2005; 204) bahwa pengawasan adalah kegiatan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan bila perlu memperberperani tindakan-tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian untuk mencapai hasil yang telah direncanakan.

Batasan pengawasan sebagai tindakan pengukuran terhadap kinerja berperan terhadap suatu individu personil, unit atau departemen dan organisasi secara keseluruhan. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Massie (dalam Zulkifli, 2005; 207) menjelaskan bahwa pengawasan adalah proses yang mengukur prestasi yang berjalan dan menentukan kearah tujuan yang ditentukan sebelumnya.

Melakukan suatu tugas, hanya mungkin dilakukan dengan berperan bila seseorang yang melaksanakan tugas itu mengerti arti tujuan dari tugas yang dilaksanakan. Tidak dapat disangkal bahwa masing-masing fungsi pemimpin berhubungan erat satu sama lainnya. Perencanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan, karena dapat dikatakan rencana itulah sebagai standar atau alat pengawasan bagi pekerjaan yang sedang dikerjakan. Demikian fungsi pemberian perintah berhubungan erat dengan pengawasan, karena sesungguhnya pengawasan itu merupakan *follow up* dari perintah-perintah yang sudah dikeluarkan.

Menurut Manulang (1998; 173) bahwa tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat merealisasikan tujuan utama

tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperberperani berperan pada waktu itu ataupun pada waktu yang akan datang.

Lebih lanjut Silalahi (2009; 176) mengemukakan bahwa proses pengawasan pada garis besarnya mengandung langkah-langkah kegiatan sebagai berikut :

1. Menentukan objek-objek yang akan diawasi.
2. Menetapkan sebagai alat ukur pengawasan atau yang menggambarkan pekerjaan yang dikehendaki.
3. Menentukan prosedur, waktu dan teknik yang digunakan.
4. Mengukur hasil kerja yang dilaksanakan.
5. Membandingkan anatar hasil kerja dengan standar untuk mengetahui apakah ada perbedaan.
6. Melakukan tindakan-tindakan perberperanan.

Suatu sistem pengawasan adalah efektif, bilamana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip-prinsip fleksibel, menurut Manulang (1998; 174) yaitu

- a. Dapat mereflektir sifat-sifat dari kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
- b. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
- c. Fleksibel.
- d. Dapat mereflektir pola organisasi.
- e. Ekonomis.

- f. Dapat dimengerti.
- g. Dapat menjamin diadakannya tindak koreksi.

Manulang (1998; 173) mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang akan dilaksanakan, meneliti dan mengoreksi apabila perlu dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai rencana semula.

Manulang (1998; 183) juga mengatakan bahwa proses pengawasan di mana pun juga atau pengawasan yang berobjek apapun juga harus melalui fase sebagai berikut :

- a. Menetapkan alat ukur (standar).
- b. Pengadaan penilaian (evaluate).
- c. Mengadakan tindakan perberperanan (corrective action).

Pengawasan merupakan suatu sistem yang proses terdiri dari beberapa tahapan kegiatan. Artinya seluruh kegiatan itu walaupun dapat dibedakan jenis dan bentuk tenisnya namun pelaksanaannya merupakan satu rangkaian yang utuh, saling interdependensi antar sesama.

Agar pengawasan dapat berjalan dengan efisien dan efektif perlu adanya sistem yang berperan dari pada pengawasan tersebut. Sistem yang berperan ini menurut Newman (dalam Sarwoto, 1991; 99) memerlukan beberapa syarat sebagai berikut:

1. Harus memperhatikan atau disesuaikan dengan sifat dan kebutuhan organisasi.
2. Harus mampu menjamin adanya tindakan perberperanan.
3. Harus luwes.
4. Memperhatikan faktor-faktor dan tata organisasi di dalam mana pengawasan akan dilaksanakan.
5. Harus ekonomis dalam hubungan biaya.

6. Harus memperhatikan pula prasyarat sebelum pengawasan itu dimulai yaitu
 - a. Harus ada rencana yang jelas.
 - b. Pola/tata organisasi yang jelas (jelas tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan).

