

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Teori Pemerintahan

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat<sup>1</sup>. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*).<sup>2</sup> Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

---

<sup>1</sup> Garna, Judistira K. 2000, Metode Penelitian Sosial : Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan, Bandung : Primako Akademika, hal. 55

<sup>2</sup> Sumardjo, Jakob dan Saini K.M. 1986. *Apresiasi Kesusastraan*. Jakarta : PT Gramedia, hal. 15.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu system ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.<sup>3</sup>

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje<sup>4</sup> menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu :

---

<sup>3</sup> Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Jakarta : Yarsif Watampone, hal. 192

<sup>4</sup> Hamdi, Mukhlis. 1999. *Desentralisasi dan Pembangunan Daerah. Makalah pada lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II*. Jakarta. Hulme, David. & Mark Turner . 1982. *Governance Administration And Development*. London : Mac Millen Press, hal. 52.

1. Masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan;
2. Masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.<sup>5</sup>

Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa:<sup>6</sup> Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih

---

<sup>5</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 1 dan 2, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 7.

<sup>6</sup> Thoah, Miftah. 1996. *Perilaku Organisasi-Konsep Dasar dan Aplikasinya*, akarta : PT.Raja Grafindo Persada, hal. 101.

lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:<sup>7</sup>

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

---

<sup>7</sup> Rasyid, M. Ryaas, *Op.Cit.*, hal. 13

6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid, menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu:<sup>8</sup>

1. Pelayanan (*service*),
2. Pemberdayaan (*empowerment*), dan
3. Pembangunan (*development*).

Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:<sup>9</sup>

1. Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

---

<sup>8</sup> Ibid., hal. 59

<sup>9</sup> Ndraha, Taliziduhu, *Op. Cit.*, hal. 85

2. Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

### **2.1.2 Teori Kebijakan**

Sasaran harfiah ilmu kebijaksanaan adalah terjemahan langsung dari kata *police science* (Dror, 1968) dalam Abidin. Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan kepentingan publik itu sendiri dalam Bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Abidin, Said Zainal, 2004, *Kebijakan Publik*, Yayasan Pancur Curah, Jakarta, hal. 27

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain. Banyak pakar menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Menurut Carl Friedman mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).<sup>11</sup>

Sejalan dengan itu, menurut William Dunn pengertian kebijakan dengan analisis kebijakan yang merupakan sisi baru dari perkembangan ilmu sosial yang pengalamannya dalam kehidupan sehari-hari. Sebab itu ia mendefinisikan analisis kebijakan sebagai ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan yang dipakai dalam memecahkan persoalan dalam kehidupan sehari-hari.<sup>12</sup>

Selanjutnya istilah publik dalam rangkaian kata *publik policy* mengandung tiga konotasi : pemerintah, masyarakat dan umum. Ini dapat dilihat dari dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintah yang resmi dan masyarakat untuk mematuhi. Dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan, pengertian publik disini adalah masyarakat.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 25

<sup>12</sup> Dunn, William N., 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima. Gadjah Mada Universitas Press, Yogyakarta, hal. 72

Sedangkan pengertian umum dari istilah publik dalam kebijakan terdapat dalam strata kebijakan. Suatu kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis.<sup>13</sup>

Menurut Riant D. Nugroho kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administratif publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.<sup>14</sup>

Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik yaitu apapun juga yang dipilih oleh pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakannya. Selanjutnya menurut Chandler kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.<sup>15</sup>

Hoogerwerf kebijakan publik sebagai unsur penting dari politik dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Menurut Inu Kencana Syafiie mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Abidin, Said Zainal, *Op.Cit.*, hal. 31

<sup>14</sup> Nugroho D, Riant, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, hal. 25.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 26

<sup>16</sup> Kencana, Syafiie Inu 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Refika Aditama, hal. 107

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan yang diambil oleh pejabat pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik.

Menurut Tangkilisan analisis kebijakan publik mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemerintahan, dan yang paling banyak mencapai seperangkat tujuan di dalam hal hubungan antara kebijakan dalam tujuan. Definisi ini menentukan lima unsur pokok evaluasi kebijakan:<sup>17</sup>

1. Tujuan (*goals*), termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan (*goals*)
2. Kebijakan, program, proyek, keputusan, pilihan, sarana atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan.
3. Hubungan antara kebijakan dan tujuan, termasuk hubungan yang terbentuk oleh institusi, kewenangan, statistik, pengamatan, dedukasi, perkiraan atau sarana lain
4. Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang mana paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan tujuan.
5. Menentukan apa yang akan dilakukan untuk memetakan alternatif kebijakan.

Dalam melaksanakan atau membuat kebijakan publik hendaknya memperhatikan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Sebab

---

<sup>17</sup> Tangkilisan, Hessel Nogi S., 2003, *Evaluasi Kebijakan Publik, Penjelasan, Analisis & Transformasi Pikiran Nagel*, Balairung & Co., Yogyakarta, hal. 72

berhasil tidaknya kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor. Menurut Bryan dan White dalam Inu Kencana, manajemen proyek yang baik merupakan satu-satunya variabel yang mempengaruhi hasil proyek. Artinya, proyek yang paling efektif ialah disusun dengan sederhana dan lugas, dapat dipahami dengan mudah, hasil-hasil proyek bukan hanya bergantung pada rencana awal semata-mata, tetapi juga pada pelaksanaannya (Implementasi).<sup>18</sup>

Untuk melihat keberhasilan suatu kebijakan, maka sangat bergantung pada implementasi kebijakan itu sendiri. Dimana, implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan. Akhirnya pada tingkatan abstraksi tertinggi implementasi sebagai akibat ada beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran program (Lister, 2000) dalam Inu Kencana.<sup>19</sup>

Meter dan Horn (1995) dalam Naihasy mencoba mengadopsi model sistem kebijaksanaan yang pada dasarnya menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijaksanaan bisa direalisasikan menjadi hasil kebijaksanaan. Terdapat 6 variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan sebagai berikut :<sup>20</sup>

1. Standar kebijaksanaan dan tujuan : yaitu rincian tujuan keputusan kebijaksanaan secara menyeluruh yang berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar yang spesifik dan konkrit untuk menilai kinerja program.

---

<sup>18</sup> Kencana, Syafie Inu, Op.Cit, Hal. 117

<sup>19</sup> Ibid., Hal. 117

<sup>20</sup> Naihasy, Syahrin. 2006. *Kebijakan Publik : Menggapai Masyarakat Madani*. Mida Pustaka. Jogyakarta, hal. 119

