

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Apabila dilihat dari definisi pemerintah, Syafiie (2005;20) mengemukakan bahwa pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu sebagai berikut :

- a. Ada dua pihak yang terkandung.
- b. Kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan.
- c. Pihak yang memerintah memiliki wewenang.
- d. Pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Pemerintahan dalam bahasa inggris disebut government yang berasal dari bahasa latin gobenate, greek gibernan yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan.

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

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

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

Salah satu dari perwujudan tugas pemerintah tersebut yang cukup penting adalah kewenangan dalam bidang perhubungan ataupun transportasi. Bidang perhubungan atau pun transportasi ini penting diperhatikan oleh pemerintah karena hal ini dominan berpengaruh pada kondisi sosial dan perekonomian masyarakat maupun perekonomian negara.

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

Konsep mengenai ilmu pemerintahan juga dikemukakan oleh U. Rosenthal “ Ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-prosestersebut secara internal dan eksternal ”. yang dimaksud pemerintahan umum adalah keseluruhan proses-proses didalam mana terlibatnya kebijakan-

kebijakan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas kehidupan bersama. Dalam Ndraha (2005;229).

Selanjutnya C. F Strong dan Syafiie (2005: 22) mengemukakan maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan ke 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.

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

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

Selanjutnya Budiarjo (2003;21) mengemukakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep-konsep

dalam negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya negara dalam ilmu politik adalah negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decisionmaking*), kebijakan (*policy, beleid*), dan pebagian (*distribution*), atau alokasi (*allocation*).

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

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi dan keadilan sosial.

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara (Yusri Munaf, 2016;47)

Pemerintah agar dapat mewujudkan kesejahteraan umum sebagai tujuan negara perlu melakukan upaya-upaya, diantara dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan bernegara sehingga tujuan negara dapat terwujud. Dengan adanya kebijakan pemerintah yang berarti

peraturan yang mengatur aspek-aspek kehidupan masyarakat negara diharapkan apa yang menjadi tujuan dari penyelenggara negara yang dicapai.

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Dimasa orde baru pengaturan pemerintah daerah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daeah, tapi belum memberikan kepastian tentang kewenangan dan perimbangan keuangan kepada daerah dan adanya kekuasaan yang terpusat pada pemerintah. Pengertian pemerintah daerah menurut Abdul Halim (2004; 1) pemerintah daerah adalah kepada daerah dan DPRD.

Hal ini memberikan arti bahwa tidak terdapat adanya pemisahan secara konkrit antara eksekutif dan legislatif yang dapat memicu tidak berjalannya pengawasan secara efektif.

Definisi pemerintah daerah menurut Indra Bastian (2002; 203) menyatakan bahwa pemerintah daerah adalah kepada daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Sedangkan pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah seperti yang tercantum dalam bab I pasal 1 sebagai berikut yaitu pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah daerah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip negara kesatuan republik indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Selain itu menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Bab I Pasal 1 pengertian pemerintah daerah adalah pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari pengertian diatas secara umum pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang ditujukan untuk dapat menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan daerah.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

3. Konsep Manajemen Pemerintahan

Manajemen publik atau dapat juga disebut manajemen pemerintah secara umum merupakan suatu upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Unsur manajemen saat ini menjadi suatu unsur penting dalam penyelenggaraan organisasi, baik

organisasi pada sektor swasta maupun dalam sektor publik seperti organisasi pemerintahan. Manajemen pada sektor publik yang diangkat dari manajemen sektor swasta tidak menjadikan orientasi tujuan dan pelaksanaan pada organisasi sektor publik menjadi sama dengan sektor swasta.

Mahmudi (2010:38-40) mengungkapkan ada setidaknya tujuh karakteristik manajemen sektor publik yang membedakannya dengan sektor swasta:

- a. Sektor publik tidak mendasarkan keputusan pada pilihan individual dalam pasar, akan tetapi pilihan kolektif dalam pemerintahan dimana tuntutan masyarakat yang sifatnya kolektif (massa) akan disampaikan melalui perwakilannya yang dalam hal ini adalah partai politik atau DPR.
- b. Penggerak sektor publik adalah karena adanya kebutuhan sumber daya, seperti air bersih, listrik, keamanan, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan sebagainya yang menjadi alasan utama sektor publik untuk menyediakannya.
- c. Dalam organisasi sektor publik, informasi harus diberikan kepada publik seluas mungkin untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik yang artinya sektor publik sifatnya terbuka kepada masyarakat dibandingkan dengan sektor swasta.
- d. Organisasi sektor publik berkepentingan untuk menciptakan adanya kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan utama hidupnya, misalnya kebutuhan terhadap kesehatan, pendidikan, transportasi dan sarana-sarana umum lainnya.

