

## **BAB II**

### **STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN**

#### **A. Studi Kepustakaan**

##### **1. Konsep Pemerintahan**

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas.

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian penelitian yang akan disandingkan pada permasalahan untuk memperoleh hasil yang baik.

Ilmu pemerintahan menurut Ndraha (2003 :7) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang yang akan jasa public dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Menurut Ndraha (2003 :5) pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa public dan layanan civil. Pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga public dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara, dan yang menjalankan pemerintahan disebut pemerintah.

Apabila ditinjau dari definisi pemerintah (Syafii'e, 2005 :20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata "*perintah*" tersebut memiliki dua unsur yaitu : ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memiliki kewenangan, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan`

Lebih lanjut menurut Syafii'e (2003 :4) mengatakan secara estologi pemerintah itu adalah melakukan pekerjaan menyeluruh, yang berarti didalamnya ada dua pihak, yaitu yang memerintah memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan dan keharusan.

Pemerintah adalah orang yang berwenang memproses pelayanan public dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintah, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah (Ndraha, 2003 :36)

Selanjutnya Ndraha, (2005 :36) mengatakan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia adalah pemerintah.

Sehubungan dengan fungsi-fungsi yang diemban oleh pemerintah Soewargono dan Djohan (dalam Labolo, 2007 :27) menyatakan bahwa "salah satu fungsi utama pemerintahan adalah membuat kebijakan publik". Mengingat semua warga negara akan senantiasa bersentuhan dn kebijakan

publik yang dikeluarkan oleh pemerintah karena yang diatur oleh kebijakan publik tentunya yang menyangkut kepentingan umum.

Menurut C. F. Strong dalam ( Syafii : 22) Pemerintah dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Apabila dalam suatu negara dalam kekuasaan pemerintahan, dibagi atau dipisah-pisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif).

## **2. Konsep Evaluasi**

Evaluasi berasal dari kata bahasa Inggris “*evaluation*” yang diserap dalam perbendaharaan istilah bahasa Indonesia dengan tujuan mempertahankan kata aslinya dengan sedikit penyesuaian lafal Indonesia

adalah “evaluas” yang dapat diartikan memberikan penilaian dengan membandingkan sesuatu hal dengan satuan tertentu sehingga bersifat kuantitatif. Pengertian evaluasi yang bersumber dari kamus *Oxford advanced learner’s dictionary of current English* evaluasi adalah *to find out, decide the amount or value* yang artinya suatu upaya untuk menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata yang terkandung dalam defenisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggung jawabkan (Suharsimi, 2007:1).

Evaluasi adalah suatu untuk mengukur dan sumber juga nilai secara objektif dari pencapaian dari hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya, di manahasil evaluasi tersebut di maksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan yang akan dilakukan didepan. Dalam hal ini Yusuf (2000 : 3) menitik bertakan kajian evaluasi dari segi manajemen, dimana evaluasi itu merupakan salah satu fungsi atau unsur manajemen yang misi nya adalah untuk perbaikan fungsi atau social manajemen lainnya yaitu perencanaan.

Menurut siagian mengemukakan bahwa evaluasi (penelaian) di defenisikan sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai. Siagian (dalam Bertakusumuh, 2005 : 263)

Menurut Sondang P.Siagian (2002 : 174) Evaluasi (penilaian) merupakan kegiatan sadar untuk memandingkan hasil yang seharusnya

dicapai dan yang menurut kenyataan dicapai. Artinya melalui penilaian harus dapat ditemukan apakah hasil yang dicapai melebihi sasaran yang telah ditentukan atau sama dengan yang diharapkan atau bahkan mungkin dari yang telah dinyatakan sebagai target.

Adapun Anderson mengemukakan bahwa evaluasi adalah “sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian tujuan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak-dampak. (dalam Winarno, 2004 : 166).

Menurut Nurcholis (2005 : 169) Evaluasi adalah merupakan suatu proses yang mendasar dari pada disiplin ketat dan tahapan waktu, maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan. Dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau, kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan.