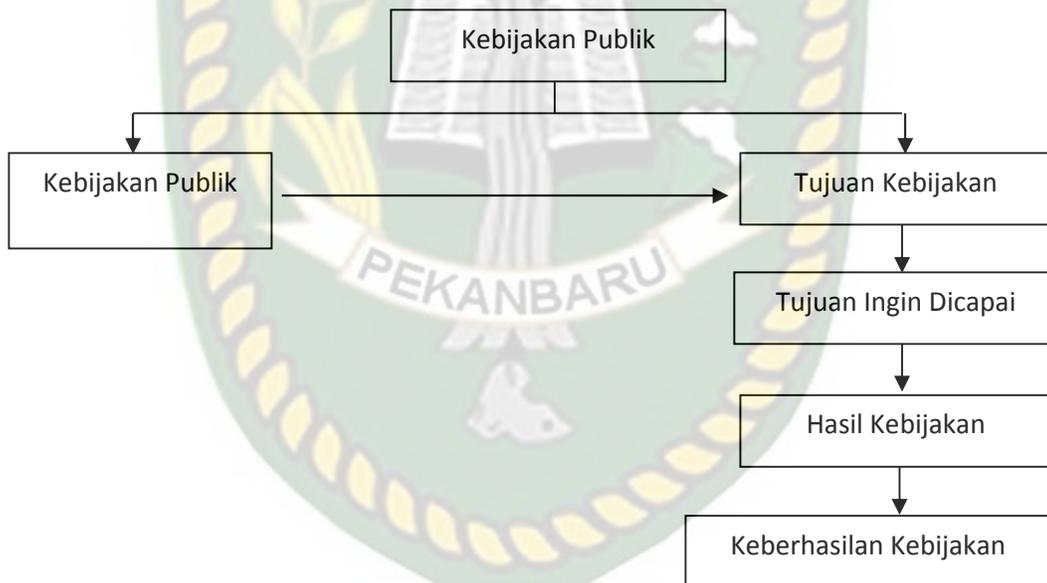
2. Sumber daya : kebijaksanaan mencakup lebih dari sekedar standar dan sasaran, tapi juga menuntut ketersediaan sumberdaya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya ini dapat berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif.
3. Karakteristik agen pelaksana : meliputi karakteristik organisasi yang akan menentukan berhasil atau tidaknya suatu program, diantaranya kompetensi dan ukuran staf agen, dukungan legislatif dan esekutif, kekuatan organisasi, derajat keterbukaan komunikasi dengan pihak luar maupun badan pembuat kebijakan
4. Komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksana : implementasi membutuhkan mekanisme dan prosedur institusioanal yang mengatur pola komunikasi antar organisasi mulai dari kewenangan yang lebih tinggi hingga yang terendah.
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik : pengaruh variabel lingkungan terhadap implementasi program, diantaranya sumberdaya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana, bagaimana sifat opini publik, dukungan elit, peran dan kelompok-kelompok kepentingan dan swasta dalam menunjang keberhasilan program.
6. Disposisi sikap para pelaksana : persepsi pelaksana dalam organisasi dimana program itu diterapkan, hal ini dapat berubah sikap menolak, netral dan menerima yang berkaitan dengan sistem nilai pribadi, loyalitas, kepentingan pribadi dan sebagainya.

Pengkajian mengenai implementasi kebijakan adalah krusial bagi pengkajian administrasi publik dan kebijakan publik. Menurut Tangkilisan (2003) bahwa

implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan keputusan dalam pembentukan sebuah kebijakan.<sup>21</sup>

Menurut Nugroho implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tidak lebih dan tidak kurang, untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan pula sebagai berikut:

**Gambar 2.1 Implementasi Kebijakan Publik**



Sumber : Rian Nugroho. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi.

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang dan peraturan daerah (perda) adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas yaitu yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksana. Kebijakan publik yang

---

<sup>21</sup> Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, hal. 117

bisa langsung operasional antara lain, Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain sebagainya.

### 2.1.3. Evaluasi kebijakan

Menurut Dunn, evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuai antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dan menyesuaikan dan merumuskan kembali masalah.<sup>22</sup>

Evaluasi program adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk melihat tingkat keberhasilan program. Ada beberapa pengertian tentang program sendiri. Dalam kamus (a) program adalah rencana, (b) program adalah kegiatan yang dilakukan dengan seksama. Melakukan evaluasi program adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mengetahui seberapa tinggi tingkat keberhasilan dari kegiatan yang direncanakan.<sup>23</sup>

Menurut Tyler yang dikutip oleh Suharsimi Arikunto dan Cepi Safruddin Abdul Jabar, evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan pendidikan telah terealisasikan. Selanjutnya menurut Cronbach dan Stufflebeam

---

<sup>22</sup> William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, Penerjemah Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto, Edisi Revisi, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, hal. 28

<sup>23</sup> Suharsimi Arikunto, *Ilmu Pemerintahan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, hal. 297.

yang dikutip oleh Suharsimi Arikunto dan Cipi Safruddin Abdul Jabar, evaluasi program adalah upaya menyediakan informasi untuk disampaikan kepada pengambil keputusan. Dari beberapa pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa evaluasi program merupakan proses pengumpulan data atau informasi yang ilmiah yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif kebijakan.<sup>24</sup>

Setiap pelaksanaan suatu kegiatan memiliki tujuan. Menurut Endang Mulyatiningsih, evaluasi program dilakukan dengan tujuan untuk:<sup>25</sup>

- a. Menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan organisasi. Hasil evaluasi ini penting untuk mengembangkan program yang sama ditempat lain.
- b. Mengambil keputusan tentang keberlanjutan sebuah program, apakah program perlu diteruskan, diperbaiki atau dihentikan.

Dilihat dari tujuannya, yaitu ingin mengetahui kondisi sesuatu, maka evaluasi program dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk penelitian evaluatif. Oleh karena itu, dalam evaluasi program, pelaksana berfikir dan menentukan langkah bagaimana melaksanakan penelitian. Menurut Suharsimi Arikunto dan Cipi Safruddin Abdul Jabar, terdapat perbedaan yang mencolok antara penelitian dan evaluasi program adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Dalam kegiatan penelitian, peneliti ingin mengetahui gambaran tentang sesuatu kemudian hasilnya dideskripsikan, sedangkan dalam evaluasi

---

<sup>24</sup> Suharsimi Arikunto dan Cipi Safruddin Abdul Jabar, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2009, hal. 5

<sup>25</sup> Endang Mulyatiningsih, *Riset Terapan*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2011, hal. 114

<sup>26</sup> Suharsimi Arikunto dan Cipi Safruddin Abdul Jabar, *Op.Cit.*, hal. 7

program pelaksanaan ingin mengetahui seberapa tinggi mutu atau kondisi sesuatu sebagai hasil pelaksanaan program, setelah data yang terkumpul dibandingkan dengan criteria atau standar tertentu.

- b. Dalam kegiatan penelitian, peneliti dituntut oleh rumusan masalah karena ingin mengetahui jawaban dari penelitiannya, sedangkan dalam evaluasi program pelaksanaan ingin mengetahui tingkat ketercapaian tujuan pogram, dan apabila tujuan belum tercapai sebagaimana ditentukan, pelaksanaan ingin mengetahui letak kekurangan itu dan apa sebabnya.

Dengan adanya uraian diatas, dapat dikatakan bahwa evaluasi program merupakan penelitian evaluatif. Pada dasarnya penelitian evaluatif dimaksudkan untuk mengetahui akhir dari adanya kebijakan, dalam rangka menentukan rekomendasi atas kebijakan yang lalu, yang pada tujuan akhirnya adalah untuk menentukan kebijakan selanjutnya.

Model-model evaluasi yang satu dengan yang lainnya memang tampak bervariasi, akan tetapi maksud dan tujuannya sama yaitu melakukan kegiatan pengumpulan data atau informasi yang berkenaan dengan objek yang dievaluasi. Selanjutnya informasi yang terkumpul dapat diberikan kepada pengambil keputusan agar dapat dengan tepat menentukan tindak lanjut tentang program yang sudah dievaluasi.