Disamping syarat-syarat diatas ada pula ciri-ciri pengawasan yang berperan seperti dikemukakan oleh Sarwoto (1991; 100) sebagai berikut :

1. Pengawasan harus bersifat "*fact finding*", artinya pengawas harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
2. Pengawasan harus bersifat preventif, artinya harus dapat mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan dari rencana semula.
3. Pengawasan diarahkan kepada masa yang akan datang.
4. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi dan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
5. Karena pelaksanaan hanya dipandang sebagai alat administrasi, pelaksanaan pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan.
6. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menemukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
7. Pengawasan harus bersifat membimbing agar pelaksanaan meningkatkan
8. kemampuannya untuk melaksanakan tugas yang ditentukan baginya.

Menurut Sarwoto (1991;103) mengatakan bahwa pengawasan dapat dilakukan dengan mempergunakan cara-cara sebagai berikut :

- a. Pengawasan langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh manajer pada waktu kegiatan-kegiatan sedang berjalan. Pengawasan langsung dapat berbentuk :
 1. Inspeksi langsung.
 2. Observasi di tempat.
 3. Laporan di tempat yang berarti juga penyampaian keputusan di tempat bila diperlukan.
- b. Pengawasan tidak langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan dari jarak jauh melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan ini dapat berbentuk :
 1. Laporan tertulis.
 2. Laporan lisan.

Sementara menurut Kreitner (dalam Zulkifli, 2005; 216) manajemen akan efektif berjalan jika terpenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Integrasi, pengawasan harus terintegrasi dengan keseluruhan sistem organisasi atau *built in control*.
- b. Objektif, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang objektif.
- c. Akurat, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang akurat.
- d. Tepat waktu, informasi yang dilibatkan kepada sistem control harus tepat waktu.
- e. Fleksibel, sistem pengawasan harus fleksibel sehingga dapat mengakomodasi perubahan-perubahan dan penyesuaian.

Ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci Terry (dalam Zulkifli, 2005: 2009) adalah sebagai berikut :

- a. Menetapkan standar.
- b. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan.
- c. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan.
- d. Koreksi adalah penyesuaian kegiatan operasional supaya mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

Menurut Hasibuan (2001; 56) dalam melakukan pengawasan kerja dan maka langkah yang ditempuh antara lain :

1. Menentukan standar yang digunakan dalam pengawasan dan pengendalian.
2. Mengukur pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai.
3. Membandingkan hasil dengan standar dan menentukan penyimpangan jika ada.
4. Melakukan tindakan perbaikan.

9. Konsep Ketertiban Umum

Ketertiban umum sendiri ialah suatu keadaan dimana pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara tertib dan teratur. Ketentraman dan ketertiban berasal dari kata dasar “ tentram dan tertib” yang pengertiannya menurut W.J.S Poerdaminta adalah tentram adalah aman atau (tidak rusuh, tidak dalam keadaan kekacauan) misalnya di daerah yang aman orang-orang bekerja dengan senang, tenang. Selanjutnya tertib adalah aturan, peraturan yang baik misalnya tertib acara aturan dalam sidang atau rapat, acara program, tertib hukum yaitu aturan yang bertalian hukum.

Ketertiban artinya aturan peraturan, kesopanan, perikelakuan yang baik dalam pergaulan, keadaan serta teratur baik. Berdasarkan kedua pengertian diatas terdapat keterkaitan yang erat

dimana dengan adanya rasa aman, masyarakat merasan tenang maka timbullah masyarakat yang tertib hukum dengan segala peraturan yang berlaku dan begitu pula sebaliknya dengan adanya sikap tertib terhadap suatu dimana saling menghormati peraturan yang ada, saling mengerti posisi masing-masing, maka masyarakat dapat merasa bahwa di dalam kondisi yang dihadapi masyarakat dapat merasa aman secara jasmani dan psikis, damai dan tenang tanpa adanya gangguan apapun dan itulah disebut terciptanya suasana tentram.