- e. Sektor publik dihadapkan pada permasalahan keadilan distribusi kesejahteraan sosial, sedangkan sektor swasta tidak dibebani tanggung jawab untuk melakukan keadilan seperti itu.
- f. Dalam organisasi sektor publik, kekuasaan tertinggi adalah masyarakat. Dalam hal tertentu masyarakat adalah pelanggan, akan tetapi dalam keadaan tertentu juga masyarakat bukan menjadi pelanggan.
- g. Dalam sektor swasta persaingan (kompetisi) merupakan instrument pasar, sedangkan dalam sektor publik tindakan kolektif menjadi instrument pemerintahan. Sangat sulit bagi pemerintah untuk memenuhi keinginan dan kepuasan tiap-tiap orang dan yang mungkin dilakukan adalah pemenuhan keinginan kolektif.

Pada pendekatan manajerialisme, fungsi-fungsi strategik seperti perumusan strategi, perencanaan strategik, dan pembuatan program merupakan hal yang harus dilakukan oleh manajer publik. Manajerialisme sektor publik berorientasi pada pemenuhan tujuan, pencapaian visi dan misi organisasi yang sifat pemenuhannya jangka panjang (Mahmudi, 2010:37).

Untuk mewujudkan perubahan menuju sistem manajemen publik yang berorientasi pada kepentingan publik dan lebih fleksibel, Alison dalam Mahmudi (2010:37) mengidentifikasikan ada setidaknya tiga fungsi manajemen yang secara umum berlaku di sektor publik maupun swasta, yaitu:

1. Fungsi strategi, meliputi
 - a. Penetapan tujuan dan prioritas organisasi
 - b. Membuat rencana operasional untuk mencapai tujuan

2. Fungsi manajemen komponen internal, meliputi
 - a. Pengorganisasian dan penyusunan staf
 - b. Pengarahan dan manajemen sumber daya manusia
 - c. Pengendalian kinerja
3. Fungsi manajemen konstituen eksternal, meliputi
 - a. Hubungan dengan unit eksternal organisasi
 - b. Hubungan dengan organisasi lain
 - c. Hubungan dengan pers dan publik

4. Konsep otonomi daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008 ; 992) otonomi daerah 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 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diamandemen dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, definisi otonomi daerah yaitu 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 perundang yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007 :30). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut “daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Hanif Nurcholis, 2007; 29). Dari pendapat diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi 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 Tugas

Menurut Moekijat (1998; 11) tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur element atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap. Sementara Stone dan Moekijat (1998; 10) mengemukakan bahwa tugas adalah suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Definisi lainnya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John dan Mary Miner dalam Moekijat (1998; 10) menyatakan bahwa tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus.

Berdasarkan definisi tugas diatas, dapat disimpulkan bahwa tugas adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

6. Konsep Evaluasi

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

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

Berbeda dengan analisis kebijakan (*polivy analysis*) yang memusatkan perhatian pada kemungkinan efek (*probable effects*) dari suatu kebijakan sebelum

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

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

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

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

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

Kemudian dijelaskan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang mengukur dan memberi nilai secara objektif dan valid, dimana sebagian besar manfaat pelayanan yang telah dicapai berdasarkan tujuan dari objek yang seharusnya

diberikan dan yang nyata apakah hasil-hasil dalam pelaksanaan telah efektif dan efisien. (Wiryo Projodikoro, 2001 :71)

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

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

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

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

Tujuan evaluasi untuk perbaikan mengandung implikasi diperlukannya langkah berupa penilaian (*judgement*). Dengan kata lain, evaluasi dilakukan dalam rangka menilai tingkat efektifitas dari suatu kebijakan (*Policy effectiveness*). Hasil

evaluasi bermanfaat dalam rangka perbaikan terhadap rumusan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan. (Mustopadidjaja, 2003 :153)

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

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

Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan. Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai/menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.

Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan, maka perlu dikembangkan beberapa indikator. Adapaun indikator keberhasilan yang dikembangkan oleh Dunn(dalam Subarsono, 2006 :126) adalah.

