

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan pokok permasalahan yang di ajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep atau teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang di kemukakan diatas.

##### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapatkan akhiran “an” Terdapat kecenderungan perbedaan. Kata pemerintah menunjukkan kepada individu-individu atau alat-alat perlengkapan Negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokrasi, pemerintahan dictator dan lain sebagainya, (dalam Tanjung, 2003: 4)

Syafiie (2006:22) 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.

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 sistm 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.

## 2. Konsep Pemerintahan Daerah

Menurut undang undang nomer 32 tahun 2004 pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sitem dan prinsip Negara Kesatuan Republic Indonesia sebagai mana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pemerintah daerah menurut Misdyanti dan Kartasapoetra (1993:17) adalah pemerintah daerah adalah penyelenggara an pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, pemerintah daerah adalah pemegang kemudi dalam dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah.

Penyebutan prinsip otonomi seluas luasnya dalam undang- undang nomor 32 tahun 2004 dapat diuraikan dengan beberapa asas menjadi

### a) Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintaha oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republic Indonesia

### b) Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau kepala instansi vertical di wilayah tertentu.

### c) Tugas pembantuan penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provensi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Implikasi dari tiga asas tersebut dijelaskan oleh Syafiie (2009;110) Sebagai berikut:

- a) Otonomi Daerah, akibat adanya desentralisasi lalu diadakan daerah otonom yang diberikan hak wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangga nya sendiri
- b) Daerah otonom, akibat adanya otonom daerah lalu dibentuklah daerah-daerah otonom. Daerah otonom itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan yang meliputi provinsi, kabupaten/kota dan desa dimana pemerintahan daerah mempunyai wewenang dalam mengatur urusan-urusanya di daerah atas dasar asas desentralisasi.

### 3. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi sebagai suatu asas yang digunakan dalam bidang pemerintahan yang merupakan kebalikan dari asas sentralisasi. dalam asas sentralisasi kewenangan berada pada pemerintahan pusat dan tidak didistribusikan ke daerah, sehingga pejabat-pejabat daerah hanyalah melaksanakan kehendak pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Berbeda dengan asas sentralisasi, asas desentralisasi menghendaki pemerintah pusat menghendaki pemerintah pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada penyelenggara pemerintahan di daerah. Istilah desentralisasi berasal dari dua kata bahasa latin , *de* berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Sehingga desentralisasi secara harfiah, bermakna melepaskan diri dari pusat. Dalam perspektif kajian ketatanegaraan,



pemerintahan berda pusat berdasarkan asas desentralisasi berkaitan erat dengan pemerintah pusat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah Daerah.

Sedangkan menurut Gie (1993:36) desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan Organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dan kelompok penduduk yang mendiami suatu masalah

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie Abdullah (2007:42) bahwa desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi karena pemakaian kata 'de' dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.

Dalam pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip Negara Kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat, tetapi karena system pemerintahan Indonesia menganut Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas yang diurus oleh pemerintah Daerah.

#### **4. Konsep Otonomi daerah**

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (2008:992) otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diamendemen dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah 'Otonomi daerah adalah Hak, wewenang, dan kewajiban daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan.

Otonom daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundang-undangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30)

Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2017:29) dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonom daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

##### **5. Konsep pemerintahan desa**

Menurut Soemantri (2011:7) Pemerintahan desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat lainnya, yaitu sekretaris desa, pelaksana teknis dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi budaya setempat

Pemerintah desa perlu terus dikembangkan sesuai dengan kemajuan masyarakat desa dan lingkungan sekitarnya. Dengan perkataan lain perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat desa karena adanya gerakan pemangunan kapasitas pemerintahan desanya, sehingga keinginan mempertahankan posisi

tawar menawar dengan pihak luar desa relative seimbang dapat terus di pertahankan

Dari pengertian diatas dapat diketahui bahwa kepala desa mempunyai peranan dan juga kedudukan yang sangat penting dalam pemerintah desa. Ia merupakan pemimpin terhadap jalannya tata urusan pemerintahan yang ada di desa. Seorang kepala desa merupakan penyelenggara dan sekaligus sebagai penanggung jawab atas jalannya roda pemerintahan dan pembangunan didalam wilayahnya.

Sedangkan menurut undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa atau yang disebut sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa

## **6. Pemerintahan Desa**

Pemerintahan desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa .

Pemerintah desa menurut HAW.Wijdaja (2003:3) dalam bukunya ‘Otonomi Desa’ diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan desa merupakan subsistem dari penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untu mengatur dan

mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab kepada badan permusyawaratan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada bupati.

