

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Konsep pemerintahan dapat dibuat dalam arti yang luas dan sempit. Artinya tugas dan wewenang pemerintahan itu dapat diperluas dan dipersempit dengan membentuk organ-organ atau badan-badan dalam pemerintahan itu sendiri.

Menurut Syafiie (1998:18) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pelaksanaan pengurusan (eksekutif pengaturan (legislatife) kepemimpinan dan koordinasi pemerintah baik pemerintahan pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintah, secara baik dan benar. Dari pengertian yang dirujuk ini, dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari dan mengetahui bagaimana pelaksanaan pemerintahan itu sendiri ditengah-tengah masyarakat.

Menurut Ndraha (2005:36) pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelidungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Suryaningrat (1978:2) Pemerintah adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan

kekuasaan atau dengan kata lain, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan. Pemerintah secara domain keilmuan merupakan bagian dari Negara namun dalam hal ini disamakan. Penyamaan ini sebenarnya merupakan proses adaptasi dari makna yang banyak digunakan (Nugroho, 2003:36).

Menurut Ndraha (2005:57) menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif, sedangkan tugas bersifat subjektif. Adapun fungsi pemerintahan ada tiga, pertama adalah fungsi pembangunan, kedua fungsi pemberdayaan dan ketiga fungsi pelayanan.

Rasyid (2002:14) mengemukakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan adalah :

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non – pemerintah, atau yang akan lebih baik.
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.

Kemudian Ndraha (2003:76) mengemukakan bahwa fungsi pemerintahan terbagi dua yaitu fungsi primer dan skunder. Dimana fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat ; semangkin meningkat kondisi yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa public yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua jenis fungsi itu disingkat sebagai pelayanan (*serving*). Fungsi pelayanan ini bersifat universal, dijalankan oleh semua bangsa dan Negara diseluruh dunia, baik Negara maju maupun yang sedang berkembang, sesuai dengan kondisi masing-masing. Juga fungsi ini telah banyak dibahas orang dan dipelajari oleh semua ilmu pengetahuan sosial dan humaniora, dan diaplikasikan secara luas, baik dibidang privat,public maupun sosial. Dan fungsi sekunder adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan kondisi ekonomi, politik, dan sosial yang diperintah, dalam arti semangkin tinggi taraf hidup, semakin kuat *bargaining position* dan semakin interaktif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah.

2. Lembaga Pembangunan Masyarakat

Dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat tidak dapat terlepas dengan adanya Perencanaan Sumber Daya Manusia. Menurut Melayu Hasibuan (2001:249), rencana ialah sejumlah kaputusan yang menjadi pedoman untuk mencapai suatu tujuan. Perencanaan Sumber Daya Manusia atau *human resources* merupakan fungsi

utama dari manajemen Sumber Daya Manusia. Perencanaan Sumber Daya Manusia diproses oleh perencanaan (*planner*) dan hasilnya menjadi rencana (*plan*).

Harry Hikmat (2004:217) mengatakan bahwa inti dari pemberdayaan masyarakat adalah bagaimana menggali dan mendayagunakan sumber daya yang ada dimasyarakat. Karena masyarakat memiliki banyak potensi baik dilihat dari luar dari sumber-sumber daya alam yang ada maupun dari sumber-sumber daya sosial budaya masyarakat. Masyarakat memiliki kekuatan yang apabila digali dan disalurkan akan berubah menjadi energi yang besar untuk mengatasi masalah yang mereka alami. Partisipasi Masyarakat Adisasmita (2006:34-35) mengatakan bahwa partisipasi anggota masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, meliputi kegiatan perencanaan dan pelaksanaan (*implementasi*) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal. Choen dan upholff (dalam Mulyadi, 2009:26-49) mengatakan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan adalah keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan keputusan melalui perencanaan pembangunan. Masyarakat dilibatkan dalam merumuskan/proses pembuatan keputusan dengan mengemukakan pendapat atau saran dalam menilai suatu program kebijakan yang akan ditetapkan

Berdasarkan Permendagri nomor 5 tahun 2007, Lembaga Kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra Pemerintah Kelurahan dan lurah dalam memberdayakan masyarakat.

Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, untuk selanjutnya disingkat LKMD atau Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, untuk selanjutnya disingkat LPM adalah Lembaga atau wadah yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra Pemerintah Kelurahan dan Lurah dalam menampung dan mewujudkan aspirasi serta kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 211 Ayat 2, bahwa yang di maksud dengan lembaga dalam ayat ini adalah lembaga kemasyarakatan seperti RT, RW, PKK, Karang Taruna, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM).

3. Konsep Otonomi Daerah

Menurut Depdiknas (2007:992), 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 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan”.

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5 “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Mardiasmo, 2002:4).

Otonomi daerah adalah system pemerintahan yang desentralisasi yang merupakan kebalikan dari pemerintahan sentralisasi, yang mana wewenang pembuatan keputusan berbagai urusan publik berada ditangan pemerintah (Dwiyanto, 2006:47).

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2011:2).

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

4. Pemerintah Daerah

Menurut Syafiie (2003:118) Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan mampu berkiat serta dengan kharismatik dan menjalankan roda pemerintahan. Apabila di tinjau dari definisi pemerintah (Syafiie, 2003 :117) mengemukakan bahwa pemerintah 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 di perintah memiliki ketaatan.

Pemerintah adalah badan atau organisasi yang melakukan perbuatan atau pekerjaan menyuruh yang terdiri dari dua pihak unsure yang diperintah yaitu rakyat dan unsur yang memerintah yaitu pemerintah (Syafiie, 2011:37). Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni yang disebut sebagai suatu ilmu disiplin ilmu pengetahuan karena memenuhi syarat-syaratnya, yaitu dapat dipelajari dan diajarkan (Syarifin, 2005:72).

Pemerintah berasal dari kata ‘perintah’ (*command*) yang secara etimologis bermakna pemberi perintah. Meskipun kamus besar bahasa Indonesia juga menerjemahkan pemerintah sebagai ‘pengurus’ atau ‘pengelola’, namun pemahaman dasar secara semantik mengajarkan bahwa pemerintah adalah tukang memerintah (Nugroho, 2004:209).

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

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

Menurut Mahfud (2001:66), Pemerintah dalam arti luas di definisikan sebagai seluruh organ kekuasaan dalam negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintahan di artikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badanbadan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang di serahi wewenang untuk mencapai tujuan negara. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (*eksekutif*) yang bisa di lakukan oleh kabinet dan aparat-aparannya dan tingkat pusat sampai ke daerah.

Sedangkan asas penyelenggaraan Pemerintahandi Daerah adalah (Syafiie, 2002:110) :

1. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusandari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengaturbbdan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepada instansi vertikal tingkat atas nya, Kepada pejabat-pejabat daerah.

3. Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang di tugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan nya.

Menurut Ndraha (2003:3) Pemerintahan adalah sebuah sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tututan yang di perintah akan jasa publik dan layanan sivil. Pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara dengan menjalankan pemerintahan disebut pemerintah.

Lebih lanjut, Anggara (2012:251) mengartikan pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan *civil* bagi setiap anggota melalui hubungan pemerintahan. Sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat di perlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang di perintah.

Sedangkan menurut Subarsono 2003:33 pemerintah adalah seluruh lembaga Negara yang biasa nya di kenal dengan nama *Trias politica* baik itu *legislatife* (membuat undang undang), maupun *yudikatif* (mengawasi pelaksanaan undang undang).

Pemerintahan menurut Wilson adalah suatu, pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang clan sekian banyak kelompok orang yang di persiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud dan tujuan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan yang bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan. (Syafiie,2001 : 23).

Menurut Syafiie (1998:18) Ilmu Pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pelaksanaan pengurusan (eksekutif pengaturan (legislatife) kepemimpinan dan koordinasi pemerintah baik pemerintahan pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintah, secara baik dan benar. Dari pengertian yang dirujuk ini, dapat dikatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari dan mengetahui bagaimana pelaksanaan pemerintahan itu sendiri ditengah-tengah masyarakat.

Menurut Ndraha (2005:36) pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelidungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Suryaningrat (1978:2) Pemerintah adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan atau dengan kata lai, pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan (Nugroho, 2003. 36).