Pemilihan model evaluasi yang akan digunakan tergantung pada tujuan evaluasi. Dalam pelaksanaan evaluasi program pembelajaran keterampilan memasak digunakan pendekatan system. Pendekatan system adalah pendekatan yang dilaksanakan dalam mencakup seluruh proses pendidikan yang dilaksanakan.

Menurut Dunn, Model kebijakan (*Policy Model*) adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Adapun tipe-tipe model kebijakan tersebut adalah:<sup>27</sup>

1. Model Deskriptif
2. Model Normatif
3. Model Verbal
4. Model Simbolis
5. Model Prosedural
6. Model Sebagai Pengganti dan Perspektif.

Rasyid menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. Efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.
2. Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
3. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang

---

<sup>27</sup> William N. Dunn, *Op.Cit.*, hal. 232

<sup>28</sup> Rasyid, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hal. 37

menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan sumber daya dalam masyarakat.
5. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya: efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
6. Ketepatan (*appropriateness*) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas *substantive*, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi

dua atau lebih criteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Secara singkat kriteria evaluasi menurut Thoha, meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Efektifitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan

Dari kriteria evaluasi tersebut, maka dapat diketahui bahwa evaluasi yang harus dilakukan bersifat efektif dan efisien. Selain itu, evaluasi harus memiliki kecukupan data serta perataan. Kemudian evaluasi harus diberikan tanggapan secara objektif tanpa ada hal yang ditutup-tutupi. Terakhir evaluasi harus mencapai sasaran yang diharapkan.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi, yaitu *sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan*. Secara spesifik, Handayaniingrat mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yang tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuk utamanya yaitu sebagai berikut:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Thoha, Miftah, 2006, *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat : dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hal. 16

<sup>30</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, PT. Gunung Agung Jakarta, 2006.

1. Pendekatan Evaluasi Semu. Tujuannya menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan. Asumsi bahwa ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial. Bentuk utama adalah eksperimen sosial akuntansi sistem sosial Pemeriksaan sosial Sintesis riset dan praktik.
2. Pendekatan Evaluasi Formal, Tujuannya adalah menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan Asumsinya tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai. Bentuk utama adalah evaluasi Perkembangan, evaluasi Eksperimental, evaluasi proses retrospektif, evaluasi hasil retrospektif
3. Pendekatan evaluasi keputusan teoritis. Tujuannya adalah menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan. Asumsinya tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai. Bentuk utama penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi Analisa utilities multiatribut

Sebagai pembanding, Lester dan Steward, Jr. dalam mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; evaluasi dampak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan / atau pengaruh dari implementasi kebijakan; evaluasi kebijakan, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki dan

evaluasi *meta-evaluasi* yang berkenaan dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.<sup>31</sup>

Ada pula penilaian evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu:<sup>32</sup>

1. Evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historikal, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
3. Evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi *ad hock*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*).

Anderson membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai.<sup>33</sup>

Sementara itu, Bingham dan Felbinger dalam Dunn Membagi evaluasi kebijakan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu:<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Freemotz , *Pengantar Administrasi Pembangunan*, PT Pustaka LP3ES Jakarta, 2011, hal. 20

<sup>32</sup> Agus Suryana, *Kiat dan Teknik Evaluasi Pelatihan*, Penerbit Progres, Jakarta, 2004, hal. 31

<sup>33</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 168

<sup>34</sup> Dunn, William N., 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Cetakan Kelima. Gadjah Mada Universitas Press, Yogyakarta, hal. 162

1. Evaluasi proses, yang focus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi impak, yang fokus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
4. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

Menurut Nugroho mengelompokkan evaluasi menjadi 3 (tiga), yaitu:<sup>35</sup>

1. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif – anggaran, efisiensi, biaya – dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
  - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
  - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
  - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
  - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
  - e. *Process evaluation*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.

---

<sup>35</sup> Nugroho D, Riant, 2006, *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang Model-model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, Jakarta, hal. 74

2. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstitusi politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

#### **2.1.4. Teori Pembinaan**

Pembinaan seringkali diartikan sebagai upaya memelihara dan membawa suatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga keadaan sebagaimana seharusnya. Pembinaan dilakukan dengan maksud agar kegiatan atau program yang sedang dilaksanakan selalu sesuai dengan rencana atau tidak menyimpang dari hal yang telah direncanakan.

Menurut Soetopo, H. dan Soemanto, W mendefinikan, bahwa pembinaan adalah suatu kegiatan mempertahankan dan menyempurnakan apa yang telah ada.<sup>36</sup>

Secara umum pembinaan disebut sebagai sebuah perbaikan terhadap pola kehidupan yang direncanakan. Setiap manusia memiliki tujuan hidup tertentu dan ia memiliki keinginan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Apabila tujuan hidup tersebut tidak tercapai maka manusia akan berusaha untuk menata ulang pola kehidupannya.

---

<sup>36</sup> Soetopo, H. Dan W. Soemanto. 2001. *Kepemimpinan dan Supervisi Pendidikan*. Jakarta: Bina Aksara, hal. 43.

Pamudji, S menjelaskan, bahwa pembinaan berasal dari kata "bina" yang berarti sama dengan "bangun". Jadi pembinaan dapat diartikan sebagai kegunaan yaitu: merubah sesuatu sehingga menjadi baru yang memiliki nilai-nilai yang tinggi. Dengan demikian pembinaan juga mengandung makna sebagai pembaharuan, yaitu: melakukan usaha-usaha untuk membuat sesuatu menjadi lebih sesuai atau cocok dengan kebutuhan dan menjadi lebih baik dan lebih bermanfaat.<sup>37</sup>

Sedangkan Hidayat, memberikan uraian bahwa pembinaan adalah suatu usaha yang dilakukan dengan sadar, berencana, teratur, dan terarah untuk meningkatkan sikap dan keterampilan seseorang dengan tindakan-tindakan, pengarahan, pembimbingan, pengembangan dan stimulasi dan pengawasan untuk mencapai suatu tujuan.<sup>38</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa pembinaan dapat ditinjau dari dua sudut pandang, yaitu berasal dari sudut pembaharuan dan berasal dari sudut pengawasan. Pembinaan yang berasal dari sudut pembaharuan adalah mengubah sesuatu menjadi yang baru dan memiliki nilai-nilai lebih baik bagi kehidupan masa yang akan datang. Sedangkan pembinaan yang berasal dari sudut pengawasan yaitu usaha untuk membuat sesuatu lebih sesuai dengan kebutuhan yang telah direncanakan.

Dengan demikian, pembinaan memegang peranan penting demi tercapainya pelaksanaan pekerjaan. Untuk itu pembinaan merupakan langkah akhir

---

<sup>37</sup> Pamudji, S. 1995, *Kepemimpinan Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, hal. 7

<sup>38</sup> Hidayat. 1996. *Teori Efektifitas Dalam Kinerja Karyawan*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta, hal. 10

untuk menjamin pegawai memiliki pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan.

Dasar Hukum Pembinaan Pegawai Negeri Sipil:

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor: 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Bagian Keenam, Pendidikan dan Pelatihan pasal 31:

- ayat (1) : untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan sebagai Pegawai Negeri sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan.
- ayat (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan peraturan Pemerintah.