Dari kesimpulan diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan desa adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu kepala desa dan perangkat desa

## **7. Konsep Evaluasi**

Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi merupakan tahap akhir dalam proses pelaksanaan kegiatan/kebijakan. Evaluasi dilakukan karena tidak semua pelaksanaan kegiatan meraih hasil yang diinginkan. Dengan demikian evaluasi ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan serta untuk mengetahui apakah kebijakan/pelaksanaan kegiatan yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

Secara umum evaluasi kebijakan/pelaksanaan kegiatan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian, proses evaluasi bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah, implementasi maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Nurcholis (2005:146), evaluasi adalah proses yang mendasari diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu harus membuat



skema umum dalam penelitian dan membuat seperangkat instrumen yang meliputi parameter dan indikator.

Mohammad dalam Nawawi (2009:156) mengemukakan bahwa evaluasi dapat diartikan secara luas ataupun secara sempit. Hal ini dapat dilihat dari siapa yang melakukan evaluasi. Evaluasi secara menyeluruh antara lain mencakup penilaian apa yang dilaporkan dan apa yang dihasilkan, penilaian atas pencapaian hasil, penilaian atas aktivitas, program kebijakan dan keselarasan tujuan dan sasaran dengan misi dan visi organisasi, penilaian atas akuntabilitas keuangan dan ketaatan pada peraturan perundang-undangan, penilaian pelaksanaan tugas, penilaian kinerja pegawai, penilaian kinerja pengawas, penilaian atas rencana masa depan, penilaian atas tanggapan pegawai, pelanggan dan pihak ketiga lainnya. Evaluasi menyeluruh ini pada umumnya dilakukan oleh eksternal evaluator. Disamping itu, evaluasi juga dapat dilakukan oleh pihak internal dalam organisasi yang mencakup penilaian atas apa yang telah dicapai oleh organisasi, dengan melakukan pengukuran kinerja, yang dilanjutkan dengan menghitung nilai capaian dari pelaksanaan kegiatan, kemudian dilanjutkan dengan menghitung nilai capaian kinerja kegiatan tersebut. Disisi lain, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*).

Evaluasi menurut Subarsono (2005:119) adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggat waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka

evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat, semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2011:229), evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yaitu:

- a. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan dengan cara menggambarkan dampaknya.
- b. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Beberapa argumen mengapa perlunya melakukan evaluasi adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
- b. Mengetahui apakah suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan berhasil atau gagal. Dengan melihat tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan berhasil atau gagal.
- c. Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan, maka dapat dipahami sebagai sebagai bentuk pertanggungjawaban Pemerintah kepada publik sehingga pemilik dana dapat mengambil manfaat dari kebijakan dan program Pemerintah.
- d. Menunjuk pada *stakeholders* atas manfaat suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap sebuah

kebijakan/pelaksanaan kegiatan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program.

- e. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan bermanfaat untuk memberikan masukan kepada proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama.

Dalam melakukan evaluasi, menurut Subarsono (2005:120) memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan/pelaksanaan kegiatan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan/pelaksanaan kegiatan, baik dampak positif maupun dampak negatif.

- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mendeteksi serta mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan/pelaksanaan kegiatan kedepan agar dihasilkan kebijakan/pelaksanaan kegiatan yang lebih baik.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal-hal yang baik. Bisa juga evaluasi dilakukan untuk tujuan-tujuan buruk. Dalam hal ini Weiss dalam Winarno (2011:232) mengatakan bahwa para pembuat keputusan melakukan evaluasi untuk:

- a. Menunda-nunda keputusan.
- b. membenarkan dan mengesahkan keputusan-keputusan yang sudah dibuat.
- c. Membebaskan diri dari kontroversi tentang tujuan-tujuan masa depan dengan mengelakkan tanggung jawab.
- d. Mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana dan masyarakat.
- e. Memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi.
- f. Meraih tujuan politik tertentu.

Evaluasi kebijakan publik memerankan berbagai fungsi dan manfaat sebagai berikut:

- a. 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.

- b. 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.
- c. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai masalah 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.

Wibawa dkk dalam Nugroho (2003:186) menyatakan evaluasi memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.

- c. Audit, melalui evaluasi ini dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan sasaran, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting, dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Anderson dalam Winarno (2011:230) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman evaluator terhadap evaluasi.

- a. Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b. Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.
- c. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

Menurut pendapat Fiance dalam Nurcholis (2005:145), ada empat tipe evaluasi, yakni:

- a. Evaluasi kecocokan, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang ditetapkan tersebut memang cocok untuk dipertahankan, perlu diganti

dengan kebijakan lain, dan apakah kebijakan ini cocok dilakukan oleh Pemerintah Daerah, bukan swasta.