Sedangkan evaluasi pekerjaan adalah proses sistematis untuk menganalisa pekerjaan dalam rangka menentukan nilai relative pekerjaan tersebut dalam organisasi. (Simamora, 2004:478).

Menurut William Dunn, evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment). (dalam Nugroho, 2008:472).

Menurut Ndraha (2003:201) Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Selanjutnya menurut Ndraha (2003;202) ada berbagai model evaluasi, tiga diantaranya sebagai berikut:

1. Model Before-after yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku-treatment). Tolak ukurnya adalah Before.
2. Model Das sollen-das sein, yaitu perbandingan antara seharusnya dengan kenyataannya. Tolak ukurnya adalah Das sollen.
3. Model kelompok kontrol-kontrol tes, yaitu perbandingan dengan kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi Perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Beberapa ahli juga mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi, Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut :

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk 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 evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Oleh karena itu evaluasi kebijakan, pada prinsipnya digunakan untuk

mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan publik, yaitu:

1. proses pembuatan kebijakan.
2. proses implementasi

3. konsekuensi kebijakan
4. efektifitas dampak kebijakan.

Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu (Nurcholis, 2004:169) maka untuk mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah rencanakan. Dengan evaluasi dapat diketahui hambatan atau kendala-kendala yang terjadi dari suatu kegiatan. Dengan evaluasi dapat mengukur tingkat keberhasilan prinsip-prinsip dan pelaksanaan kegiatan.

Evaluasi menurut Siagian adalah penilaian dan merupakan bagian yang integral dari proses pelaksanaan sistem pengawasan, penilaian merupakan suatu proses abalisa data yang diperoleh melalui proses penguasaan untuk menentukan hasil factual dari pelaksanaan pengawasan itu. Instrument yang digunakan dalam proses penilaian boleh saja atau bias menggunakan instrument pengawasan, jika demikian halnya perbedaan mendasar pengawasan dengan penilaian terletak pada aspek orientasi waktu, sasaran dan pemanfaatannya.

Menurut Badudu (2001 : 402) evaluasi adalah penilaian atau memaksa untuk menilai pekerjaan yang sudah dilakukan, bagaimana hasilnya (baik atau buruk).

Menurut Alkin 1969 (dalam Suharsimi, 2007) telah mengemukakan bahwa evaluasi berfokus pada empat aspek yaitu :

- a. Konteks
- b. Input

- c. Proses implementasi
- d. Produk

Selanjutnya Bridgman dan Davis (dalam Yusuf, 2000) yaitu evaluasi program yang secara umum mengacu pada 4 (empat) dimensi yaitu :

- a. *Input (masukan)*
- b. *Process (proses)*
- c. *Output (keluaran)*
- d. *Outcomes (dampak)*

### 3. Konsep Manajemen

Peneliti mengambil pandangan dari salah satu ahli manajemen yang bernama G.R. Terry dalam bukunya *Principles Of Management* terdapat empat fungsi manajemen sebagai berikut :

- a. Perencanaan (*Planning*)

Tujuan yang ingin dicapai selalu ditetapkan dalam suatu rencana (*Plan*), karena itu hendaknya tujuan yang ditetapkan “jelas, realistis, dan cukup menantang” untuk diperjuangkan berdasarkan pada potensi yang dimiliki.

Terry (2006:163) mendefinisikan perencanaan merupakan tindakan memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dalam hal memvisualisasi serta merumuskan aktivitas-aktivitas yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

Handoko (2003:77) mendefinisikan perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Perencanaan yang baik dapat dicapai dengan mempertimbangkan kondisi di waktu yang akan datang dalam mana perencanaan dan kegiatan yang diputuskan akan dilaksanakan, serta periode sekarang pada saat rencana dibuat.

Allendalam Hasibuan (2005:92) perencanaan adalah menentukan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Siagian (2005:36) perencanaan merupakan usaha sadar dan pengambilan keputusan yang telah diperhitungkan secara matang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan dalam dan oleh suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Maka dari itu, perencanaan adalah gagasan awal untuk melakukan serangkaian kegiatan, supaya apa yang telah di sepakti dan yang di inginkan terwujud dengan baik.

b. Pengorganisasian (*Organizing*)

Terry (2006:233) pengorganisasian adalah tindakan mengusahakan hubungan-hubungan kelakuan yang efektif antara orang-orang sehingga mereka dapat bekerja sama secara efisien, dan demikian memperoleh kepuasan pribadi dalam hal melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam kondisi lingkungan tertentu guna mencapai tujuan atau sasaran tertentu.