Menurut Ndraha (2005:57) menjelaskan bahwa fungsi bersifat objektif, sedangkan tugas bersifat subjektif. Adapun fungsi pemerintahan ada tiga, pertama adalah fungsi pembangunan, kedua fungsi pemberdayaan dan ketiga fungsi pelayanan.

5. Implementasi Kebijakan

Pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun konsepnya tetap sama, yaitu merupakan rangkaian proses penerjemahan dan kebijakan yang direspon berupa asksi, tindakan para pelaku pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri (Nogi, 2002:7).

Menurut Grindle (1980) dalam Wirawan (2012:45) mengatakan implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, malainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijaksanaan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa implementasi kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan memberikan manfaat. Menurut Pressman dan Wildavsky dalam Nogi (2002:17), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusun tujuan dengan sarana-sarana penyusun tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Menurut Wibawa (1992:14) implementasi kebijakan merupakan pengejahtahuan keputusan mengenai yang mendasar, biasanya tertuang dalam satu Undang-Undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Idealnya keputusan-keputusan (tersebut) menjelaskan masalah yang hendak ditangani, menentukan tujuan yang hendak dicapai dalam berbagai cam "menggambarkan struktur" proses implementasi tersebut.

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah

(Wibawa, 1992:14). Keseluruhan proses penetapan baru ini bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Model implementasi kebijakan yang bersifat top down dikembangkan oleh Edwar III dalam Agustino (2008:149) yang menamakan implementasi kebijakan public dengan *Directy and indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang diimplementasikan oleh Edward III,terdapat empat variable yang sangat menentukan suatu kebijakan yaitu :

- a. Komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas maka akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber Daya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kurang sumber daya untuk melaksanakan,implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif.
- c. Disposisi/Sikap, Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila

implementor mempunyai disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

- d. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dan aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang menjadi standar.

Sementara Nugroho (2008:456) dalam bukunya, *public policy* menyarankan bahwa pada prinsipnya ada empat hal yang harus tepat dalam hal keefektifan implementasi kebijakan, antara lain :

1. Ketepatan kebijakan, ketepatan kebijakan ini dinilai dari; sejauhmana kebijakan yang ada memuat hal-hal untuk memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, apakah kebijakan sudah dirumuskan sesuai dengan masalah yang ada, apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan.
2. Ketepatan pelaksanaan, yakni pihak yang berwenang, mempunyai kemampuan menjalankan kebijakan yang dibuat dan ada usaha yang dilakukan.
3. Ketepatan target, berkenaan dengan tiga hal; apakah target sesuai rencana, apakah tidak bertentangan dengan kebijakan lain, apakah tidak ada tumpang tindih dengan kebijakan lain.

4. Ketepatan lingkungan, ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu
 - a. Lingkungan internal kebijakan, yaitu interaksi antara perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan.
 - b. Lingkungan eksternal kebijakan, yang terdiri atas; persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa

Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008:39) mendefenisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarah pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Dalam pandangan Edwards III dalam Subarsono (2003:53-54), mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu:

1. Komunikasi
2. Sumber daya
3. Disposisi
4. Struktur Birokrasi

6. Konsep Evaluasi

Menurut Kamus Besar Indonesia, evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditujukan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih

rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penelitian positif dan negatif atau juga gabungan dari keduanya.

Menurut Suharyadi dalam Bappenas (2007 : 80) Evaluasi adalah suatu proses untuk membuat penilaian secara sistematis mengenai suatu kebijakan, program, proyek, atau kegiatan berdasarkan informasi dan hasil analisis dibandingkan terhadap relevansi, keefektifan biaya, dan keberhasilannya untuk keperluan pemangku kepentingan.

Ralp Tyler dalam Karding (2008 : 35) mendefinisikan bahwa evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan program sudah dapat terealisasi. Sedangkan Wahab (1997 : 14) Evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektifitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati-hati terhadap data yang diobservasi dengan menggunakan standard tertentu yang telah dibakukan.

Sedangkan Stufflebeam dalam Arikunto (2006 : 1), mengungkapkan bahwa Evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan. Sedangkan Pedoman Evaluasi yang diterbitkan Direktorat Ditjen PLS Depdiknas (2002 : 2) memberikan pengertian Evaluasi program adalah proses pengumpulan dan penelaahan data secara berencana, sistematis dan dengan menggunakan metode dan alat tertentu untuk mengukur tingkat keberhasilan atau pencapaian tujuan program dengan menggunakan tolok ukur yang telah ditentukan.