1. Efektifitas yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.

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

Kriteria Evaluasi menurut Tangkilisan (1998; 62) ada 3 (tiga) macam yaitu sebagai berikut :

1. Efektifitas yang mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal.
2. Efisiensi menyangkut apakah manfaat yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai dari program publik sebagai fasilitas yang dapat memadai secara efektif.
3. Responsivitas yang menyangkut, mengkaji apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/keinginan, preferensi atau nilai kelompok tertentu terhadap pemanfaatan suatu sumber daya.

7. Konsep Pengawasan.

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

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

balik untuk hal perubahan-perubahan standar input yang sangat selaras. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan dapat dipandang sebagai mata rantai yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi.

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

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

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

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

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

digunakan sedapat mungkin secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan.

Sedangkan menurut Fayol (dalam Sarwoto, 1991; 95) mengemukakan tentang pengawasan dalam setiap usaha pengawasan terdiri atas tindakan meneliti apakah segala sesuatu tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan, prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Pengawasan bertujuan menunjukkan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperberperani dan mencegah terjadinya kelemahan-kelemahan itu.

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

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

Melakukan suatu tugas, hanya mungkin dilakukan dengan berperan bila seseorang yang melaksanakan tugas itu mengerti arti tujuan dari tugas yang

dilaksanakan. Tidak dapat disangkal bahwa masing-masing fungsi pemimpin berhubungan erat satu sama lainnya. Perencanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan, karena dapat dikatakan rencana itulah sebagai standar atau alat pengawasan bagi pekerjaan yang sedang dikerjakan. Demikian fungsi pemberian perintah berhubungan erat dengan pengawasan, karena sesungguhnya pengawasan itu merupakan *follow up* dari perintah-perintah yang sudah dikeluarkan.

Menurut Manulang (1998; 173) bahwa tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperberperani berperan pada waktu itu ataupun pada waktu yang akan datang.

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

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

6. Melakukan tindakan-tindakan perberperanan.

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

- a. Dapat merefleksir sifat-sifat dari kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
- b. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
- c. Fleksibel.
- d. Dapat merefleksir pola organisasi.
- e. Ekonomis.
- f. Dapat dimengerti.
- g. Dapat menjamin diadakannya tindak koreksi.

Menurut Terry (dalam Zulkifli, 2005; 209) ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan standar.
2. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan (data hasil pengamatan, laporan, dan data statistik).
3. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan.
4. Koreksi, penyesuaian kegiatan operasional agar mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

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

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

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

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

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

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

- a. Harus ada rencana yang jelas.
- b. Pola/tata organisasi yang jelas (jelas tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan).

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

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

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

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

Ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci

Terry (dalam Zulkifli, 2005: 2009) adalah sebagai berikut :

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

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

1. Pengawasan langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh manajer pada waktu kegiatan-kegiatan sedang berjalan.

Pengawasan langsung dapat berbentuk :

- a. Inspeksi langsung.

- b. Observasi di tempat.
 - c. Laporan di tempat yang berarti juga penyampaian keputusan di tempat bila diperlukan.
2. Pengawasan tidak langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan dari jarak jauh melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan ini dapat berbetuk :
- a. Laporan tertulis.
 - b. Laporan lisan.

8. Konsep Organisasi.

Menurut Hasibuan (2007; 05) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Atau lebih dikenal dengan tingkatan manajemen dalam organisasi yang terdiri dari top manajemen, leader manajemen dan lower manajemen.

Menurut White (dalam Sarwoto, 1991; 15) mengemukakan dua pengertian tentang organisasi yaitu :

- a. Organisasi merupakan pola hubungan ditetapkan secara formal oleh hukum dan oleh top manajemen.
- b. Organisasi adalah sejumlah tata hubungan kerja yang terjelma dari hubungan kerja sama antar sejumlah orang dalam suatu jangka waktu yang panjang.

Menurut Gaus (dalam Sarwoto,1991; 15) organisasi adalah tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab. Pembagian tugas dan

tanggung jawab yang dibebankan oleh semua anggota organisasi akan meningkatkan produktifitas, efisiensi dan aktifitas organisasi. Yang mana organisasi memiliki keragaman yang nantinya akan memberikan dampak bagi organisasi tersebut.

Sedangkan menurut Siagian (dalam Zulkifli, 2005; 25) merumuskan definisi sebagai bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama dan secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang disebut bawahan.