2. Penjelasan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor: 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai bagian dari Pembinaan Pegawai Negeri, Pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan sebaik-baiknya dengan berdarkan pada perpaduan system prestasi kerja dan system karier yang dititik beratkan pada system prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuan secara propesional dan berkompetisi secara sehat.

Dengan demikian pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan atas penilaian objektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil. Dalam pembinaan kenaikan

pangkat, disamping berdasarkan system prestasi kerja juga diperhatikan system karier.

Selain itu undang-undang ini menegaskan bahwa untuk menjamin manajemen dan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, maka jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional merupakan jabatan karier yang hanya dapat diisi atau diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, dan/ atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural atau jabatan fungsional harus dilakukan secara objektif dan selektif, sehingga menumbuhkan kegairahan untuk berkompetisi bagi semua pegawai negeri sipil dalam meningkatkan kemampuan profesionalismenya dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Untuk dapat melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pemikiran tersebut, perlu mengubah beberapa ketentuan undang-undang nomor: 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Dalam rangka usaha untuk meningkatkan mutu dan ketrampilan serta memupuk kegairahan bekerja, maka perlu dilaksanakan pembinaan Pegawai Negeri Sipil dengan sebaik-baiknya atas dasar system prestasi kerja dan system karier yang di titik beratkan pada system prestasi kerja.

Dengan demikian akan diperoleh penilaian yang objektif terhadap kompetensi Pegawai Negeri Sipil.

Untuk dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, maka sistem pembinaan karier yang harus dilaksanakan adalah sistem pembinaan karier tertutup dalam arti negara.

Dengan sistem karier tertutup dalam arti negara, maka dimungkinkan perpindahan Pegawai Negeri Sipil dari departemen/ lembaga/ propinsi/ kabupaten/ kota yang satu departemen/ lembaga/ propinsi/ kabupaten/ kota yang lain atau sebaliknya, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial.

Pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan agar terjamin keserasian pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

Pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan meliputi kegiatan perencanaan termasuk perencanaan, anggaran, penentuan standar pemberian akreditasi, penilaian dan pengawasan.

Tujuan pendidikan dan pelatihan jabatan antara lain adalah:

1. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan ketrampilan
2. Menciptakan adanya pola berpikir yang sama
3. Menciptakan dan pengembangan metode kerja yang lebih baik
4. Membina karier Pegawai Negeri Sipil
5. Pada pokoknya pendidikan dan pelatihan, prajabatan dan pendidikan dan pelatihan dalam jabatan:
  - Pendidikan dan pelatihan prajabatan (*pre service training*) adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada Calon Pegawai Negeri Sipil, dengan tujuan agar ia dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.
  - Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan (*in service training*) adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan dan ketrampilan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian:

- Bab II Ketentuan Umum, Pasal 3: Pegawai Negeri adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara dan Abdi Masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan
- Bab III Pembinaan Pegawai Negeri Sipil, , Bagian Pertama, Tujuan Pembinaan:

Pasal 12 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Ayat (1) Pembinaan Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Ayat (2) Pembinaan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini dilaksanakan berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja

Pasal 13 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan Kebijakan pembinaan Pegawai Negeri sipil secara menyeluruh berada di tangan Presiden. Pada Pasal 14 menjelaskan “Untuk lebih meningkatkan pembinaan, keutuhan dan kekompakan serta dalam rangka usaha menjamin kesetiaan dan ketaatan penuh seluruh Pegawai Negeri Sipil terhadap Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintahan perlu dipupuk dan dikembangkan jiwa korps yang bulat di dan Pemerintah, perlu dipupuk dan dikembangkan jiwa korps yang bulat dan kalangan Pegawai Negeri Sipil”. Kemudian pada Pasal 22 menyatakan ”Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil dapat diadakan perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja:

Selanjutnya dalam Pasal 31 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan “Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya, diadakan pengaturan pendidikan serta pengaturan dan penyelenggaraan latihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan ketrampilan”. Kemudian dalam Pasal 34 menjelaskan ”Untuk menjamin kelancaran pembinaan Pegawai Negeri Sipil dibentuk badan yang membantu Presiden dalam mengatur dan menyelenggarakan pembinaan Pegawai negeri Sipil”.

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, yaitu dengan pengaturan pembinaan yang seragam bagi segenap pegawai negeri sipil, baik pegawai negeri sipil pusat maupun pegawai negeri sipil Daerah, atau dengan perkataan lain, peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat dengan sendirinya berlaku pula bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya keseragaman pembinaan sebagai tersebut diatas, maka disamping memudahkan penyelenggaraan pembinaan, dapat pula diselenggarakan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi segenap Pegawai Negeri Sipil.

Dibidang pendidikan hanya meliputi pengaturan sedang penyelenggarannya diserahkan pada badan pendidikan yang telah ada.

Tujuan latihan jabatan antara lain adalah:

- meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan ketrampilan
- menciptakan adanya pola berpikir yang sama

- menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik
- membina karier Pegawai Negeri Sipil

Untuk meningkatkan SDM Pegawai Negeri Sipil, maka diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan bagi aparatur Negara sebagai investasi manusia yang tidak bisa tidak harus dilaksanakan oleh suatu organisasi, tidak saja meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja, juga dalam rangka mempercepat pemantapan perwujudan perilaku yang diinginkan<sup>39</sup>.

Pendayagunaan aparatur pada dasarnya tidaklah dapat dipisahkan dari pembinaan pegawai negeri sipil secara menyeluruh yang merupakan segenap aktivitas yang bersangkutan paut dengan masalah penggunaan tenaga kerja dalam bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu dengan masalah pokoknya terutama berkisar pada penerimaan, pengembangan, pemberian balas jasa dan pemberhentian.

Guna pembinaan Aparatur Negara diperlukan adanya pendidikan dan pelatihan yang dapat mengembangkan kemampuan pegawai bukan saja untuk menangani pekerjaan mereka pada saat itu tetapi juga untuk pekerjaan-pekerjaan mereka dimasa mendatang. Artinya pendidikan dan pelatihan merupakan investasi didalam diri pekerja (bank bakat) yang nantinya siap dtimba bila untuk meningkatkan efektifitas operasional suatu orgniasasi

Pembangunan Negara memerlukan aparatur administrasi Negara yang mau dan mampu bekerja bagi aparat pelaksana Negara. Dalam rangka meningkatkan di atas yang juga merupakan wujud pengembangan sumber daya manusia yang

---

<sup>39</sup> Siagian P. Sondang. 2002. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Jakarta : Rineka Cipta, hal. 32

merupakan faktor yang sangat penting di dalam setiap organisasi, baik organisasi pemerintah, organisasi swasta, organisasi sosial maupun dalam bentuk organisasi yang besar dan kecil. Oleh karena itu keberadaan pegawai sebagai sumber daya manusia ditinjau dari sisi kualitas dan kuantitas merupakan faktor pendorong atau penggerak bagi organisasi dalam proses pencapaian tujuannya, sebagaimana yang dikemukakan Faried Ali, berhasilnya suatu proses pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan sangat tergantung dari pada manusia yang memimpin dan melaksanakan tugas-tugas serta kegiatan-kegiatan dalam usaha yang bersangkutan sehingga dituntut adanya kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan.<sup>40</sup>

Dengan melihat besarnya peranan sumber daya manusia atau pegawai dalam pencapaian tujuan Negara, maka hadirnya para pegawai yang memiliki kecakapan dan keterampilan serta motivasi dalam diri masing-masing individu sangatlah dibutuhkan, supaya tujuan Negara yang telah ditetapkan tidak hanya menjasi dokumen historis saja tetapi juga harus dilaksanakan. Perhatian dan pembinaan terhadap pegawai dalam suatu pemerintahan, karena tanpa atau kurangnya perhatian dan pembinaan pegawai dalam suatu pemerintahan akan menimbulkan berbagai efek yang dapat mengancam hidup pemerintahan yang bersangkutan.