- b. Evaluasi efektivitas, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuannya.
- c. Evaluasi efisiensi, yaitu melakukan penilaian berdasarkan tolak ukur ekonomis seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber dana yang dikeluarkan. Atau dengan kata lain apakah *input* yang digunakan sebanding dengan *output* yang diharapkan. Apa cukup efisien penggunaan keuangan publik dan sumber daya dalam mencapai dampak kebijakan.
- d. Evaluasi meta, yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri. Apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah profesional? Apakah evaluasi tersebut dilakukan sensitif terhadap kondisi sosial, kultural dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial.

Suatu evaluasi memiliki karakteristik tertentu yang membedakannya dari analisis, yaitu:

Fokus nilai. Evaluasi ditujukan kepada pemberian nilai dari sesuatu kebijakan, program maupun kegiatan. Evaluasi terutama ditujukan untuk menentukan manfaat atau kegunaan dari suatu kebijakan, program maupun kegiatan, bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai sesuatu hal. Ketepatan suatu tujuan maupun sasaran pada umumnya merupakan

hal yang perlu dijawab oleh karena itu suatu evaluasi mencakup pula prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.

Interdependensi fakta-nilai. Suatu hasil evaluasi tidak hanya tergantung kepada “fakta” semata, namun juga terhadap “nilai”. Untuk memberikan pernyataan bahwa suatu kebijakan, program atau kegiatan telah mencapai hasil yang maksimal atau minimal bagi seseorang, kelompok ataupun masyarakat; haruslah didukung dengan bukti (“fakta”) bahwa hasil kebijakan, program dan kegiatan merupakan konsekuensi dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan dalam mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Dalam hal ini kegiatan *monitoring* merupakan suatu persyaratan yang penting bagi suatu evaluasi.

Orientasi masa kini dan masa lampau. Evaluasi diarahkan pada hasil yang sekarang ada dan hasil yang diperoleh masa lalu. Evaluasi tidaklah berkaitan dengan hasil yang diperoleh di masa mendatang. Evaluasi bersifat retrospektif dan berkaitan dengan tindakan-tindakan yang telah dilakukan (*expost*). Rekomendasi yang dihasilkan dari suatu evaluasi bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi tindakan dilakukan (*exante*). Nilai yang ada dari suatu evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena evaluasi dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

Suchman dalam Winarno (2011:233) mengemukakan terdapat enam langkah dalam evaluasi, yakni:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan di evaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.



- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selanjutnya, masih menurut Suchman dalam Winarno (2011:234)

mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni:

- a. Apa yang menjadi isi dari tujuan program?
- b. Siapa yang menjadi target program?
- c. Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?
- d. Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?
- e. Apakah dampak yang diharapkan besar?
- f. Bagaimana tujuan-tujuan tersebut dicapai?

Suharto (2005:113) menyatakan cara mengevaluasi kebijakan yang ada adalah sebagai berikut:

- a. Nyatakan satu kebijakan atau program pemerintah penting yang ada saat ini yang secara langsung ditujukan untuk suatu masalah sosial dalam kehidupan masyarakat.
- b. Apa kelebihan kebijakan ini (perhatikan efektivitas, biaya, penegakan dan penerimaan publik).
- c. Berdasarkan evaluasi terhadap kelebihan dan kekurangan kebijakan yang ada, haruskah kebijakan tersebut secara total diganti, diperkuat atau diperbaiki, kelebihan apa jika dari kebijakan atau program saat ini masih perlu dipertahankan, kekurangan apa jika ada yang harus dieliminasi.

Suatu program sering hanya berhenti pada tahap implementasi, tanpa di ikuti tahap evaluasi. Berikut ini diidentifikasi berbagai kendala dalam melakukan evaluasi kebijakan.

- a. Kendala psikologis. Banyak Aparat Pemerintah masih alergi terhadap kegiatan evaluasi, karena dipandang berkaitan dengan prestasi dirinya.
- b. Kendala ekonomis. Proses evaluasi akan mengalami hambatan apabila tanpa dukungan finansial.
- c. Kendala teknis. Evaluatur sering dihadapkan pada masalah tidak tersedianya cukup data informasi yang *up to date*.
- d. Kendala politis. Evaluasi sering terbentur dan bahkan gagal karena alasan politis. Masing-masing kelompok bisa jadi saling menutupi kelemahan dari implementasi suatu program dikarenakan adanya *deal* atau *bargaining* politik tertentu.
- e. Kurang tersedianya evaluator. Ini disebabkan karena belum terciptanya budaya evaluasi, sehingga Pemerintah tidak memiliki program yang kompeten di bidang evaluasi.