Menurut Nazara dalam Bappenas (2007 : 8) menyatakan bahwa evaluasi berfungsi untuk melihat dampak dengan mengisolasi efek dari suatu intervensi. Pada pelaksanaannya evaluasi memerlukan data dan metodologi yang lebih kompleks dari monitoring. Evaluasi sendiri dapat berupa dampak apakah program mencapai tujuan awal, proses bagaimana program dilaksanakan dan apa saja keuntungan yang diterima oleh peserta atau juga analisa biaya dari program itu sendiri.

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 -kata yang terkandung dalam definisi tersebut menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi dan dapat dipertanggung jawabkan (Suharsimi,2007:1).

Menurut Dimiyati dan Mudjiono (1999: 98) evaluasi adalah proses sederhana memberikan/menetapkan nilai kepada sejumlah tujuan kegiatan, keputusan, petunjuk kerja, proses, orang dan masih banyak yang lainnya. 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.

Selanjutnya W. Dunn (2003: 13) fungsi dari evaluasi adalah sebagai berikut :

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja

kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan setelah dapat dicapai melalui tindakan publik.

2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberikan sumbangan aplikasi metoda-metoda analisa kebijakan lain termasuk perumusan masalah dan rekomentasi. Informasi tentang tidak memadainya kebijakan.
4. Evaluasi dapat menyumbangkan pada definisi alternative kebijakan yang barn atau evisi kebijakan dengan menunjukan bahwa alternative kebijakan yang diungkapkan dan target perlu didefinisikan ulang.

Selanjutnya Nurcholis (2005: 145) yang menjelaskan 4 tipe evaluasi :

1. Evaluasi kecocokan (*Appropriateness*). 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.
2. Evaluasi efektifitas. Yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilakukan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak sesuai dengan tujuannya.
3. 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 ouput yang diharapkan. Apa cukup efisinsikah penggunaan keuangan

publik dan sumber daya dalam mencapai dampak kebijakan.

4. Evaluasi Meta. Yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi sendiri. Apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah profesional? Apakah evaluasi dilakukan tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, cultural dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan menajerial.

Menurut Beni Setiawan, (dalam Karding, 2008) perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui empat dimensi yaitu :

1. Input yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan. Untuk itu dikembangkan instrumen yang meliputi indikatornya :
 - 1) Sumber daya dukungan (SDM, Uang, sarana/prasarana)
 - 2) Bahan-bahan dasar pendukung (peralatan, teknologi)
2. Proses yaitu bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Untuk itu dikembangkan instrumen yang meliputi indikatornya :
 - a. Tepat sasaran atau tidak
 - b. Tepat guna atau tidak
 - c. Efisien atau tidak
3. *Ouput* (hasil). Yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah sesuatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu dikembangkan instrumen dengan indikator sebagai berikut:
 - a. Tepat tindaknya sasaran yang ditujui.
 - b. Beberapa besar sasaran yang tercover.
 - c. Seberapa banyak kelompok sasaran yang tertangani.
 - d. Seberapa besar kelompok sasaran yang terlibat.
4. *Outcomes* (Dampak). Yaitu apakah sesuatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran dengan tujuan kebijakan. Dengan indikatornya sebagai berikut :
 - a. Ada atau tidak perubahan pada target/sasaran.
 - b. Seberapa besar perubahan kelompok sasaran.
 - c. Seberapa signifikan perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran.

Menurut Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi dapat samakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment).Evaluasi

berkenandengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi member informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya.

Menurut William N. Dunn (2003:611) perangkat evaluasi yang dapat diukur melalui beberapa kriteria yaitu:

1. Efektivitas

Efektivitas adalah yang menjelaskan bahwa suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.

2. Efisiensi

Efisien adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu atau menghasilkan sesuatu tanpa membuang-buang (memboroskan) material, waktu, atau energi.