Organisasi berarti serangkaian aktifitas kolektif dari orang-orang yang diawali dengan penentuan tujuan, pembagian kerja dengan perincian tugas tertentu, pendelegasian wewenang, pengawasan dan di akhir dengan evaluasi pelaksanaan tugas. Dengan melihat organisasi menurut pendekatan proses antara lain tergambar dalam pendapat Massic (dalam Zulkifli, 2005; 25) organisasi merupakan suatu kerja sama sekelompok orang yang membagi tugas-tugasnya diantara para anggota, menetapkan hubungan-hubungan kerja dan menyatakan aktivitas-aktivitas ke arah pencapaian tujuan bersama.

Agar suatu organisasi dapat berjalan dengan berperan atau dalam rangka membentuk suatu organisasi yang berperan atau menyusun organisasi, perlu diperhatikan atau dipedomani beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip organisasi, Menurut Manulang (1998; 71) adalah

1. Perumusan tujuan dengan jelas.
2. Pembagian kerja dari masing-masing departemen sampai unit-unit terkecil dalam organisasi.
3. Delegasi kekuasaan atau pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahannya.
4. Rentangan kekuasaan.
5. Tingkat pengawasan.
6. Kesatuan perintah dan tanggung jawab.
7. Koordinasi atau kerjasama kesatuan tindakan dan kesatuan tujuan akhir.

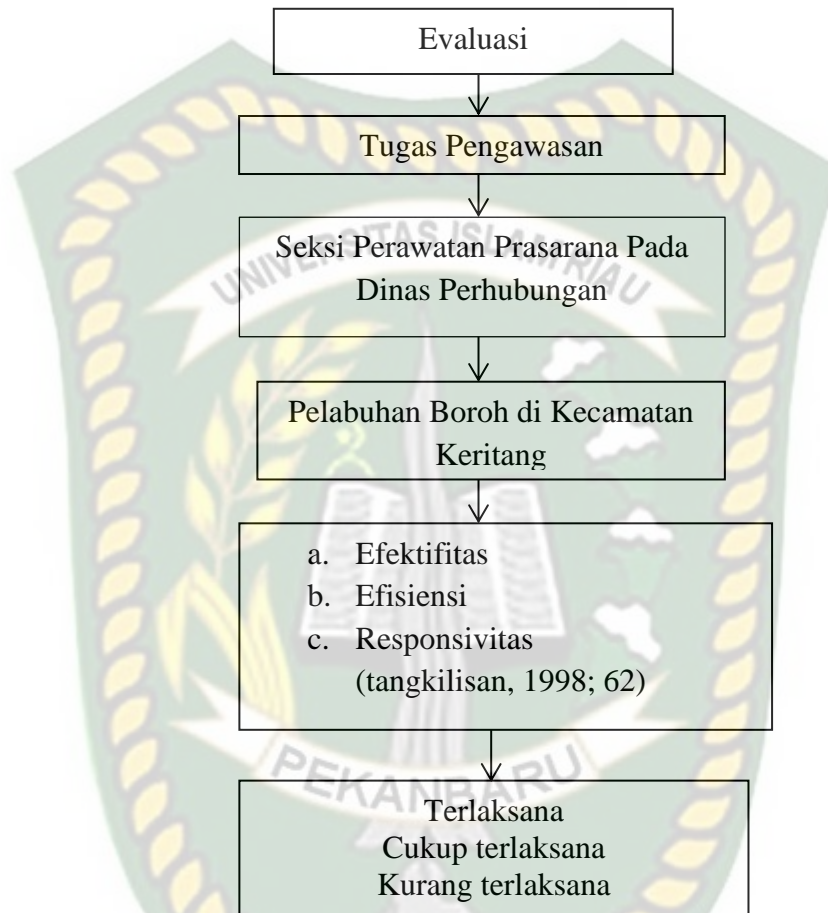
Dari penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa organisasi itu dapat didefinisikan, menurut Manulang (1998; 68) adalah :

- a. Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan tertentu.
- b. Organisasi dalam arti badan atau struktur adalah gambaran secara skematis tentang hubungan-hubungan, kerja sama dari orang-orang yang terdapat dalam rangka usaha mencapai suatu tujuan.