Kegiatan-kegiatan pokok yang harus diperhatikan dalam pembinaan kepegawaian meliputi:

1. Penentuan kebutuhan.
2. Pengadaan.

---

<sup>40</sup> Ali, Faried.2010.*Studi tentang Kebijakan Pemerintah*.Makassar: BFD Pribadi Press, hal. 13

3. Penempatan.
4. Pengendalian.
5. Peningkatan moril.
6. Peningkatan mutu.
7. Pemeliharaan tata usaha kepegawaian

Pembinaan aparatur Negara yang diorientasikan kepada kemampuan, kesetiaan, pengabdian dan tanggung jawab pegawai negeri terhadap Negara dan bangsa, merupakan salah satu usaha untuk mengimbangi laju pembangunan dan menghadapi kemajuan di segala bidang.

Adapun yang menjadi tujuan dari pembinaan pegawai negeri adalah sebagai berikut:

1. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
2. Meningkatkan mutu dan keterampilan dan memupuk kegairahan kerja.
3. Diarahkan menuju terwujudnya komposisi pegawai, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai serasi dan harmonis.
4. Terwujudnya pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dan terwujudnya aparatur yang bersih dan berwibawa.
5. Ditujukan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi dan menjamin terciptanya kesejahteraan jasmani maupun rohani secara adil dan merata.
6. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai secara teratur terpadu dan berimbang.

7. Diarahkan kepada pembinaan dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja.<sup>41</sup>

Pentingnya peranan aparatur negara dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan tentu tidak terlepas dari tugas pokok pemerintah yang diibaratkan sebuah perahu, apakah peran “pemerintah” sebagai pengemudi yang mengarahkan perahu atau sebagai pendayung yang mengayuh untuk membuat perahu bergerak.

Ada berbagai macam diklat yang dijadikan sebagai sarana pembinaan Bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu:<sup>42</sup>

1. Diklat Prajabatan.

Diklat ini bertujuan untuk memberikan pengetahuan dalam rangka pembentukan wawasan kebangsaan, kepribadian dan etika PNS, disamping pengetahuan negara, bidang tugas, dan budaya organisasinya agar mampu melaksanakan tugas dan perannya sebagai pelayan masyarakat. Diklat Prajabatan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah pengangkatannya sebagai CPNS hendaknya sudah diberikan

2. Diklat Dalam Jabatan

Diklat ini bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya, terdiri dari:

- a. Diklat Kepemimpinan;

---

<sup>41</sup> Ibid., hal. 112

<sup>42</sup> Ibid., hal. 114

Diklat ini bertujuan untuk mencapai persyaratan kompetensi kepemimpinan aparatur pemerintah yang sesuai dengan jenjang jabatan struktural; Terdiri dari:

- (1) Diklatpim TK. IV adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon IV
- (2) Diklatpim Tk. III adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon III
- (3) Diklatpim Tk. II adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon II
- (4) Diklatpim Tk. I adalah Diklatpim untuk Jabatan Struktural Eselon I

Tidak ada Diklat lain sebelum Diklatpim. PNS yang akan atau telah menduduki jabatan struktural, dan PNS yang akan mengikuti Diklatpim Tingkat tertentu tidak dipersyaratkan mengikuti Diklatpim Tingkat di bawahnya Diklatpim.

Persyaratan yang harus dipenuhi oleh peserta diklatpim yaitu contohnya untuk diklatpim tingkat III harus memiliki:

- (1) Moral yang baik.
- (2) Dedikasi dan loyalitas terhadap tugas dan organisasi
- (3) Kemampuan menjaga reputasi diri dan instansinya
- (4) Jasmani dan rohani yang sehat
- (5) Motivasi yang tinggi untuk meningkatkan kompetensi
- (6) Prestasi yang baik untuk melaksanakan tugas.

Pangkat/ Golongan minimal Penata (III/c) dan telah atau dipersiapkan untuk menduduki jabatan struktural eselon III harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- (1) Pendidikan serendah-rendahnya Strata Satu (S-1) atau memiliki kompetensi yang setara.

(2) Penguasaan Bahasa Inggris minimal pasif dan memiliki skor TOEFL minimal 350 atau yang setara.

(3) Rekomendasi/ Penugasan dari pimpinan unit kerja calon peserta yang bersangkutan.

(4) Usia sesuai dengan ketentuan/ peraturan perundangan yang berlaku.

b. Diklat Fungsional.

Diklat ini bertujuan untuk mencapai persyaratan kompetensi yang sesuai dengan jenis dan jenjang Jabatan Fungsional masing-masing.

c. Diklat Teknis.

Diklat ini bertujuan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas PNS.

Penyusunan dan pengembangan kurikulum melibatkan pengguna lulusan, penyelenggara, peserta dan alumni serta unsur lain;

(1) Prajabatan: ditetapkan oleh instansi Pembina

(2) Diklatpim: ditetapkan oleh instansi Pembina

(3) Fungsional: ditetapkan oleh Instansi Pembina Jabatan Fungsional

(4) Teknis: ditetapkan oleh instansi teknis yang bersangkutan.

Instansi yang terkait dalam penyelenggaraan Diklat adalah :

1. Instansi Pengendali Diklat adalah Badan Kepegawaian Negara yang secara fungsional bertanggung jawab atas pengembangan dan pengawasan standar kompetensi jabatan serta pengendalian pemanfaatan lulusan diklat.

2. Instansi Pembina (LAN) secara fungsional hanya bertanggung jawab atas pengaturan, koordinasi, dan penyelenggaraan diklat.

Secara detail penyelenggaraan diklat sebagai berikut :

1. Prajabatan:

(a) Diklatpim Tk. IV, III, dan II dilaksanakan oleh lembaga diklat pemerintah yang terakreditasi.

(b) Diklatpim TK. I: dilaksanakan oleh instansi Pembina.

2. Fungsional dan Teknis

Diselenggarakan oleh lembaga diklat yang terakreditasi. Pembiayaan Diklat dibebankan pada anggaran instansi masing-masing.

Instansi Pengendali diklat bertugas;

1. Mengembangkan dan menetapkan standar kompetensi jabatan
2. Mengawasi standar kompetensi jabatan
3. Mengendalikan pemanfaatan lulusan diklat
4. Pejabat pembina kepegawaian melakukan pemantauan dan penilaian tentang kesesuaian penempatan lulusan dengan jenis diklat yang telah diikuti serta melaporkan hasilnya kepada Instansi Pengendali.