3. Kecukupan

Kecukupan adalah ukuran kemampuan daya sistem untuk tingkatan system kebijakan dan persyaratan masyarakat dalam tingkat peraturan yang direncanakan dan padam direncanakan kebijakan.

4. Perataan

Perataan merupakan partisipasi dalam pembangunan, dalam mengembangkan kelompok produktif, meningkatkan pendidikan dan keterampilan terutama di daerah-daerah.

5. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat.

6. Ketepatan

Ketepatan adalah kemampuan untuk mengarahkan sesuatu gerak kesuatu tujuan sesuai dengan tujuan yang dicapainya.

B. Kerangka Pikir

Berdasarkan variable Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedinginan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir kemudian diukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna. Dari penjelasan diatas Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedinginan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir diukur dengan indikator yakni Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Perataan, Responsivitas, Ketepatan.

Gambar II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedinginan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir



Sumber: Modifikasi penulis, 2016

C. Konsep Operasional

Guna menghindari dari salahnya penafsiran mengenai konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka akan dijelaskan pula batasan terhadap konsep yang akan dioperasionalkan yang kemudian akan diuji melalui teknik pengukuran.

Adapun konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan pelidungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.
2. Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan.
3. Implementasi adalah pengetahuan keputusan mengenai yang mendasar, biasanya tertuang dalam satu Undang-Undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan.
4. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditujukan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya.
5. Efektivitas adalah yang menjelaskan bahwa suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.

6. Efisiensi adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu atau menghasilkan sesuatu tanpa membuang-buang (memboroskan) material, waktu, atau energi.
7. Kecukupan adalah ukuran kemampuan daya sistem untuk tingkatan system kebijakan dan persyaratan masyarakat dalam tingkat peraturan yang direncanakan dan padam direncanakan kebijakan.
8. Perataan merupakan partisipasi dalam pembangunan, dalam mengembangkan kelompok produktif, meningkatkan pendidikan dan keterampilan terutama di daerah-daerah.
9. Responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenal kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan masyarakat.
10. Ketepatan adalah kemampuan untuk mengarahkan sesuatu gerak kesuatu tujuan sesuai dengan tujuan yang dicapainya

D. Operasional Variabel

Tabel II.1. Operasional Variable Penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedingin Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Kategori Penilaian
Menurut Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi dapat samakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment). Evaluasi berkenan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan..	Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedingin Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir	1. Efektivitas	- Jelasnya Tugas LPM - Jelasnya Rencana Kerja - Tercapainya Rencana Kerja Sesuai Rencana	Nominal
		2. Efisiensi	- Adanya Pembagian Tugas Yang Jelas - Sesuainya Bidang Ilmu Dengan Jabatan/Pekerjaan - Adanya Kerja Sama	Nominal
		3. Kecukupan	- Jelasnya Target - Jelasnya Biaya - Jelasnya Tenaga Kerja	Nominal
		4. Perataan	- Adanya Ruang Untuk Berpartisipasi Masyarakat - Adanya Kesempatan Dalam Berbuat - Adanya Salig Menghargai	Nominal
		5. Responsivitas	- Adanya Partisipasi Dari Masyarakat - Adanya Tanggapan Yang Positif Dari Masyarakat - Adanya Sikap Positif Dari Petugas Pemerintah	Nominal
		6. Ketepatan	- Adanya Kesesuaian Dari Rencana - Jelasnya Manfaat Yang Dilakukan - Jelasnya Tujuan Pembangunan	Nominal

Sumber: Modifikasi Penulis, 2015 berdasarkan William N. Dunn (2003:611)

E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui bagaimana Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedinginan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir diberikan pengukuran dengan melakukan klasifikasi penilaian sebagai berikut :

Evaluasi Pelaksanaan Tugas Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Menyusun Rencana Pembangunan Secara Partisipatif Di Kelurahan Sedinginan Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rokan Hilir, dikatakan :

- Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%
- Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%
- Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%

Adapun pengukuran indikator adalah sebagai berikut :

1. Efektivitas

- Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%
- Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.

2. Efisiensi

Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.

3. Kecukupan

Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.

4. Perataan

Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.

5. Responsivitas

Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.

6. Ketepatan

Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik : Apabila hasil tanggapan responden pada kategori terimplementasi berada pada rentang persentase 0%-33%.