Jones dalam Nawawi (2007:155) mengemukakan evaluasi merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dan proses Pemerintahan.

Analisis, adalah penyerapan dan penggunaan informasi yang di kumpulkan guna membuat kesimpulan rekomendasi, adalah suatu penentuan atau penemuan mengenai apa yang akan dilakukan selanjutnya.

Menurut Nurcholis (2005:146), evaluasi adalah proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu, harus

membuat skema umum dalam penilaian dan membuat seperangkat instrumen yang meliputi parameter dan indikator. Skema umum dalam evaluasi adalah:

- a. *Input*, yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan. Untuk itu dikembangkan instrumen yang meliputi indikator-indikator:
  1. Sumber daya pendukung.
  2. Bahan-bahan dasar pendukung.
- b. *Proses*, yaitu bagaimana suatu kebijakan itu di transformasikan kepada masyarakat.
- c. *Output*, yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah suatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
- d. *Outcomes*, yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran dengan tujuan kebijakan. Menurut Dunn dalam Nawawi (2007:156), istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini dikarenakan hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna.

**Tabel 1.1:** Indikator Evaluasi Kebijakan

No	Kriteria	Penjelasan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang di inginkan dari kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) telah tercapai, yang dilihat dari: a. Tujuan kebijakan b. Sasaran kebijakan
2	Efisien	Seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diinginkan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Dapat dinilai: a. Dari segi biaya b. Dari segi waktu c. Dari segi tenaga
3	Kecukupan	Apakah program yang dihasilkan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu.
4	Pemerataan	Apakah distribusi program serta manfaat dari kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) merata kepada kelompok-kelompok masyarakat.
5	Responsivitas	Bagaimana tanggapan dari masyarakat yang menjadi kelompok target program mengenai musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai. Apakah program yang telah dilakukan benar-benar bernilai atau bermanfaat.

Sumber: William Dunn dalam Ismail Nawawi (2007)

Wujud dari hasil evaluasi adalah adanya rekomendasi dari evaluator untuk mengambil keputusan (*decision maker*). Menurut Arikunto (2008) ada



empat kemungkinan kebijakan yang dapat dilakukan berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan program, yaitu:

- a. Menghasilkan program, karena dipandang bahwa program tersebut tidak ada manfaatnya atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
- b. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat sedikit kesalahan).
- c. Melanjutkan program, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
- d. Menyebarkan program (melaksanakan program ditempat lain atau mengulangi lagi program di lain waktu), karena program tersebut berhasil dengan baik, maka sangat baik jika dilaksanakan lagi di tempat dan di lain waktu.

Nakamura dan Smallwood dalam Sujianto (2008:152) mengemukakan bahwa ada tiga cara yang dominan untuk mengetahui keberhasilan pelaksanaan program:

- a. Perspektif yang menilai keberhasilan pelaksanaan program dari aspek kepatuhan aparat birokrat bawahan kepada birokrat atasannya atau derajat kepatuhan birokrasi-birokrasi pada umumnya terhadap mandat/kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang (Juklak dan Juknis).
- b. Keberhasilan pelaksanaan program dari segi berfungsinya prosedur-prosedur rutin dalam pelaksanaan program dan tidak adanya konflik. Kedua perspektif ini mendefinisikan keberhasilan pelaksanaan program dari segi proses.

- c. Keberhasilan program dilihat dari segi pencapaian tujuan-tujuan pragmatis yang diharapkan dari dampak program.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), ada beberapa hal yang harus di perhatikan dan merupakan standar penilaian keberhasilan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang meliputi:

- a. Data musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
- b. Persiapan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
- c. Pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
- d. Kualitas hasil musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
- e. Pasca musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

## 8. Teori Perencanaan

Defenisi mengenai perencanaan, luar biasa banyaknya karena terletak pada kenyataan, bahwa kegiatan merencanakan ditemukan dalam semua ungkapan kehidupan sehari-hari. Setiap orang yang menyusun rencana berarti menetapkan sejumlah langkah kedepan dalam pikirannya, yang harus menuju ke arah suatu hasil tertentu.

E.E Kast dan Jim Rosenzweig dalam Syafiie (2006:74)mengatakan bahwa perencanaan adalah suatu kegiatan yang terintegrasi yang bertujuan untuk memaksimalkan efektivitas keseluruhan usaha sebagai suatu sistem sesuai dengan tujuan organisasi yang bersangkutan.