Pembinaan diklat dilakukan melalui:

1. Penyusunan pedoman diklat.
2. Bimbingan dalam pengembangan kurikulum diklat.
3. Bimbingan dalam penyelenggaraan diklat.
4. Standarisasi dan akreditasi diklat.
5. Pengembangan sistem informasi diklat.
6. Pengawasan terhadap program dan penyelenggara diklat.
7. Pemberian bantuan teknis melalui konsultasi, bimbingan di tempat kerja, kerja sama dalam pengembangan, penyelenggaraan, dan evaluasi diklat.

Pejabat Pembina kepegawaian melakukan:

1. Identifikasi kebutuhan diklat untuk menentukan jenis diklat yang sesuai dengan kebutuhan instansinya.
2. Evaluasi penyelenggaraan dan kesesuaian diklat dengan kompetensi jabatan serta melaporkan hasilnya kepada Instansi Pembina

Pembinaan Diklat Fungsional dilaksanakan oleh instansi pembina jabatan Fungsional dan berkoordinasi dengan. instansi Pembina, melalui:

1. Penyusunan pedoman diklat,
2. pengembangan kurikulum diklat.
3. Bimbingan penyelenggaraan diklat.
4. Evaluasi diklat.

Pembinaan Diklat Teknis dilakukan oleh Instansi teknis bersangkutan dan berkoordinasi dengan Instansi Pembina, yang dilakukan dengan cara:

1. Penyusunan pedoman diklat.
2. Pengembangan kurikulum diklat.
3. Bimbingan penyelenggaraan diklat.
4. Eevaluasi diklat.

Untuk menyamakan visi, misi, dan strategi kebijaksanaan nasional bagi pejabat karier yang menduduki jabatan struktural eselon I dan pejabat politik, diselenggarakan program Pengembangan Eksekutif Nasional (PEN) oleh Instansi Pembina.

Berikut ini penyetaraan bagi PNS yang telah mengikuti dan lulus Diklat Dalam Jabatan:

1. Diklat ADUM setara dengan Diklatpim Tk. IV.
2. Diklat SPAMA setara dengan Diklatpim Tk. III.
3. Diklat SPAMEN setara dengan Diklatpim Tk. II.
4. Diklat SPATI setara dengan Diklatpim Tk. I.
5. PNS yang telah mengikuti dan lulus SESPA/SESPANAS dianggap telah mengikuti dan lulus Diklatpim Tk. II dan Diklatpim Tk. I.

Diklat dalam jabatan dilaksanakan untuk mengembangkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap PNS agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya.

#### **2.1.5 Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian keuangan daerah, APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Pengertian keuangan daerah menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah:

“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang

termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”.<sup>43</sup>

Pengertian pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:

“Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah”.<sup>44</sup>

Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*publik oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.

Menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, kegiatan yang dilakukan dalam pengelolaan keuangan daerah, adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan
2. Pelaksanaan
3. Penatausahaan
4. Pertanggungjawaban
5. Pengawasan<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

<sup>44</sup>Peraturan pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

<sup>45</sup>Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan Pembangunan Nasional serta memperhatikan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dokumen rencana pembangunan yang harus dibuat adalah sebagai berikut:

Menurut Nurlan Darise dokumen perencanaan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/ Kota:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
3. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).<sup>46</sup>

Menurut Nurlan Darise (2009: 2) dokumen perencanaan yang dibuat oleh satuan kerja pemerintah Daerah adalah:

1. Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD).
2. Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD).<sup>47</sup>

Pelaksanaan dalam pengelolaan keuangan daerah terdiri dari pelaksanaan anggaran pendapatan, pelaksanaan anggaran belanja, pelaksanaan anggaran pembiayaan daerah.

---

<sup>46</sup>Nurlan Darise, *Pengelolaan Keuangan Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)*, Indeks, Jakarta, 2008, hal. 2

<sup>47</sup>*Ibid.*, hal. 2

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan anggaran pendapatan terhadap DKPD yang mempunyai tugas dan/ atau menerima dan/ atau kegiatannya berdampak pada penerimaan daerah wajib mengintensifkan pemungutan dan penerimaan pendapatan. SKPD dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam Peraturan daerah dimaksud tidak boleh melanggar kepentingan umum dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam kaitannya dengan penerimaan dan pengeluaran yang dianggarkan dalam APBD dilakukan melalui Rekening Kas Umum Daerah yang dikelola oleh bendahara Umum Daerah. Bendahara penerimaan daerah wajib menyetor seluruh penerimaannya ke rekening kas umum daerah selambat- lambatnnya dalam waktu satu hari kerja. Ketentuan yang dikecualikan terhadap penerimaan yang telah diatur dengan Peraturan Perundang- undangan.

Dalam pelaksanaan belanja daerah, harus didasarkan pada prinsip hemat, tidak mewah, efektif, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan. SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/ atau yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD. Setiap pengeluaran belanja atas beban APBD harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah dan harus mendapat pengesahan oleh pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud.

Pelaksanaan anggaran pembiayaan daerah meliputi dana cadangan, pinjaman dan penyertaan serta penjualan kekayaan milik daerah yang dipisahkan. Pengelolaan dana cadangan, anggaran pembiayaan hanya dilakukan oleh satuan

kerja pengelola keuangan daerah (SKPKD). Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan daerah dilakukan melalui Rekening Kas Umum daerah.

Penatausahaan pendapatan merupakan kegiatan pencatatan atas penerimaan, penyimpanan, penyetoran, atas uang pendapatan yang berada dalam pengelolaan SKPD. Berdasarkan dokumen SKP Daerah/ SKR daerah, surat tanda bukti pembayaran/ bukti lain yang sah dan surat tanda setoran (STS) bendahara penerimaan dan pejabat penatausaha keuangan melakukan penatausahaan atas pendapatan.

Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara administrasi atas pengelolaan uang yang menjadi tanggungjawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada pengguna anggaran melalui PPK- SKPD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Persetujuan oleh pengguna anggaran atas laporan pertanggungjawaban tersebut ditindak lanjuti dengan menandatangani atas lapoaran tersebut.

Bendahara penerimaan pada SKPD juga wajib mempertanggungjawabkan secara fungsional atas pengelola uang yang menjadi tanggungjawab dengan menyampikan laporan pertanggungjawaban penerimaan yang telah ditanda tangani oleh pengguna anggaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pada akhir bulan bendahara penerimaan membuat pertanggungjawaban atas seluruh penerimaan dan penyetoran pendapatan. Pembuatan laporan tersebut dilakukan dengan menggabungkan data dari buku pembantu rekaptulasi penerimaan harian bulan

berjalan dan laporan pertanggungjawaban bulan lalu serta target pendapatan yang terdapat pada DPA SKPD.

Pengendalian adalah proses keterbukaan melakukan kontrol terhadap proses perencanaan pengeluaran dengan implementasi. Bentuk pengendalian ini dapat dilakukan dalam dua bentuk yaitu preventif dan refresif. Dalam anggaran berbasis kinerja, pengendalian yang bersifat preventif dilakukan dengan membuat kebijakan yang meliputi Analisa Standar Belanja (ASB) dan Standar Harga, dengan memperhatikan hal-hal seperti, komprehensif dan disiplin, dapat diprediksi.