Yahya (2006:33) pengorganisasian merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, mengelompokkan dan mengatur, serta membagi tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi, agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efisien.

Handoko (2003:167) mendefinisikan pengorganisasian adalah proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya, dan lingkungan yang melingkupinya.

Hasibuan (2005:40) mendefinisikan pengorganisasian adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam-macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitas ini, menyediakan alat-alat yang diperlukan, menetapkan wewenang yang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktivitas-aktivitas tersebut.

Manullang dalam Hasibuan (2005:119) organisasi dalam arti dinamis (pengorganisasian) adalah suatu penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatasan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan.

Siagian (2005:60) pengorganisasian ialah keseluruhan proses pengelompokan orang-orang, alat-alat, tugas-tugas, serta wewenang dan

tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan yang utuh dan bulat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

c. Penggerakkan/Pengarahan (*Actuating*)

Terry (2006:313) penggerakkan merupakan usaha untuk menggerakkan anggota-anggota kelompok demikian rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran-sasaran perusahaan yang bersangkutan dan sasaran anggota-anggota perusahaan tersebut oleh karena para anggota itu ingin mencapai sasaran tersebut. Yahya (2006:111) secara umum, pengarahan dapat diberikan batasan sebagai suatu proses pembimbingan, pemberian petunjuk, dan instruksi kepada bawahan agar mereka bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Siagian (2005:95) penggerakan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan usaha, cara, teknik, dan metode untuk mendorong para anggota organisasi agar mau dan ikhlas bekerja dengan sebaik mungkin demi tercapainya tujuan organisasi dengan efisien, efektif, dan ekonomis.

Jadi pengarahan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan untuk membimbing, menggerakkan, mengatur segala kegiatan yang telah diberi tugas dalam melaksanakan sesuatu kegiatan usaha.

d. Pengawasan (*Controlling*)

Perencanaan dan pengawasan merupakan dua sisi mata uang, karena pelaksanaan perencanaanlah yang diawasi dan sebaliknya pengawasan ditujukan pada usaha mencegah timbulnya berbagai jenis dan bentuk penyimpangan atau penyelewengan, baik disengaja maupun tidak. Semua fungsi manajemen tidak akan efektif tanpa adanya fungsi pengawasan (*controlling*), atau sekarang banyak digunakan istilah pengendalian.

Yahya (2006:133) pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang erat antara perencanaan dan pengawasan.

Definisi pengawasan menurut Mockler dalam Yahya (2006:133) pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.

Menurut Fayol dalam Yahya (2006:12) pengawasan berarti penemuan dan penerapan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa

rencana telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat positif maupun negatif. Pengawasan positif mencoba untuk mengetahui apakah tujuan organisasi dicapai dengan efisien dan efektif. Pengawasan negatif mencoba untuk menjamin bahwa kegiatan yang tidak diinginkan atau dibutuhkan tidak terjadi atau terjadi kembali.

Fungsi pengawasan pada dasarnya mencakup empat unsur yang terdiri dari :

1. Penetapan standar pelaksanaan.
2. Penentuan ukuran-ukuran pelaksanaan.
3. Pengukuran pelaksanaan nyata dan membandingkannya dengan standar yang ditetapkan.
4. Pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan bila pelaksanaan menyimpang dari standar.

Handoko (2003:359) mendefinisikan pengawasan adalah sebagai proses untuk “menjamin” bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan.

Siagian (2005:125) pengawasan merupakan salah satu tugas mutlak diselenggarakan oleh semua orang yang menduduki jabatan manajerial, mulai dari manajer puncak hingga para manajer rendah yang secara langsung mengendalikan kegiatan-kegiatan teknis yang diselenggarakan oleh semua petugas operasional.