B. Kerangka Pikir

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan untuk dijadikan kerangka pikiran bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi keefektifan dan efisiensi adalah Pelaksanaan Tugas Seksi Perawatan Prasarana Pada Dinas Perhubungan Dalam Melakukan Pengawasan di Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir sebagai berikut

Gambar I.1 Kerangka Pemikiran Tentang Pelaksanaan Tugas Seksi Perawatan Prasarana Pada Dinas Perhubungan Dalam Melakukan Pengawasan di Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir



C. Konsep Operasional

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian dan untuk menetralsir kesalahpahaman dalam penelitian ini, maka penulis merasa perlu untuk mengoperasionalkan konsep-konsep tersebut sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan.

2. Pengawasan adalah kegiatan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan bila perlu memperberperani tindakan-tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian untuk mencapai hasil yang telah direncanakan
4. Efektifitas adalah mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal.
5. Efisiensi menyangkut apakah manfaat yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai dari program publik sebagai fasilitas yang dapat memadai secara efektif.
3. Responsivitas yang menyangkut, mengkaji apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/keinginan, preferensi atau nilai kelompok tertentu terhadap pemanfaatan suatu sumber daya
4. Dinas perhubungan adalah Dinas Perhubungan, Komunikasi Dan Informatika Kabupaten Indragiri Hilir.

D. Operasional Variabel

Operasional Variabel adalah cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) dari sudut suatu variabel kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut. Sedangkan variabel adalah konsep yang mempunyai bermacam-macam nilai.

Tabel II.1 Konsep Operasional Variabel Tentang Pelaksanaan Tugas Seksi Perawatan Prasarana Pada Dinas Perhubungan Dalam Melakukan Pengawasan di Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir

Konsep	Variabel	Indikator	Item penilaian	Ukuran
Evaluasi adalah kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan	Evaluasi	<p>a. Efektifitas</p> <p>b. Efisiensi</p> <p>c. Responsivitas</p>	<p>1. Peninjauan aspek teknik konstruksi pelabuhan</p> <p>2. Pengawasan berkala terhadap fasilitas pelabuhan</p> <p>1. Jumlah petugas dalam melakukan pengawasan</p> <p>2. Dukungan sarana dan prasarana</p> <p>1. Pemantauan terhadap fasilitas pelabuhan</p> <p>2. Perawatan dan perbaikan fasilitas pelabuhan</p>	Ordinal

Sumber : Modifikasi penulis, 2016

E. Teknik pengukuran.

Teknik pengukuran yang digunakan terhadap variabel penelitian yaitu Pelaksanaan Tugas Seksi Perawatan Prasarana Pada Dinas Perhubungan Dalam Melakukan Pengawasan di Kecamatan Keritang Kabupaten Indragiri Hilir, maka dilakukan penilaian sebagai berikut :

Terlaksana : Apabila seluruh indikator dari yang telah dilaksanakan dan total skor yang diperoleh responden berkisar antara 66 – 100%.

Cukup terlaksana : Apabila sebagian indikator dari yang ada telah terlaksana dan total skor yang diperoleh berkisar antara 34 – 65%.

Kurang terlaksana : Apabila tidak ada indikator dari kompetensi teknis yang terlaksana dengan total skor berkisar antara 0 – 33%.

Adapun penilaian setiap sub indikator, dapat ditentukan dibawah ini yaitu sebagai berikut :

1. Efektifitas, dapat dikatakan ;

Terlaksana : apabila seluruh sub item penilaian, tanggapan responden berada pada $\geq 67\%$.

Cukup terlaksana : apabila salah satu item penilaian yang terlaksana atau tanggapan responden berada antara 34 – 66%.

Kurang terlaksana : apabila tidak ada satupun item penilaian di laksanakan atau tanggapan responden berada pada $\leq 33\%$.

2. Efisiensi, dapat dikatakan :

Terlaksana : apabila seluruh sub item penilaian, tanggapan responden berada pada $\geq 67\%$.

Cukup terlaksana : apabila salah satu item penilaian yang terlaksana atau tanggapan responden berada antara 34 – 66%.

Kurang terlaksana : apabila tidak ada satupun item penilaian di laksanakan atau tanggapan responden berada pada $\leq 33\%$.

3. Responsivitas, dapat dikatakan :

Terlaksana : apabila seluruh sub item penilaian, tanggapan responden berada pada $\geq 67\%$.

Cukup terlaksana : apabila salah satu item penilaian yang terlaksana atau tanggapan responden berada antara 34 – 66%.

Kurang terlaksana : apabila tidak ada satupun item penilaian dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada $\leq 33\%$.