Indra Bastian menjelaskan tentang prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

1. Akuntabilitas
2. *Value for money*
3. Kejujuran
4. Transparan
5. Pengendalian<sup>48</sup>

Akuntabilitas dalam prinsip pengelolaan keuangan daerah ini bermakna bahwa pengeluaran daerah yang dibiayai oleh pajak dan retribusi harus dipertanggungjawabkan dan disajikan dalam bentuk laporan yang didalamnya terungkap segala hal yang menyangkut dana publik. Pertanggungjawaban ini dilakukan kepada dua pihak yaitu DPRD dan masyarakat. Proses akuntabilitas kepada DPRD telah terformat dengan baik, yaitu setiap akhir anggaran kepala daerah harus melaporkan segala yang terjadi berkaitan dengan penggunaan dana.

---

<sup>48</sup> Indra Bastian, *Sistem Akuntansi Sektor Publik*, Edisi 2, Salemba Empat, Jakarta, 2006, hal. 32

Sedangkan akuntabilitas terhadap masyarakat masih belum ada mekanisme yang cukup dalam pertanggungjawaban.

*Value for money* merupakan anggaran yang berbasis kinerja menuntut adanya *output* yang optimal atas pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien dan efektif.

1. Ekonomis

Hubungan antara nilai uang dan masukan atau praktik pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga paling rendah. Setiap kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat dihilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu.

2. Efisiensi

Berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dikatakan efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*output*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya (*input*) yang terendah.

3. Efektivitas

Merupakan hubungan antara keluaran (*output*) suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran (*outcome*) yang harus dicapainya. Efektivitas dalam pemerintahan daerah dapat diartikan penyelesaian kegiatan tepat waktu dan dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang direncanakan. Namun demikian, penyimpangan dalam pelaksanaan tetapi mempunyai dampak yang menguntungkan pada kelompok penerima sasaran maka suatu

kegiatan dapat dikatakan efektif. Semakin besar kontribusi pengeluaran yang dilakukan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan dapat dikatakan efektif hanya dilihat dari proses kerja unit yang dimaksud.

Kejujuran ini bermakna bahwa dalam operasional keuangan daerah ini harus diserahkan kepada staf yang jujur serta memiliki integritas yang tinggi sehingga masalah korupsi sejak awal dapat dicegah. Penempatan pengelolaan yang baik akan mendorong terjadinya penghematan sebagai dampak kecilnya korupsi. Transparan merupakan bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan pengeluaran daerah sehingga publik dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang rencana anggaran pemerintah daerah dalam suatu tahun anggaran tertentu.

Transparan yaitu penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus sering dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis *varians* (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya *varians* dan tindakan antisipasi kedepannya.

Pengendalian adalah proses keterbukaan melakukan kontrol terhadap proses perencanaan pengeluaran dengan implementasi. Bentuk pengendalian ini dapat dilakukan dalam dua bentuk yaitu preventif dan refresif. Dalam anggaran berbasis kinerja, pengendalian yang bersifat preventif dilakukan dengan membuat kebijakan yang meliputi Analisa Standar Belanja (ASB) dan Standar Harga, dengan memperhatikan hal- hal sebagai berikut:

1. Komprehensif dan disiplin.
2. Dapat diprediksi.

### 2.1.6 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Sedangkan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Pasal 64 Undang- Undang republik Indonesia Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah sebagai berikut:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari:

- a. Pendapatan daerah
- b. Belanja daerah
- c. Pembiayaan daerah

Pendapatan daerah terdiri dari daerah (PAD), dana perimbangan dan lain- lain pendapatan yang sah.

PAD merupakan pendapatan dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan lain- lain pendapatan asli daerah yang sah. Pajak dan retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang telah diatur dalam perundang- undangan mengenai pajak dan retribusi daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah merupakan pendapatan daerah dari bagian laba dari penyertaan pemerintah daerah. Penyertaan daerah tersebut terdiri dari penyertaan pada badan

usaha milik daerah (BUMD), badan usaha milik negara (BUMN) dan usaha milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Dana perimbangan merupakan pendapatan daerah dari transfer dana dari pemerintah pusat berupa belanja untuk daerah. Dana perimbangan terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dana otonomi khusus dan dana penyesuaian.

Lain- lain pendapatan yang sah merupakan pendapatan dari hibah, dana darurat, dana bagi hasil pendapatan dari propinsi, dana penyesuaian, dana otonomi khusus dan bantuan keuangan dari pemerintah lain.

Menurut Bahtir Arif, Muchlis dan Iskandar (2009: 139) Belanja daerah diklasifikasikan dalam dua kelompok besar, yaitu:

1. Belanja tidak langsung
2. Belanja langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja tak langsung terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tak terduga. Belanja pegawai dalam hal ini belanja untuk gaji dan tunjangan secara penghasilan lain yang diberikan kepada pejabat dan pegawai negeri sipil daerah, termasuk di dalamnya pimpinan dan anggota DPRD.

Belanja langsung, merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang/ jasa dan belanja modal. Klasifikasi belanja sesuai sama dengan klasifikasi belanja sesuai fungsi dalam APBN. Hal ini untuk memudahkan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara.

Pembiayaan merupakan penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/ atau pengeluaran yang akan diterima kembali dan/ atau pengeluaran terkait dengan kekayaan daerah yang dipisahkan yang digunakan untuk menutup defisit atau menggunakan surplus.

Penyusunan APBD berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Penetapan prioritas anggaran pengeluaran daerah harus mengacu pada prinsip penganggaran terpadu (*unified budgeting*). Penganggaran terpadu adalah penyusunan rencana keuangan tahunan yang dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip pencapaian efisiensi alokasi dana.

Menurut Permendagri No.13 Tahun 2006, prinsip pengelolaan APBD adalah sebagai berikut:

1. Secara tertib
2. Taat pada peraturan perundang-undangan
3. Efektif
4. Efisien
5. Ekonomis
6. Transparan
7. Bertanggung jawab
8. Keadilan
9. Kepatutan
10. Manfaat

APBD harus dikelola secara tertib yaitu keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Taat pada peraturan perundang-undangan berarti pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Efektif merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Efisien merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

Ekonomis merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah. Transparan merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Bertanggung jawab merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif. Kepatutan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional. Manfaat untuk masyarakat bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Penyusunan APBD harus berdasar pada penganggaran terpadu. Penyusunan APBD dilakukan secara terintegrasi untuk seluruh jenis belanja. Penyusunan APBD tersebut juga harus berorientasi pada anggaran berbasis kinerja. Penganggaran di daerah harus di susun dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium-Term Expenditure Framework*). Kerangka

Pengeluaran Jangka Menengah adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju. Prakiraan Maju (*forward estimate*) adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun anggaran berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya.

Salah satu asas penting dalam menetapkan prioritas anggaran belanja yang dijabarkan dalam APBD adalah bahwa penentuan anggaran disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Secara khusus, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian sumber pendanaan yang cukup dan memiliki landasan hukum yang kuat.

Menurut (Pasal 18 PP Nomor 58 Tahun 2005). APBD mempunyai fungsi:

- a. Fungsi otorisasi
- b. Fungsi perencanaan
- c. Fungsi pengawasan
- d. Fungsi alokasi
- e. Fungsi distribusi
- f. Fungsi stabilisasi

Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan. Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman

untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/ mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 mengatur tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007. Secara singkat, pedoman tersebut meliputi:

- a. Sinkronisasi kebijakan pemerintah Pusat dengan kebijakan Pemerintah Daerah
- b. Prinsip dan kebijakan penyusunan APBD dan perubahan APBD

Sinkronisasi kebijakan pemerintah Pusat dengan kebijakan Pemerintah Daerah untuk mencapai sasaran prioritas pembangunan nasional, perlu dilakukan sinkronisasi program dan kegiatan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Selain itu, perlu ada keterkaitan antara sasaran program dan kegiatan provinsi dengan kabupaten/kota untuk menciptakan sinergi sesuai dengan kewenangan provinsi dan kabupaten/kota.