Agar pengawasan terselenggara dengan efektif, dalam arti berhasil menemukan secara faktual hal-hal yang terjadi dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan operasional, baik yang sifatnya positif maupun yang berupa penyimpangan, penyelewengan, atau kesalahan diperlukan berbagai instrumen yang menurut Siagian sebagai berikut :

1. Standar hasil yang direncanakan untuk dicapai
2. Anggaran
3. Data-data statistik
4. Laporan
5. Auditing, dan
6. Observasi langsung

Berbagai definisi yang dibuat menunjukkan bahwa pengawasan merupakan usaha sadar dan sistematis untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Terry dalam Ritonga (2015:7) mengatakan *controlling* (pengawasan) berarti mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan untuk mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu melakukan tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana. Pendapat ini menggambarkan bahwa aktivitas pengawasan adalah untuk menentukan dan mengoreksi penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai terhadap aktivitas yang direncanakan dan dilaksanakan secara objektif.

Tegasnya, pengawasan dilakukan untuk:

- a. Mengukur perbuatan.

- b. Membandingkan perbuatan dengan standar yang ditetapkan dan menetapkan perbedaannya.
- c. Memperbaiki penyimpangan dengan tindakan pembetulan.

Dengan kata lain, pengawasan atau *controlling* dapat dilakukan dalam tiga keadaan, yaitu: *pertama*, kontrol terhadap perencanaan yang telah dirancang, apakah sudah sejalan dengan keadaan dan tujuan yang diinginkan dalam pencapaian visi organisasi. *Kedua*, kontrol terhadap pelaksanaan kegiatan, apakah telah sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat. Perencanaan yang dibuat memang harus sudah bagus, sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan. *Ketiga*, pengawasan atau kontrol yang dilakukan pasca kegiatan. Fokus perhatian pada pengawasan ini untuk mengetahui apakah tujuan yang diinginkan sudah tercapai atau sebaliknya.

Hal ini menekankan bahwa pengawasan merupakan proses penetapan hasil yang telah dicapai atau mengevaluasi kinerja yakni melakukan koreksi terhadap pencapaian hasil kerja berdasarkan rencana yang telah ditetapkan. Dalam kegiatan pengawasan akan diperoleh gambaran apakah pelaksanaan kegiatan telah memenuhi prosedur yang disepakati dan ditetapkan termasuk perkembangan dan kemajuan yang telah dicapai. Dengan demikian, kegiatan pengawasan terutama ditujukan untuk memperoleh data dan informasi tentang penyelenggaraan kegiatan.

#### 4. Konsep kebijakan

Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan merupakan atas aturan yang sudah diterapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan public adalah masyarakat umum, yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator dan penguasa dalam pengaturahn hukum.

Kebijakan atau *policy* menurut Dunn (1995 :112) adalah kontruksi mental yang didasarkan pada konseptualisasi dalam spesifikasi ukuran-ukuran situasi problematic yang harus diaktualisasikan dalam bentuk suatu ketentuan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan.

Kebijakan public membahas mengenai bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan public itu disusun dan di defenisikan dan kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.

Menurut Effendi dalam (syafii'e, 1999 :107) dan pengetahuan tentang kebijakan public adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dan program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses penyediaan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif. Lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan.

Dari beberapa defenisi kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu langkah yang diambil oleh suatu organisasi

dalam hal ini adalah pemerintah, yang mengikat seluruh warga Negara guna mengatasi masalah-masalah yang dihadapi untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Proses kebijakan public merupakan serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktifitas tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Menurut Holwet dan M. Ramesh dalam (Subarsono, 2005: 13) berpendapat bahwa proses kebijakan public terdiri atas 5 (lima) tahapan penting yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda, yakni suatu proses agar suatu masalah mendapat perhatian dari pemerintah
2. Formulasi kebijakan, yakni proses perumusan pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan, yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan, yakni proses untuk melaksanakan kebijakan agar mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan, yakni proses untuk memonitor dan menilai kinerja atau hasil kebijakan.

Selanjutnya Chandier dan Piano dalam (Tangkilisan, 2003 : 1)

berpendapat bahwa kebijakan public adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya untuk memecahkan masalah-masalah public atau pemerintah. Dalam kenyataan kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah public.