Newman dalam Syafiie (2006:75)mengatakan bahwa perencanaan adalah penentuan terlebih dulu apa yang akan dikerjakan (*planning is deciding in advance what is to be done*). Selanjutnya, menurut George R. Terry dalam

Syafiie (2006:75) perencanaan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Sarwoto dalam Syafiie (2006:76) menganggap perencanaan adalah suatu gejala yang umum dan mutlak diperlukan, terutama bagi usaha-usaha yang mempunyai lapangan yang luas. Selain dari itu, perencanaan memiliki urgensi yang esensial, serta merupakan fungsi pertama yang harus dilakukan dalam rangka pencapaian tujuan. Jadi, perencanaan merupakan persiapan yang teratur dari setiap usaha untuk mewujudkan tujuan.

Perencanaan diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pemikiran dasar yang diharapkan adalah perencanaan dipandang sebagai proses. Oleh karena itu, perencanaan merupakan himpunan dari tahap-tahap kegiatan, yaitu:

- a. Kegiatan menentukan tindakan masa depan.
- b. Kegiatan menentukan urutan pilihan tindakan masa depan.
- c. Kegiatan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
- d. Kegiatan menyerasikan sumber daya dengan tindakan masa depan yang dipilih.

Dalam arti luas, perencanaan merupakan upaya manusia meminimalkan ketidakpastian. Dan, perencanaan yang ideal adalah langkah-langkah yang dilakukan manusia agar kepastian semakin dekat dalam kehidupan manusia. Perencanaan dalam artian luas telah dilakukan manusia sejak purbakala.

Kemajuan peradaban manusia ditentukan oleh kemampuan perencanaan ini. Langkah paling purba yang dilakukan manusia sebagai langkah perencanaan adalah memfungsikan kemampuan “melihat jauh ke depan” (*foresight*).

Perencanaan, dalam arti sempit sesungguhnya merupakan derivat dari kemampuan *foresight* itu, yaitu kemampuan “mengukur” (*measuring*). Inti dari perencanaan yang ideal sesungguhnya adalah mengukur itu. Persoalannya adalah bahwa tidak semua “sesuatu” itu bersifat materi, sehingga sifatnya “tersembunyi”, sehingga sulit diukur. Disinilah sesungguhnya tugas perencana, yaitu “mendefinisikan” sesuatu yang “tersembunyi” menjadi terukur, sehingga menjadi “nyata”.

Defenisi praktis dari perencanaan adalah suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku (aktor), baik umum (publik) atau Pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan lainnya dengan cara:

- a. Secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan Daerah.
- b. Merumuskan tujuan dan kebijakan pembangunan Daerah.
- c. Menyusun konsep strategi bagi pemecahan masalah (solusi).
- d. Melaksanakannya dengan sumber daya yang tersedia.

Sehingga ke empat cara ini diharapkan dapat memunculkan peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan. Selanjutnya, perencanaan juga memiliki apa yang disebut dengan tujuan praktis perencanaan. Tujuan tersebut antara lain:



Menghasilkan dokumen perencanaan yang akan berfungsi sebagai alat koordinasi bagi semua pihak/pelaku (*stakeholders*).

Membuat pedoman atau arahan dan strategi bagi pelaksanaan pembangunan untuk mencapai harapan dan tujuan pembangunan. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan melalui monitoring dan evaluasi. Memberikan umpan balik dan rekomendasi bagi perencanaan selanjutnya. Kita dapat melihat bentuk-bentuk perencanaan setidaknya dalam delapan jenis, yaitu:

- a. Perencanaan menurut jangka waktu. Berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi tiga, yakni:
  1. Perencanaan jangka panjang (perspektif). Perencanaan perspektif atau perencanaan jangka panjang biasanya mempunyai rentang waktu antara 10-25 tahun. Rencana pembangunan jangka panjang dapat digolongkan sebagai perencanaan perspektif karena jangkauannya yang melintasi beberapa tahun.
  2. Perencanaan jangka menengah. Perencanaan jangka menengah berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dalam jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4-6 tahun.
  3. Perencanaan jangka pendek. Perencanaan jangka pendek mempunyai rentang waktu 1 tahun. Perencanaan ini sering disebut rencana operasional tahunan.
- b. Perencanaan menurut sifat dorongan. Berdasarkan sifat pendorongnya, perencanaan dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu:
  1. Perencanaan dengan komando (*planning by direction*). Perencanaan ini menuntut adanya liberalisme. Pada sistem ini, Pemerintah Pusat

