

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapatkan akhiran-an terdapat kecendrungan perbedaan. Kata pemerintah menunjuk kepada individu-individu atau jawatan atau alat-alat perlengkapan negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya, (dalam Tandjung, 2003: 4).

Menurut Sedarmayanti (2004;9), pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2000:13)

antara lain:

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 setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan

mereka.

4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Strong dalam Syafiie (2005:22) mengemukakan pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, 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. 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.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000: 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Demikian salah

satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 2005:7).

Menurut Kuper (2000:417), pemerintah lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurutu Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu; *akuntavilitas*, *legitimasi*, dan *transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2010,20).

## **2. Konsep Manajemen Pemerintahan**

Manajemen pemerintahan juga menyangkut *design* dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang

baik. Manajemen Pemerintahan terdiri atas serangkaian keputusan dan praktek manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja pada organisasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan agar sumber daya manusia di dalam organisasi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut Stoner, et. al dalam Zulkifli (2005:28) mengatakan manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Wahyudi (2002:12) menyebutkan bahwa fungsi-fungsi pokok dari ilmu manajemen dengan penerapan pada sumber daya manusia organisasi adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Perencanaan, yaitu melaksanakan tugas dalam perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan, dan pemeliharaan sumber daya manusia.
- b. Fungsi Pengorganisasian, yaitu menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antara tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh tenaga kerja yang dipersiapkan.
- c. Fungsi Pelaksanaan, yaitu memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.
- d. Fungsi Pengendalian, yaitu melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar yang telah ditetapkan, khususnya di bidang tenaga kerja.

Disamping fungsi-fungsi pokok, manajemen sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi-fungsi operasional. Dimana pada dasarnya fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia dapat diklasifikasikan dalam tiga fungsi operasional seperti diungkapkan oleh Wahyudi (2002:14), yaitu pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan Sumber Daya Manusia.

Fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pengadaan sumber daya manusia dan pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja. Sedangkan fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pemeliharaan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja.

### **3. Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan**

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta (Rasyid, 2000 : 4).

Landasan konstitusi dianutnya asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana di amanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian kesempatan kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Namun pemberian otonom kepada daerah ini pada orde baru menyimpang dari undang-undang tersebut. Tumbangnya Orde Baru, yang kemudian ditandai dengan masuknya Indonesia pada era reformasi dimana reformasi total ini memberi dampak pada pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralisme ke arah sistem yang desentralisme.

Sifat pemerintahan semacam ini memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Perubahan ini juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah. Sebagai langkah awal dalam menata kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang kacau akibat dari krisis multi dimensi tersebut, dilakukan perubahan konstitusi dengan mengamandemen UUD 1945 pasal 18 mengenai pemberian otonomi kepada daerah. Perubahan Pasal 18 ini

dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

Melalui otonomi daerah tersebut sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (Widjaja, 2003 : 7 - 8).

#### **4. Teori Kebijakan**

Menurut Dunn analisis kebijakan menggunakan berbagai metode pengkajian untuk menghasilkan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Masalah kebijakan (*policy problem*) adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang tidak dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan (*Policy Future*) adalah konsekuensi dari serangkaian tindakan untuk mencapai nilai-nilai dan arena itu merupakan penyelesaian terhadap suatu masalah

kebijakan. Aksi dari kebijakan (*policy action*) adalah suatu gerakan atau serangkaian kegiatan yang dituntun oleh alternatif kebijakan yang dirancang untuk mencapai hasil dimasa depan yang bernilai. Hasil kebijakan (*policy outcome*) merupakan konsekuensi yang teramati dari aksi kebijakan. Kinerja kebijakan (*policy performance*) adalah merupakan derajat dimana hasil kebijakan dimana memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai (Dunn, 2003:107-109).

Sedangkan Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (dalam Nugroho, 2004:3). Selain itu Dye juga mengatakan bahwa kebijakna sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*) (dalam Wahab, 2008:51).

Selanjutnya Lasswell dan Abraham mengatakan kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (Nugroho, 2004:4). David Easton melukiskan kebijakan sebagai pengaruh (*Impact*) dari aktivitas pemerintah (dalam Nugroho, 2004:4)

Selanjutnya menurut Edwards dan Sharkansky mengatakan bahwa kebijakan merupakan apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan (dalam Wahab, 2008:52).