Kebijakan pemerintah merupakan suatu usaha untuk memproses nilai pemerintah yang bersumber kearifan pemerintah dan mengingat secara formal, etika, dan moral, diarahkan guna menepati tanggung jawab aktor pemerintah dalam lingkungan pemerintah dalam (Ndraha, 2003: 498).

Sedangkan kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau publik bukan kehidupan pribadi atau golongan melainkan semua masalah yang menyangkut bersama sejumlah masyarakat di daerah, dalam (Nugroho, 2006: 25)

Menurut Amara dalam (Lubis, 2007: 7) kebijakan adalah suatu taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

## **5. Konesp Pembangunan**

Menurut Afiffudin (2010:52-54), definisi tentang pembangunan memunculkan tujuh ide pokok yaitu :

1. Pembangunan merupakan suatu proses.
2. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan.
3. Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, sedang dan jangka pendek.
4. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan.
5. Pembangunan mengarah kepada modrenitas.
6. Modrenitas yang ingin dicapai bersifat multidimensional.
7. Pembangunan ditujukan pada usaha pembinaan bangsa dan Negara.

Inayatullah dalam Ardianto (2012:3), mendefenisikan pembangunan sebagai perubahan menuju pola-pola masyarakat yang lebih baik dengan nilai-nilai kemanusiaan yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan dan tujuan

politiknya, uga memungkinkan warganya memperoleh kontrol yang lebih terhadap diri mereka sendiri.

Inayatullah dalam Nasution (2007:8), mendefinisikan pembangunan adalah perubahan menuju pola-pola masyarakat yang memungkinkan realisasi yang lebih bai dari nilai-nilai kemanusiaan yang lebih memungkinkan masyarakat memiliki kontrol yang lebih benar terhadap lingkungannya dan berharap tujuan politiknnya.

Menurut Trijono (2007:3) pembangunan merupakan upaya untk memenuhi kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap lingkungan sosial maupun lingkungan alam.

Tolak ukur pembangunan salah satunya adalah factor keadilan sosial. Factor ini bukan hanya berdasarkan pertimbangan moral, tetapi berkaitan dengan kelestarian pembangunan. Diadaptasi dan disrikan dari Budiman dalam Ardianto (2012:4).

Menurut Jan Tinbergen dalam Listyaningsih (2014:50), terdapat empat tujuan pokok dalam penyusunan tujuan kebijakan pembangunan antara lain :

1. Terciptanya kodisi umum yang mendorong pembangunan.
2. Disadari potensi serta manfaat pembangunan baik bolah kalangan pemerintahan maupun masyarakat.
3. Terlaksananya sejumlah investasi dalam kelompok besar.
4. Terlaksananya langkah-langkah kebijakan dalam rangka memberikan arah dalam rangka memberikan kemudahan dan dorongan bagi kegiatan dan investasi swasta.

Dengan teori pembangunan akan dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah-masalah pembangunan dengan pola berfikir tertentu yang akan mempengaruhi pembuatan kebijakan. Berikut ini beberapa pemikiran strategi pembangunan menurut Bintaro Tjokrohamidjojo dalam Listyaningsih (2014:50):

1. Strategi pembangunan bangsa (*nation building*), dimana Negara berkembang memberi penekanan pada segi politik dan sosial. Karena Negara-negara yang sedang berkembang itu baru memperoleh kemerdekaan dimana diperlukan adanya konsolidasi politik dan integritas bangsa. Dalam pelaksanaannya, *nation building* sangat menekankan kepada pembangunan politik, sehingga mengurangi pembangunan ekonomi. Padahal seharusnya kedua strategi itu harus terdapat keseimbangan.
2. Strategi pembangunan dengan stabilitas, didalam strategi ini didasarkan kepada mekanisme politik yang stabil. Dengan adanya keadaan stabil dimana adanya adaptasi kultur politik dalam masyarakat, maka pembangunan akan dapat dijalankan.
3. Strategi pembangunan dengan keadilan, dengan pelaksanaan indikator yang diperhatikan hanya berkenaan dengan kemajuan ekonomi dan bukan kepada aspek-aspek sosial. Sehingga strategi pembangunan semacam ini akan melahirkan kepincangan.
4. Reorientasi strategi pembangunan, strategi ini lahir pada tahun 1970-an yang berusaha mencegah adanya krisis besar seperti lingkungan hidup. Perhatian pembangunan ditunjukkan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan memperhatikan lingkungan hidup.