merencanakan, mengatur dan memerintahkan pelaksanaan rencana sesuai dengan sasaran dan prioritas yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Perencanaan dengan rangsangan (*planning by inducement*). Sistem perencanaan dengan rangsangan merupakan sistem perencanaan yang demokratis. Sistem ini dilakukan dengan cara memanipulasi pasar. Tidak ada keharusan, tetapi ajakan. Ada kebebasan berusaha, kebebasan berkonsumsi dan kebebasan berproduksi.
- c. Perencanaan menurut alokasi sumber daya. Berdasarkan pengalokasian sumber daya, perencanaan dibagi menjadi dua, yaitu:
1. Perencanaan keuangan. Perencanaan keuangan adalah teknik perencanaan berkaitan dengan pengalokasian dana (uang). Jika dana tersedia secara memadai, sasaran fisik dapat dengan mudah dilaksanakan.
  2. Perencanaan fisik. Perencanaan fisik adalah usaha untuk menjabarkan usaha pembangunan melalui pengalokasian faktor-faktor produksi dan hasil produksi, sehingga memaksimalkan pendapatan dan pekerjaan.
- d. Perencanaan menurut arus informasi. Dilihat dari sudut pelaksanaannya (arus informasi) perencanaan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:
1. Perencanaan sentralistik (*top-down planning*). Dalam perencanaan sentralistik, keseluruhan proses perencanaan berada di bawah Badan Perencanaan Pusat.
  2. Perencanaan desentralistik (*bottom-up planning*). Perencanaan desentralistik mengacu pada proses pelaksanaan rencana dari bawah (*bottom-up planning*). Rencana pada dasarnya dirumuskan oleh Badan

Perencanaan Pusat setelah berkoordinasi dan berkonsultasi dengan berbagai unit Administrasi Negara, dengan memperhatikan secara cermat rencana Daerah/wilayah. Rencana di tingkat Daerah dirumuskan oleh Badan Perencanaan Daerah sesuai dengan potensi dan kondisi daerah serta aspirasi masyarakat.

- e. Perencanaan menurut tingkat keluwesan. Berdasarkan keluwesannya, perencanaan dibagi menjadi dua, yaitu:
1. Perencanaan indikatif. Perencanaan ini bersifat luwes, Pemerintah memberikan rangsangan kepada sektor swasta melalui hibah, pinjaman, pembebasan pajak dan sebagainya.
  2. Perencanaan imperatif. Dalam perencanaan imperatif, semua kegiatan dan sumber daya ekonomi berjalan menurut komando Negara.
- f. Perencanaan menurut sistem ekonomi. Berdasarkan sistem ekonomi yang dianut suatu Negara, perencanaan dapat dibagi menjadi sebagai berikut:
1. Perencanaan dalam sistem ekonomi kapitalisme. Perencanaan dalam sistem kapitalisme tidak difokuskan pada rencana yang terpusat (*centre plan*).
  2. Perencanaan dalam sistem ekonomi sosialisme. Perencanaan dalam sistem sosialisme diarahkan pada rencana yang terpusat, dalam arti ada penguasa atau badan perencanaan terpusat yang merumuskan rencana secara keseluruhan.
  3. Perencanaan dalam sistem ekonomi campuran. Perencanaan dalam perekonomian campuran tidak bersifat menyeluruh seperti dalam pengertian perencanaan sosialis.

g. Perencanaan menurut dimensi pendekatan. Berdasarkan dimensi pendekatan, perencanaan pembangunan terdiri atas:

1. Perencanaan makro. Perencanaan makro dapat didefinisikan sebagai perencanaan nasional dalam skala makro atau menyeluruh.
2. Perencanaan sektoral. Perencanaan sektoran adalah perencanaan yang dilakukan dengan pendekatan berdasarkan sektor. Sektor adalah kumpulan dari kegiatan atau program yang mempunyai persamaan ciri-ciri serta tujuan.
3. Perencanaan regional. Perencanaan dengan dimensi pendekatan regional menitikberatkan pada aspek lokasi tempat kegiatan itu dilakukan.
4. Perencanaan mikro. Perencanaan mikro didefinisikan sebagai perencanaan skala rinci dalam perencanaan tahunan yang merupakan penjabaran rencana-rencana sektoral ataupun regional dalam susunan proyek dan kegiatan-kegiatan dengan berbagai dokumen perencanaan dan penganggarannya. Secara operasional, perencanaan mikro antara lain tergambar dalam rancangan kegiatan.

h. Perencanaan menurut aktivitas pembangunan. Berdasarkan lingkaran aktivitas pembangunan, perencanaan perlu diwujudkan dalam tiga dokumen perencanaan, yaitu:

1. Dokumen perencanaan target. Perencanaan target adalah perencanaan yang menetapkan target dari kebijakan-kebijakan pembangunan yang dipilih sebagai program-program pembangunan.