Dalam pembuatan kebijakan-kebijakan pasti ada faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Irfan Islamy faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh-pengaruh tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh keadaan dimasa lalu (Islamy, 1992:25)

Kebijakan yang telah dirumuskan perlu diimplementasikan, sebab implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan, karena tanpa implementasi maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2004:158). Menurut Mazmanian dan Sabatier implementasi kebijakan berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan/legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan (Hessel, 2005:13). Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran tujuan publik yang berupa “*outcome*” (hasil akhir)

kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Menurut Grindle (dalam Nugroho, 2004:174) bahwa berhasil tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh dua variabel besar, yakni variabel “*content of policy*” (isi kebijakan) dan variabel “*context of policy*” (lingkungan kebijakan).

Variabel isi kebijakan mencakup yaitu :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuatan kebijakan
- e. (Siapa) Pelaksanaan program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat
- b. Karakteristik dan lembaga penguasa
- c. Kepatuhan dan daya tanggap

Muatan (isi) program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir (*outcome*) implementasinya. Muatan program atau muatan kebijakan itu menjadi faktor yang berpengaruh karena dampaknya yang nyata atau yang potensial terhadap lingkungan sosial, politik dan ekonomi tertentu. Oleh sebab itu, penting sekali untuk memperhitungkan konteks atau lingkungan dimana tindakan administrasi itu berlangsung. (Wahab, 2008:186).

Pada umumnya tugas pokok dari pelaksanaan kebijakan adalah untuk mewujudkan tujuan (*goals*) yang terkandung dalam kebijaksanaan itu. Menurut Grindle ada tiga hal pokok dalam pelaksanaan kebijaksanaan yaitu :

- a. Merinci tujuan-tujuan yang hendak dicapai

- b. Membentuk program-program kegiatan
- c. Mengalokasikan dana untuk pembiayaan-pembiayaan. (Soenarko, 2005:192)

Menurut Nugroho (2004:179) implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Pada prinsipnya ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan:

1. Ketepatan kebijakan  
Kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kemudian, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan dan apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
2. Ketepatan pelaksanaan kebijakan  
Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksan, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah/masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang sifatnya memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti penegelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakannya sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah bersama swasta.
3. Ketepatan target kebijakan  
Ketepatan target ini berkenaan dengan tiga hal, yaitu : pertama, apabila target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apabila tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apabila targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, atautkah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti alami, namun juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. Ketiga, apabila intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan hasil sebelumnya.
4. Ketepatan lingkungan kebijakan  
Ada dua lingkungan yang paling menentukan implmentasi kebijakan, yaitu: pertama, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi

diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel eksogen yang terdiri dari publik opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media masa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan dan individual yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu juga tempat lingkungan masih membutuhkan tiga jenis dukungan yakni, dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

Selanjutnya menurut Anderson, sebab-sebab setiap anggota masyarakat itu perlu mengetahui dan melakukan kebijakan negara adalah sebagai berikut:

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, institusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar.
4. Adanya kepentingan pribadi
5. Adanya hukuman-hukuman tertentu, bila tidak melaksanakan kebijaksanaan
6. Masalah waktu (Islami, 1992:108).

### **5. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan, memperoleh, dan menyediakan informasi bagi pembuatan keputusan. Menurut Sudjana (2006:7) evaluasi merupakan kegiatan yang bermaksud untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai, apakah pelaksanaan program sesuai dengan rencana, dan/atau dampak apa yang terjadi setelah program dilaksanakan. Evaluasi program berguna bagi para pengambil keputusan untuk menetapkan apakah program akan dihentikan, diperbaiki, dimodifikasi, diperluas, atau ditingkatkan.

Menurut Yusuf (2000:3), evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan di depan. Menurut Boyle dalam Suharto (2005:120). Sosial utama dari evaluasi adalah diarahkan kepada keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana strategis.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan usaha untuk mengukur keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), dan dampak (*impacts*) dari pelaksanaan rencana strategis yang telah di rencanakan dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadikan perencanaan kedepan lebih baik lagi.