Menurut Siagian (1988:4), pembangunan didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dalam perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).

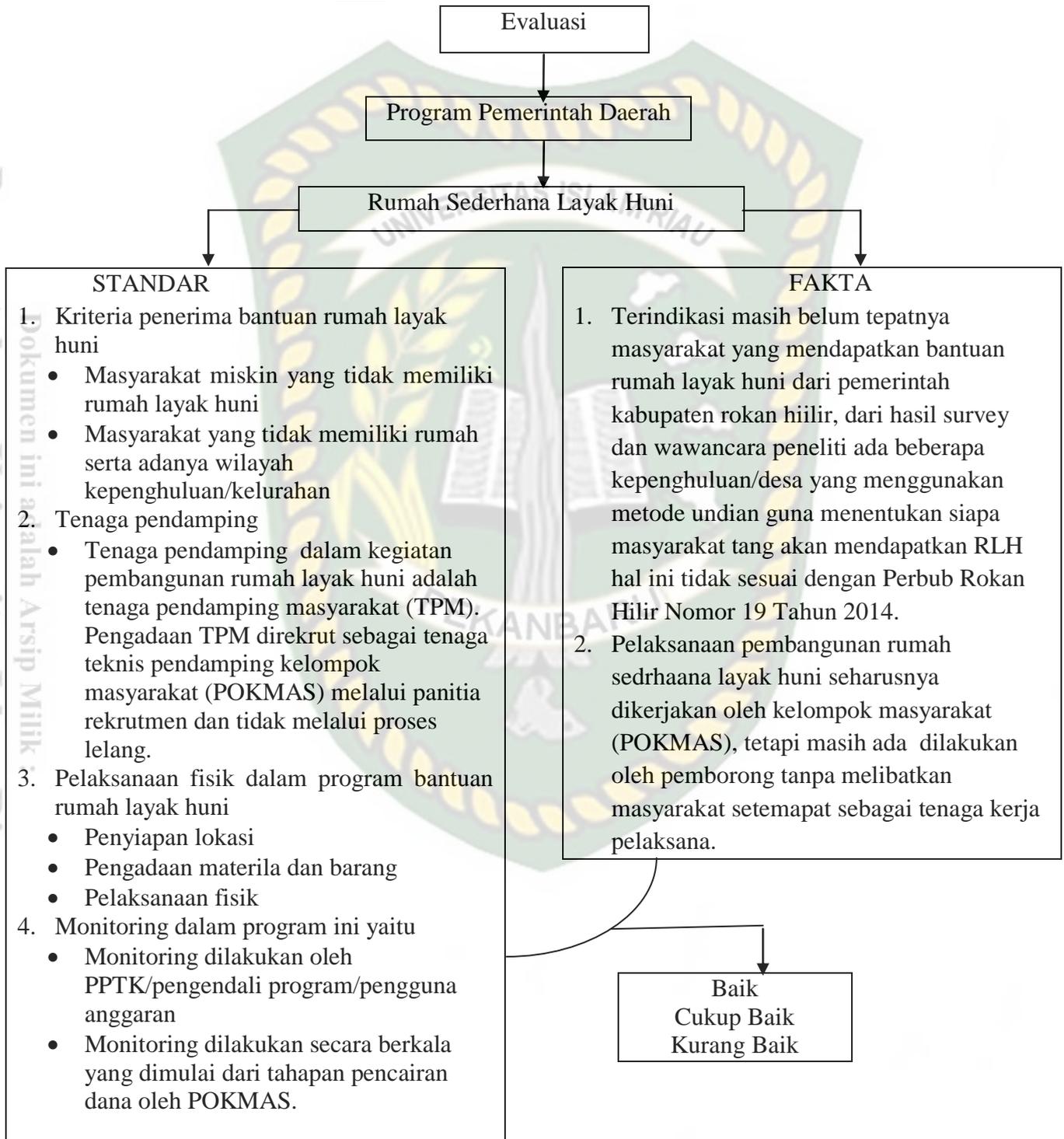
Menurut Wrihatnolo (2007 : 37) berbagai masalah pembangunan dapat dituntaskan dengan pemberdayaan masyarakat alasannya sebagai berikut:

1. Demokratisasi proses pembangunan, artinya konsep pemberdayaan dipercaya mampu meenjawab tantangan pelibatan aktif setiap masyarakat dalam proses pembangunan, mulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasinya.
2. Penguatan organisasi kemasyarakatan lokal, artinya konsep pemberdayaan dipercaya mampu menjawab tantangan bagaimana melibatkan organisasi kemasyarakatan lokal berfungsi dalam pembangunan. Organisasi kemasyarakkatan local merupakan pemegang peran sentral terjadinya perubahan sosial karena merekalah yang paling mengerti karakter lapisan masyarakat paling bawah.
3. Penguatan moral sosial, artinya konsep pemberdayaan diyakini mampu menggali dan memprkukuh ikatan sosial diantara masyarakat.
4. Mempercepat penanggulangan kemiskinan, arinya konsep pemberdayaan secara khusus diyakini mampu maningkatkan fungsi pelayanan public dan pemerintahan khususnya kepada penduduk setempat.
5. Mempercepat penanggulngann kemiskinan, artinya konsep pemberdayaan dalam bentuknya yang paling menonjol diyakini dapat mempercepat tujuan penaggulungan kemiskinan yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin.

## **B. Kerangka Pikiran**

Adapun kerangka pikiran dari penelitian mengenai **Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni Di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir**. Evaluasi pada penelitian ini adalah mengetahui keterlaksanaan dari setiap program dan sub program yang diklarifikasikan sebagai berikut :

**Gambar. II. I. Kerangka Pikiran mengenai Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni Di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir**



Sumber : Modifikasi penelitian 2018

## B. Konsep Operasional

Untuk dapat memberikan penjelasan mengenai konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini, perlu dipaparkan tentang Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni Di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir. Untuk menghilangkan serta untuk menghindari dari kesalahpahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu adanya penjelasan kedalam konsep operasional.

Adapun yang menjadi konsep operasional dalam penelitian mengenai Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir adalah sebagai berikut :

1. Evaluasi dalam penelitian ini adalah suatu usaha untuk mengukur dan sumber nilai secara objektif dari pencapaian hasil-hasil yang direncanakan sebelumnya.
2. Pelaksanaan program dalam penelitian ini adalah pelaksanaan program pembangunan bantuan rumah sederhana layak huni yang dilaksanakan disetiap Kecamatan yang ada di Kabupaten Rokan Hilir. Pelaksanaan program ini bertujuan untuk meningkatkan dan menyediakan kebutuhan infrastruktur dasar masyarakat.
3. Pembangunan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pembangunan rumah sederhana layak huni oleh badan

pemberdayaan masyarakat Kabupaten Rokan Hilir yang pembangunannya dikerjakan sekelompok masyarakat kepenghuluan/kelurahan setempat dengan pola pemberdayaan masyarakat.

4. Rumah Sederhana Layak Huni (RSLH) dalam penelitian ini adalah bantuan berupa rumah dari pemerintah Kabupaten Rokan Hilir yang diberikan kepada masyarakat miskin yang rumahnya tidak memenuhi standart untuk di huni.
5. Badan Pemberdayaan Masyarakat (BAPEMAS) dalam penelitian ini adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rokan Hilir yang diberikan kewenangan oleh Bupati yang mempunyai tugas melaksanakan program pembangunan rumah sederhana layak huni disetiap Kecamatan di Kabupaten Rokan hilir.
6. Standar dan fakta dalam penelitian ini adalah perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan terhadap perencanaan pembangunan bantuan rumah layak huni bagi masyarakat miskin.
7. Masyarakat yang tidak mampu dan berdomisili diKepenghuluan bersangkutan yang memiliki tanggungan anak usia 13 tahun dalam penelitan ini adalah masyarakat yang tidak mampu yang memiliki tanggungan anak usia 13 tahun.