Penyusunan APBD perlu memperhatikan partisipasi masyarakat, pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD. Transparansi dan

akuntabilitas anggaran, APBD harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan.

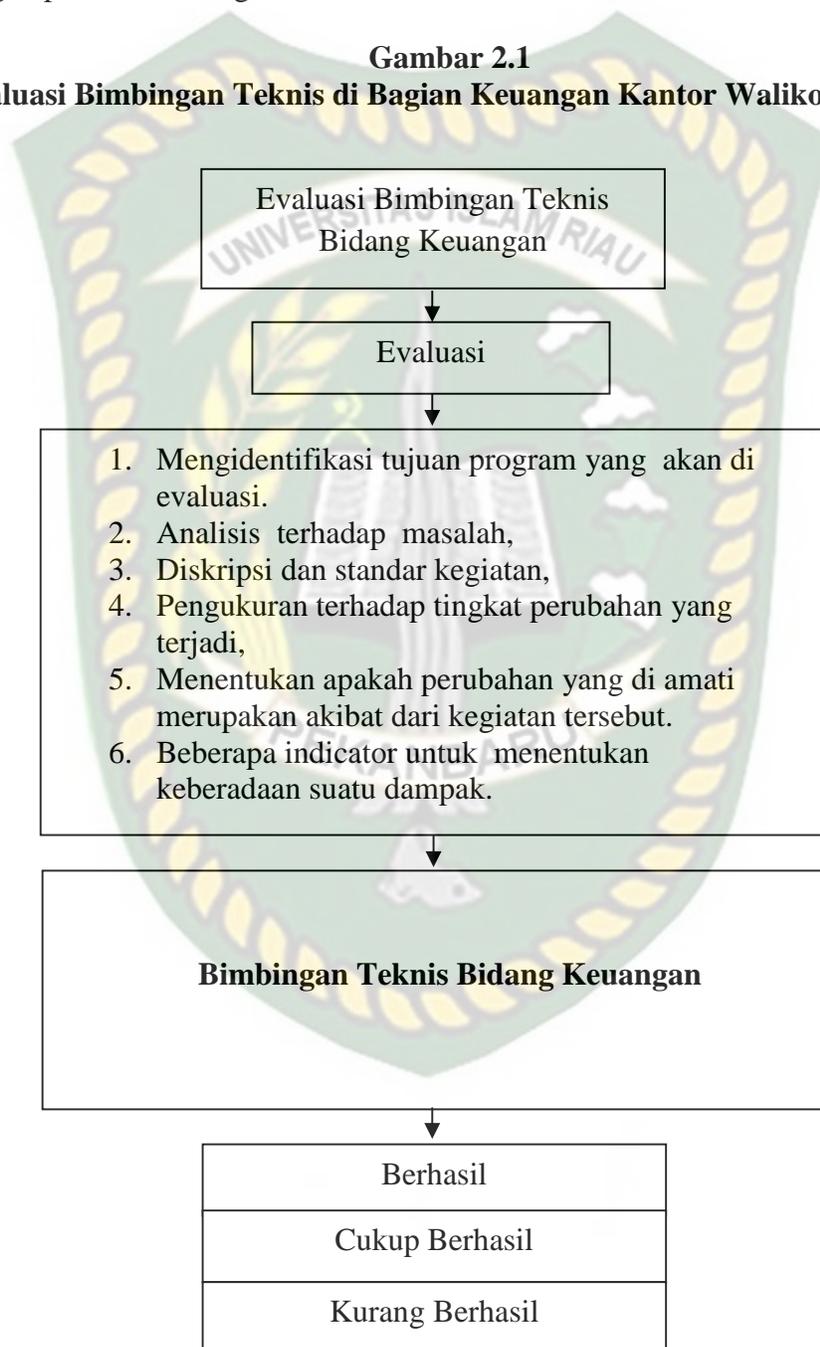
Penyusunan APBD juga harus mencerminkan kedisiplinan dalam menyusun anggaran, pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Keadilan anggaran, pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Dalam mengalokasikan belanja daerah, Pemerintah Daerah harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan. Efisiensi dan efektivitas anggaran, dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Penyusunan APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan peraturan daerah lainnya.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Sehubungan dengan konsep operasional. Maka dapat digambarkan kerangka penelitian sebagai berikut:

**Gambar 2.1**  
**Evaluasi Bimbingan Teknis di Bagian Keuangan Kantor Walikota Dumai**



### 2.3. Konsep Operasional

Dalam penelitian ini penulis menurunkan konsep operasional yang digunakan untuk menjelaskan batasan-batasan permasalahan sebagai berikut:

1. Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksi sesuai antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang mendasari kebijakan, membantu, menyesuaikan dan merumuskan kembali masalah.
2. Pelaksanaan adalah kegiatan untuk melaksanakan suatu kegiatan untuk mencapai tujuan.
3. Bimbingan adalah suatu kegiatan mempertahankan dan menyempurnakan apa yang telah ada.
4. Teknis adalah suatu tahapan yang lebih signifikan dalam melaksanakan suatu pekerjaan.
5. Dalam melaksanakan evaluasi kebijakan bimbingan teknis berhubungan dengan
  - a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan di evaluasi
  - b. Analisis terhadap masalah
  - c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
  - d. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
  - e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut.
  - f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

## 2.4. Operasional Variabel

Adapun operasional penelitian dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 2.1.**  
**Operasional Variabel Penelitian Evaluasi Pelaksanaan Bimbingan Teknis Di Bagian Keuangan Pada Kantor Walikota Dumai**

Konsep	Variabel	Indikator	Penilaian
Evaluasi membuahkn pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksiesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dan menyesuaikan dan merumuskan kembali masalah	Evaluasi Pelaksanaan Bimbingan Teknis Di Bagian Keuangan Pada Kantor Walikota Dumai	Mengidentifikasi tujuan program yang akan di evaluasi	a. Tujuan bagi instansi b. Tujuan bagi pegawai c. Tujuan bagi daerah
		Analisis terhadap masalah	a. Masalah pencatatan transaksi b. Masalah keuangan daerah c. Masalah pertanggung jawaban
		Deskripsi dan standarisasi kegiatan	a. Kebijakan pengelolaan keuangan daerah, b. Perencanaan dan penganggaran keuangan daerah, c. Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA), d. Anggaran Kas, e. Penatausahaan dan pertanggungjawaban penerimaan, f. Overview akuntansi pemerintah daerah, g. System akuntansi pemerintah daaerah, h. Pelaporan keuangan pemerintah daerah, dan i. Tinjauan perencanaan penganggaran dan pelaporan.
		Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi	a. Baik b. Cukup Baik c. Kurang Baik
		Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut	a. Perubahan Pencatatan b. Perubahan Pelaporan c. Perubahan pertanggung jawaban
		Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak	a. Keberhasilan b. Efektifitas c. Efisiensi

Sumber: Data Olahan, 2016