Pada umumnya evaluasi adalah suatu pemeriksaan terhadap pelaksanaan suatu program yang telah dilakukan dan yang akan digunakan untuk meramalkan, memperhitungkan, dan mengendalikan pelaksanaan program ke depannya agar jauh lebih baik. Evaluasi lebih bersifat melihat ke depan dari pada melihat kesalahan-kesalahan dimasa lalu, dan ditujukan pada upaya peningkatan kesempatan demi keberhasilan program. Dengan demikian misi dari evaluasi itu adalah perbaikan atau penyempurnaan di masa mendatang atas suatu program.

Menurut Jones (1994 : 357) evaluasi adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi. Selanjutnya Weiss (dalam Jones, 1994: 355) mengemukakan bahwa evaluasi adalah kata kriteria yang meliputi segala macam pertimbangan, penggunaan kata tersebut dalam arti umum adalah suatu istilah untuk menimbang manfaat. Seseorang meneliti atau mengamati suatu

fenomena berdasarkan ukuran yang eksplisit dan kriteria. Evaluasi dilakukan untuk dapat mengetahui dengan pasti pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana strategi yang dapat dinilai dan dipelajari untuk menjadi acuan perbaikan di masa mendatang.

Menurut Sudjana (2006:1718), dijelaskan bahwa evaluasi kebijakan bukanlah kegiatan untuk menetapkan baik buruknya suatu kebijakan karena kegiatan tersebut termasuk pada keputusan (*judgement*). Evaluasi kebijakan bukan kegiatan untuk mengukur karakteristik unsur-unsur kebijakan, seperti komponen, proses, dan hasil kebijakan, sebab kegiatan itu lebih tepat apabila dikategorikan kedalam pengukuran (*measurement*). Secara singkat, dapat dikemukakan bahwa evaluasi kebijakan bukan kegiatan untuk mencari kesalahan orang lain atau lembaga, mengetes dan mengukur, atau memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan program.

Dengan demikian evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menetapkan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan/program. Boyle (dalam Suharto, 2006:120) lebih jauh lagi, mengatakan bahwa evaluasi berusaha mengidentifikasi mengenai apa yang sebenarnya yang terjadi pada pelaksanaan atau penerapan program. Dengan demikian evaluasi bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi tingkat pencapaian tujuan
2. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran
3. Mengetahui dan menganalisa konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi diluar sosial.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut Dunn (2003:609-610) fungsi evaluasi, yaitu: pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator. Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (2003:429-499) yaitu:

a. Efektifitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Menurut Pasolong (2007:4), efektivitas pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai atau dengan kata sasaran tercapai karena adanya proses kegiatan.

Robbins (2008:129) memberikan definisi efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam jangka pendek dan jangka panjang. Maksudnya adalah efektivitas merupakan suatu standar pengukuran untuk menggambarkan tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dari beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi penekanan dari pengertian efektivitas berada pada pencapaian tujuan. Ini berarti dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan.

Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai, maka usaha atau hasil pekerjaan tersebut itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan apa yang direncanakan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

#### b. Efisiensi

Menurut Dunn (2003:429-497) 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.

Menurut Pasolong (2007:4) efisiensi merupakan kriteria efektivitas mengacu pada ukuran penggunaan sumber daya yang langka oleh organisasi. Efisiensi merupakan perbandingan antara keluaran dan masukan. Ukuran efisiensi terdiri dari keuntungan dan modal, biaya per unit, pemborosan, waktu terluang,

biaya per orang, dan sebagainya. Efisiensi diukur berdasarkan rasio antara keuntungan dengan biaya atau waktu yang digunakan.

Kata efisiensi tidak dapat disamakan dengan efektivitas, karena keduanya memiliki arti yang berbeda walaupun dalam berbagi penggunaan kata efisiensi lekat dengan kata efektivitas. Efisiensi mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian tujuan.

c. Kecukupan

Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.

d. Perataan (*equity*),

Perataan (*equity*) adalah berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.

e. Responsivitas

Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437).

Menurut Dwiyanto (2006:50) responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas kinerja, mengembangkan program-program kinerja sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas

dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

f. Ketepatan

Menurut Dunn (2003:429-499) ketepatan berarti keyakan, 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. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Menurut Riant (2012:710) ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

Berdasarkan pendapat Dunn di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai. Sehingga kepantasan

dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan. Menurut Dunn (2003:608-609) evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
3. 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.
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

#### **5. Teori Tugas**

Menurut John & Mary Miner dalam Moekijat (1998:10), menyatakan bahwa "Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus". Sedangkan menurut Moekijat (1998:11), "Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap".

Tugas juga dapat diartikan sebagai kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan tugas adalah pekerjaan yang dilakukan dinas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yang terkait dengan topik penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

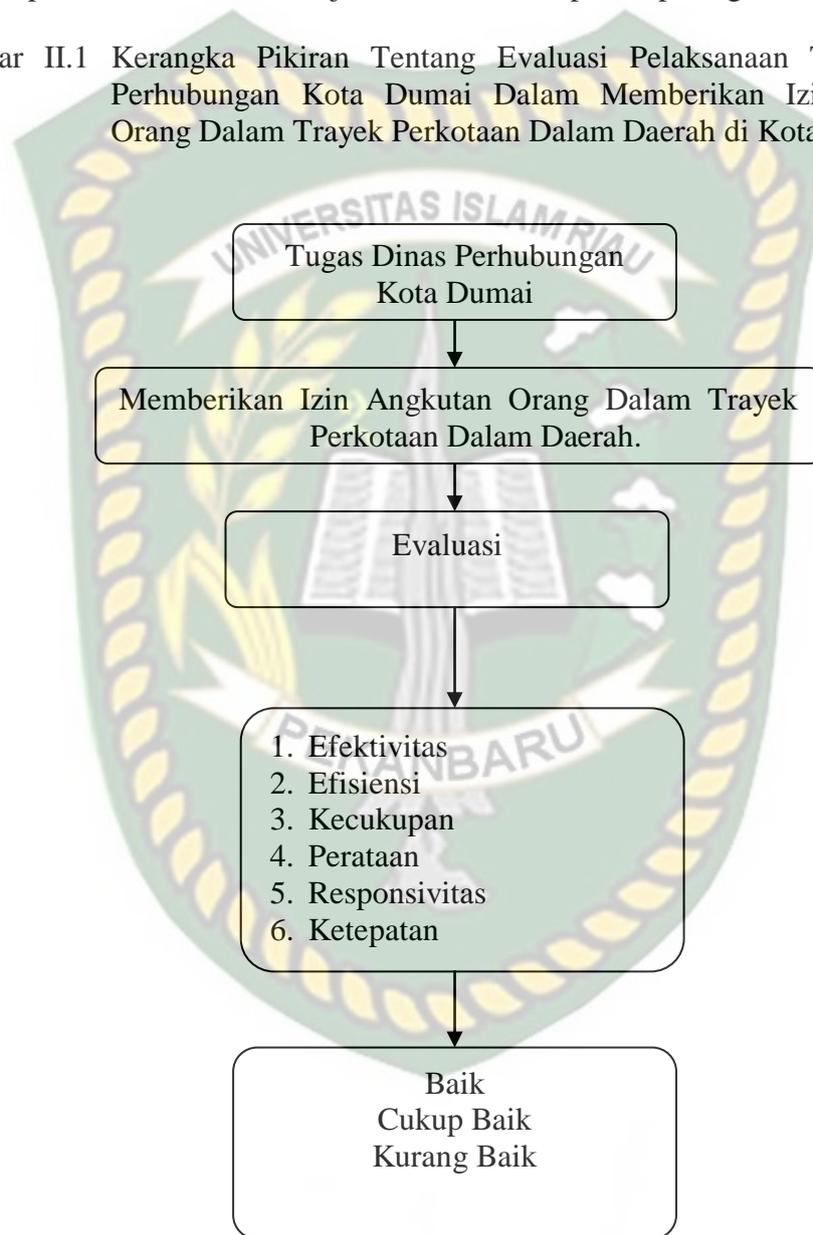
No	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Eno Afridayani (2015)	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Perhubungan Informasi Dan Komunikasi Bidang Angkutan Dalam Mengawasi Angkutan Umum Tanpa Izin Trayek di Kabupaten Kuantan Singingi	Sama-sama meneliti tentang Tugas Dinas Perhubungan	Terletak pada objek dan lokasi penelitian. Objek penelitian terdahulu yaitu pengawasan angkutan umum tanpa izin trayek dengan mengambil lokasi penelitian di Dinas Perhubungan Informasi dan Komunikasi Kabupaten Kuantan Singingi. Sedangkan objek penelitian ini adalah pemberian izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai.
2	Rudi Adan (2015)	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Perhubungan Informasi Dan Komunikasi Bidang Angkutan Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Menertibkan Angkutan Umum Tanpa Izin Trayek.	Sama-sama meneliti tentang Tugas Dinas Perhubungan	Terletak pada objek dan lokasi penelitian. Objek penelitian terdahulu yaitu menertibkan angkutan umum tanpa izin trayek dengan mengambil lokasi penelitian di Dinas Perhubungan Informasi dan Komunikasi Kabupaten Indragiri Hulu. Sedangkan objek penelitian ini adalah pemberian izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai.