8. Memiliki lahan tempat lokasi pembangunan dalam penelitian ini adalah lahan yang dimiliki masyarakat untuk pembangunan bantuan layak huni.
9. Cacat jasmani dalam penelitian ini masyarakat cacat jasmani yang diberikan bantuan layak huni.
10. Memiliki rumah yang tidak layak huni dalam penelitian ini adalah masyarakat yang diberikan bantuan rumah layak huni yang sebelumnya memiliki yang tidak layak huni.

### C. Operasional Variabel

Adapun operasional variabel dalam penelitian mengenai Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir adalah sebagai berikut :

**Tabel II.1: Konsep Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir**

| Konsep   | Variabel  | Indikator                                     | Item Penelitian  | Ukuran                            |
|--|---|---|--|-----------------------------------|
| 1  | 2   | 3   | 4  | 5                                 |
| Menurut Ndraha Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. (Ndraha 2003:201). | Evaluasi Program Bantuan Rumah sederhana Layak Huni | 1. Kriteria penerima bantuan rumah layak huni | 1. Masyarakat yang tidak memiliki rumah layak huni<br>2. Masyarakat miskin yang tidak memiliki rumah<br>3. Status kepemilikan rumah atas tanah milik sendiri | Baik<br>Cukup Baik<br>Kurang baik |
|  |   | 2. Tenaga pendamping                          | 1. TPM melalui open rekutmen<br>2. Pokmas berkoordinasi  | Baik<br>Cukup Baik<br>Kurang baik |

| 1 | 2 | 3   | 4  | 5                                 |
|---|---|---|--|-----------------------------------|
|   |   | 3. Pelaksanaan fisik dalam program bantuan rumah layak huni | dengan TPM<br>3. Koordinasi dengan RT dan RW<br><br>1. Pembangunan rumah sesuai dengan kualitas dan kuantitas<br>2. RLH dibangun ditanah penerimabantuan<br>3. Rumah sesuai standar layak huni | Baik<br>Cukup Baik<br>Kurang baik |
|   |   | 4. Monitoring program rumah layak huni                      | 1. PPTK mengawasi pembangunan<br>2. Monitorinbg dimulai dari pencairan<br>3. Pembangunan rumah layak huni sesuai waktu   | Baik<br>Cukup Baik<br>Kurang baik |

#### D. Teknik Pengukuran

Sesuai dengan latar belakang masalah, maka dalam pengukuran variabel Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilir di ukur dengan menggunakan ukuran berhasil, cukup berhasil dan tidak berhasil terhadap seluruh indicator yang ada.

Untuk pengukuran terhadap variabel Evaluasi Program Bantuan Rumah Sederhana Layak Huni di Kecamatan Kubu Babussalam Kabupaten Rokan Hilirdikatakan :

Baik : Apabila seluruh indikator variabel berada pada kategori baik atau tanggapan responden berada pada >67-100%.

Cukup Baik : Apabila 2 dari 4 indikator variabel berada pada kategori baik atau tanggapan responden berada pada persentase 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya satu atau tidak satu pun indikator variabel berada pada kategori baik atau tanggapan responden pada persentase <34%.

Selanjutnya untuk melakukan pengukuran terhadap setiap indikator maka dapat dilihat seperti dibawah ini:

### **1. Kriteria penerima bantuan rumah layak huni**

Baik : Apabila ke 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase >67-100%.

Cukup Baik : Apabila hanya 3 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34-66%

Kurang baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase <34%.

## 2. Tenaga pendamping masyarakat

Baik : Apabila ke 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase >67-100%.

Cukup Baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase <34%

## 3. Pelaksanaan fisik Sederhana Rumah Layak Huni

Baik : Apabila ke 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase >67-100%.

Cukup Baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase <34%

#### 4. Monitoring program Rumah sederhana Layak huni

Baik : Apabila ke 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase >67-100%.

Cukup Baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase 34-66%.

Kurang baik : Apabila hanya 1 dari 3 item penilaian telah dapat dilaksanakan jawaban responden berada pada persentase <34%