B. Penelitian Terdahulu

Sebelum penulis melakukan penelitian ini, sudah ada peneliti sebelumnya yang telah melakukan penelitian. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Muhammad Husaini (127310414)	Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Larangan Menggunakan Bangunan/Tempat Untuk Pembuatan Asusila Serta Pemikat Untuk Melakukan Pembuatan Asusila (Studi di Kecamatan Minas)	1. Sama-sama meneliti tentang larangan perbuatan asusila 2. Lokasi penelitian sama-sama di kantor Satuan Polisi Pamong Praja	1. Objek penelitian ini lebih menekankan pada pelaksanaan pengawasan satpolpp sedangkan penelitian terdahulu lebih menekankan pada implementasi perda. 2. Penelitian ini dilakukan tahun 2017, penelitian Angga dilakukan pada tahun 2014, penelitian Rudi dilakukan pada tahun 2015 dan penelitian Andre dilakukan pada tahun 2014
2	Angga Saputra (077310158)	Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melaksanakan Pengawasan Terhadap Warung Remang-Remang Kabupaten Pelalawan		
3	Rudi Hardiyanto (087310615)	Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Gangguan (Studi Terhadap Panti Pijat Di Kecamatan Lima		

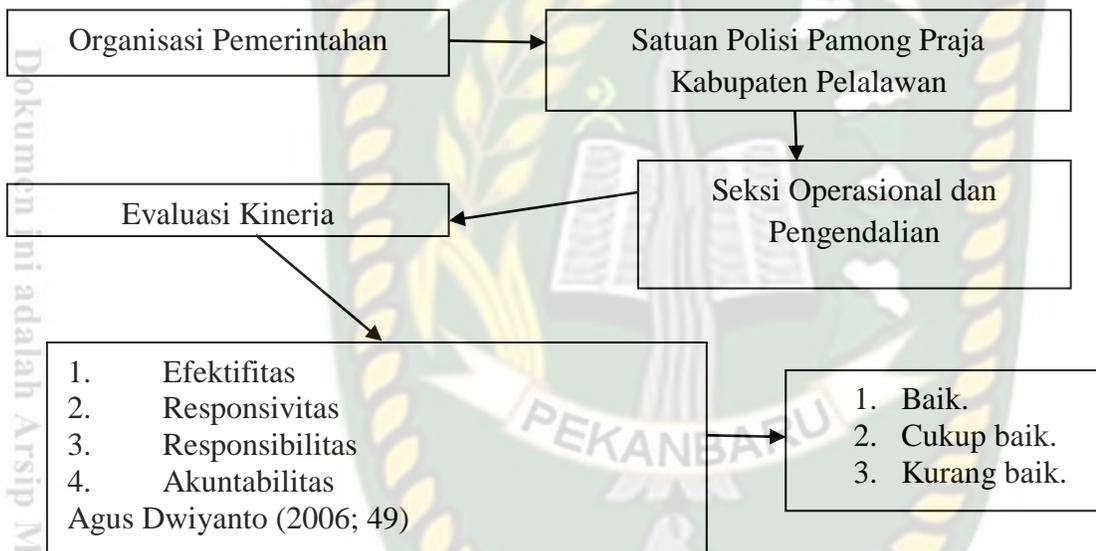


		Puluh)		
--	--	--------	--	--

C. Kerangka Pikiran

Adapun kerangka pikiran sebagai konsep untuk menganalisis variabel dalam penelitian ini, yang digambarkan dengan diagram sebagai berikut :

Gambar II.1 : Kerangka pemikiran mengenai Evaluasi Kinerja Seksi Operasional dan Pengendalian Pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penertiban Terhadap Usaha Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan



D. Konsep Operasional

Untuk menyatukan pandangan dan mempermudah dalam melakukan penelitian ini diperlukan persamaan persepsi atau pandangan dalam melihat indikator-indikator variabel dalam menganalisis Evaluasi Kinerja Seksi Operasional dan Pengendalian Pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penertiban Terhadap Usaha Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung

Kabupaten Pelalawan. Untuk itu diperlukan standar operasional sebagai indikator dan Variabel-Variabel yang akan diteliti yaitu sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah evaluasi mempunyai arti yaitu secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (ranting), dan penilaian (assesment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya
2. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.
3. Evaluasi kinerja adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya.
4. Efektifitas adalah pelaksanaan kegiatan yang dapat mencapai suatu tujuan dalam suatu sistem. Kata efektivitas juga dapat diartikan sebagai tercapainya suatu efek, dampak atau akibat yang dikehendaki dari suatu perbuatan atau kegiatan yang dilakukan.
5. Responsivitas merupakan salah satu konsep yang digunakan sebagai aspek untuk menilai kinerja. Responsivitas ini merupakan daya tanggap yang dimiliki suatu organisasi terhadap suatu permasalahan.
6. Responsibilitas Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum, peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.
7. Akuntabilitas adalah seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

E. Operasional Variabel

Untuk memudahkan arah penelitian ini yang terdiri dari satu variabel dengan enam indikator ini, maka dilakukan operasional variabel yang tertuang pada tabel disamping ini :

Tabel II.2 Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Kinerja Seksi Operasional dan Pengendalian Pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penertiban Terhadap Usaha Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan

Konsep	Variabel	Sub Variabel	Item Penilaian	Skala ukuran
Evaluasi kinerja adalah kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya (Agus Dwiyanto, 2006; 49)	Evaluasi Kinerja Seksi Operasional dan Pengendalian Pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penertiban Terhadap Usaha Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan	1. Efektivitas	a. Rencana program penertiban b. Melakukan patroli secara rutin	Baik
		2. Responsivitas	a. Daya tanggap satpol-PP dalam menghadapi permasalahan b. Menyikapi keluhan dari masyarakat tentang keberadaan tempat asusila	Cukup baik Kurang baik
		3. Responsibilitas	a. Melakukan himbauan b. Memberikan peringatan c. Melakukan tindakan penertiban d. Melakukan tindakan hukum yang tegas	
		4. Akuntabilitas	a. Ketersediaan SDM yang cakap b. Prosedur penegakan perda c. Pemberian sanksi sesuai dengan perda	

F. Teknik pengukuran

Untuk dapat menjelaskan gambaran tentang Evaluasi Kinerja Seksi Operasional dan Pengendalian Pada Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melakukan Penertiban Terhadap Usaha Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan maka penelitian terhadap

pelaksanaan variabel dan indikator di bagi dalam tiga variasi yaitu: baik, cukup baik, kurang baik. Pengukuran yang dipergunakan dalam penganalisaan adalah dengan menggunakan penelitian secara persentase, yaitu untuk kategori baik dengan persentase $\geq 67\%$, untuk kategori cukup baik dengan persentase antara 34-66%, sedangkan untuk kategori kurang baik dengan persentase ≤ 33 .

- Baik : Apabila Pelaksanaan Pengawasan Objek Wisata yang ditetapkan berada pada kategori tinggi $\geq 67\%$.
- Cukup baik : Apabila Pelaksanaan Pengawasan Objek Wisata yang ditetapkan berada pada kategori sedang antara 34% - 66%.
- Kurang baik : Apabila Pelaksanaan Pengawasan Objek Wisata yang ditetapkan berada pada kategori rendah $\leq 33\%$.

Kemudian untuk pengukuran masing-masing indikator dalam variabel pengawasan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Efektifitas , dapat dikatakan :

- Baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 66-100 %
- Cukup baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 34-65 %.
- Kurang baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 0-33 %.

2. Responsivitas, dapat dikatakan :

- Baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 66-100 %
- Cukup baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 34-65 %.
- Kurang baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 0-33 %.

3. Responsibilitas, dapat dikatakan :

- Baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 0-33 %.

4. Akuntabilitas, dapat dikatakan :

Baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 66-100 %

Cukup baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 34-65 %.

Kurang baik : Apabila skor dari hasil tanggapan responden antara 0-33 %.