## C. Kerangka Pikiran.

Berdasarkan dari variabel penelitian: Evaluasi pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, diukur dengan acuan dari beberapa teori

yang dijadikan indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna dan maksud penelitian. Untuk lebih jelas, akan menampilkan pada gambar II.1:

Gambar II.1 Kerangka Pikiran Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai Dalam Memberikan Izin Angkutan Orang Dalam Trayek Perkotaan Dalam Daerah di Kota Dumai.



Sumber: Modifikasi penelitian, 2018.

#### D. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas serta dihubungkan dengan landasan teori yang ada maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut: “Diduga pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah belum efektif dan efisien”.

#### E. Konsep Operasional

Konsep merupakan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Konsep mempunyai tingkah generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep kepada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur. Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

1. Kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah.
2. Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, dimana hasil evaluasi tersebut dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan di depan.
3. Efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative 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 moneterinya.

4. Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.
5. Kecukupan adalah seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.
6. Perataan adalah proses atau cara yang dilakukan berkeadilan sosial.
7. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437).
8. Ketepatan berarti keyakan. 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.

#### **F. Operasional Variabel**

Operasional variabel penelitian ini yaitu tentang evaluasi pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah. Adapun penjabaran variabel-variabel tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel II.2 : Konsep Operasional dan Operasional Variabel.

Konsep 1	Variabel 2	Indikator 3	Item Penelitian 4	Kategori 5
Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menetapkan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan/progra. Boyle (dalam Suharto, 2005:120).	Evaluasi	1. Efektifitas	a. Ketepatan waktu dalam memberikan izin b. Kemudahan dalam memberikan izin c. Tujuan pemberian izin tercapai	Baik Cukup baik Kurang baik
		2. Efisiensi	a. Ketersediaan sumberdaya b. Kemampuan sumberdaya c. Ketersediaan sarana dan prasarana	Baik Cukup baik Kurang baik
		3. Kecukupan	a. Pengaturan pemberian izin b. Pengawasan pemberian izin c. Pengendalian pemberian izin	Baik Cukup baik Kurang baik
		4. Perataan	a. Keadilan dalam memberikan izin b. Tidak diskriminasi dalam memberikan izin	Baik Cukup baik Kurang baik
		5. Resposivitas	a. Tanggapan atas pemberian izin b. Bentuk riil pemberian izin. c. Dampak pemberian izin	Baik Cukup baik Kurang baik
		6. Ketepatan	a. Ketepatan sosialisasi b. Ketepatan sasaran c. Ketepatan sanksi	Baik Cukup baik Kurang baik

### G. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai akan di jelaskan kedalam beberapa indikator. Selanjutnya indikator ini akan dijabarkan dalam beberapa sub indikator dijelaskan satu persatu yang juga menjadi poin-poin dari pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai

dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai. Katagori penilaian terhadap pengertian seluruh indikator variabel pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah dibagi dalam tiga kelompok kategori yaitu: baik, cukup baik dan kurang baik.

a. Dilihat dari efektifitas pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai , pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

b. Dilihat dari efisiensi pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

- c. Dilihat dari kecukupan pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

- d. Dilihat dari perataan pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

- e. Dilihat dari responsivitas pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

f. Dilihat dari ketepatan pelaksanaan pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai, pengukurannya adalah :

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Kurang Baik : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

#### H. Ukuran Variabel

Ukuran variabel pelaksanaan tugas Dinas Perhubungan Kota Dumai dalam memberikan izin angkutan orang dalam trayek perkotaan dalam daerah di Kota Dumai adalah sebagai berikut:

a. Baik : apabila 3 atau seluruhnya dari sub indikator terlaksana dengan baik.

b. Cukup Baik : apabila 1,2 dari sub indikator terlaksana

c. Kurang Baik : apabila dari semua sub indikator tidak terlaksana sama sekali.