2. Dokumen perencanaan sumber daya. Perencanaan sumber daya adalah perencanaan yang menetapkan pengalokasian sumber daya secara efektif, biasanya dalam bentuk kebijakan penganggaran.
3. Dokumen perencanaan evaluasi. Perencanaan evaluasi adalah perencanaan yang menetapkan tingkat optimal pencapaian target setiap program pembangunan. Dokumen perencanaan evaluasi menjadi dasar penilaian kesuksesan suatu program pembangunan.

Prajudi dalam Syafiie (2006:76) membuat langkah-langkah tertentu untuk menetapkan langkah-langkah perencanaan yang baik, yaitu:

- a. Identifikasi masalah.
- b. Analisis situasi.
- c. Merumuskan yang hendak dicapai.
- d. Menyusun garis besar semacam proposal.
- e. Membicarakan proposal yang telah disusun.
- f. Menetapkan komponen.
- g. Penentuan tanggung jawab masing-masing komponen.
- h. Menentukan *outline*.
- i. Mengadakan kontrak antar unit.
- j. Pengumpulan data terkait.
- k. Pengolahan data.
- l. Penyimpulan data.
- m. Pendiskusian rencana sesuai data.
- n. Penyusunan naskah final.
- o. Evaluasi naskah rencana.

p. Persetujuan naskah rencana.

Sedangkan Komaruddin dalam Syafiie (2006:77) membagi aktivitas perencanaan, antara lain:

- a. Meramalkan proyeksi yang akan datang.
- b. Menetapkan sasaran serta mengkondisikannya.
- c. Menyusun program dengan urutan kegiatan.
- d. Menyusun kronologi jadwal kegiatan.
- e. Menyusun anggaran dan alokasi sumber daya.
- f. Mengembangkan prosedur dalam standar.
- g. Menetapkan dan menginterpretasi kebijaksanaan.

Perencanaan juga harus memiliki sebuah syarat dalam pelaksanaannya agar perencanaan tersebut berjalan dengan baik. Syarat-syarat perencanaan yang baik itu antara lain:

- a. Logis, masuk akal;
- b. Realistik, nyata;
- c. Sederhana;
- d. Sistematis dan ilmiah;
- e. Obyektif;
- f. Fleksibel;
- g. Manfaat;
- h. Optimasi dan efisiensi.

## 9. Teori Pembangunan

Agus Suryono memberikan defenisi pembangunan bahwa pembangunan seharusnya merupakan suatu proses yang saling terkait antara pertumbuhan

ekonomi, perubahan sosial, dan demokrasi politik yang terjadi dalam lingkaran sebab akibat kumulatif (*circular cumulative caution*). Pembangunan sudah menjadi kata kunci bagi segala hal. Secara umum, kata pembangunan diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warga negaranya (Budiman, 1995:1).

Menurut Suroto, pembangunan adalah usaha untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Guna penetapan tujuan dan sasaran pembangunan pada tiap tahap, untuk alokasi sumber-sumber serta untuk menghadapi rintangan keterbatasan dan pertentangan ini dan untuk melakukan koordinasi kegiatan, diperlukan kebijaksanaan yang membuat program dan cara-cara yang relevan dan efektif yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan pembangunan. Dengan kata lain, kebijaksanaan berisi tujuan keseluruhan dan tujuan tiap program yang hendak dicapai pada tiap tahap pembangunan, cara yang perlu dilakukan untuk mengatasi semua atau berbagi keterbatasan, rintangan-rintangan dan pertentangan yang ada atau di perkirakan akan terjadi, cara mengalokasikan sumber-sumber pembangunan yang optimal, serta cara melakukan koordinasi semua kegiatan yang efektif. (Suroto, 1983: 78).

Pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan mempunyai beberapa implikasi tertentu. Pertama, berarti memberikan perhatian terhadap kapasitas, terhadap apa yang diperlukan dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan. Kedua, ia mencakup keadilan (*equity*), perhatian yang berat sebelah terhadap kelompok tertentu akan memecah belah masyarakat dan mengurangi kapasitasnya. Ketiga, penumbuhan kuasa dan wewenang, dalam

pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang manfaat tertentu maka mereka akan menerima manfaat pembangunan. Dan pada akhirnya pembangunan berarti perhatian yang sungguh-sungguh terhadap saling ketergantungan di dunia serta perlunya menjamin bahwa masa depan dapat ditunjang kelangsungannya. (Keteren, 2008:)

Menurut Siagian (2001;4) mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang di tempuh oleh suatu Negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (national- building) lebih jauh lagi iya mengatakan bahwa pembangunan mengandung aspek yang sangat luas mencakup:

- a. Pembangunan dibidang politik
- b. Pembangunan dibidang ekonomi
- c. Pembangunan dibidang social dan budaya
- d. Pembangunan dibidang pertahanan dan keamanan

#### **10. Konsep Kebijakan Publik**

Secara umum kebijakan public seringkali diartikan dengan istilah lain seperti goals (tujuan), program, keputusan, undang undang, ketentuan ketentuan atau usulan usulan. Menurut Adisasmita (2011;113) kebbijakan public merupakan tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, yang dilaksanakan olaeh instansi instansi pemerintah beserta jajaranya dan masyarakat untuk memecahkan masalah tertentu. Sedangkan menurut Islamy (2004;13) menyimpulkan bahwa kebijakan public adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksnakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang maempunyai tujuan tertentu demi kepentingan



seluruh masyarakat. Adapun proses dari kebijakan public memiliki tahapan tahapan yaitu :

1. Tahapan formmulasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahapan berikutnya pada proses berikutnya pada proses kebijakan public
2. Tahapan implmentasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan public sekaligus studi yang sangat krusial
3. Tahapan ealuasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan public.

## B. Kerangka pemikiran

**Gambar I.1. kerangka pemikiran Evaluasi musrenbangdes**



## C. Konsep Operasional dan Operasional variable

### 1. Konsep operasional

Untuk menilai suatu keberhasilan, perlu dipertimbangkan beberapa konsep operasional. Konsep operasional yang dikembangkan adalah mencakup kedalam beberapa indikator, yang dapat dilihat dalam:

- b. Efektivitas yaitu tentang apakah hasil yang diinginkan dari kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) telah tercapai, yang dilihat dari:
  1. Tujuan kebijakan
  2. Sasaran kebijakan
- c. Efisien yaitu tentang seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diinginkan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Dapat dinilai:
  1. Dari segi biaya
  2. Dari segi waktu
  3. Dari segi tenaga
- d. Kecukupan yaitu tentang apakah program yang dihasilkan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu. Dimana dalam suatu kebijakan terdapat alternatif apa yang akan dilakukan bila kebijakan telah di implementasikan.
- e. Pemerataan yaitu berkenaan dengan apakah distribusi program serta manfaat dari kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) merata kepada kelompok-kelompok masyarakat yang ada.

- f. Responsivitas yaitu mengenai bagaimana tanggapan dari masyarakat yang menjadi kelompok target program mengenai musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
- g. Ketepatan yaitu mengenai apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai. Apakah program yang telah dilakukan benar-benar bernilai atau bermanfaat.
- h. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan agar dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah serta kelompok sasaran kebijakan.
- i. Sumber daya mengenai segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan dari sebuah pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan.
- j. Disposisi adalah mengenai kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana untuk mewujudkan pelaksanaan kegiatan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran.
- k. Struktur birokrasi yaitu mengenai karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan

## **2. Operasional Variabel**

Operasional variabel penelitian ini yaitu Evaluasi pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan Desa di Desa Gemilang Jaya Kecamatan Batang Tuaka Kabupaten Indragiri Hilir.

**Tabel.II.3.** Konsep operasional dan operasional variabel

<b>Konsep</b> <b>1</b>	<b>Variable</b> <b>2</b>	<b>Indicator</b> <b>3</b>	<b>Sub indicator</b> <b>4</b>
Evaluasi merupakan produksi mengenai hasil atau manfaat hasil kebijakan kepada kenyataan mempunyai nilai hal ini di karenakan memberikian sumbangan kepada tujuan atau sasaran kebijakan atau program telah mencapai tingkat kerja yang bermakna	Evaluasi penyelenggaraan rencana pembangunan Desa di Desa Gemilang Kecamatan Batang Tuaka Kabupaten Indragiri Hilir	Efektivitas	a. Tujuan hasil musrenbang tercapai b. Memberikan kemajuan kepada desa
		Efisiensi	a. Memberikan informasi tentang apa arti musrenbang desa b. Sosialisasi kepada masyarakat desa c. Mengajak ikut serta dalam musrenbang
		Responsivitas	a. Pemahaman terhadap musrenbang b. Respon masyarakat desa terhadap musrenbang c. Sikap masyarakat terhadap musrenbang
		Kecukupan	a. Pelatihan pemahaman terhadap musrenbang b. Melakukan evaluasi pada hasil musrenbang



1	2	3	4
		Pemerataan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tidak deskriminasi kepada masyarakat</li> <li>b. Hasil musrenbang memberikan kepuasan kepada masyarakat</li> </ul>
		Ketepatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tujuan dan hasil benar berguna dan bernilai</li> <li>b. Suksesnya program dan usulan yang masuk dalam program</li> </ul>

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau