

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Agar penelitian ini mengandung unsur ilmiah, maka berikut ini di kemukakan beberapa konsep teoritis yang dianggap ada relevansinya dengan permasalahan yang diteliti. Untuk menjalankan sebuah Negara agar dapat mencapai kesejahteraan, ketentraman, dan keadilan bagi rakyatnya maka di perlukan penguasa yang mengatur dan mengelola segenap sumber daya untuk mencapai tujuan Negara. Dalam ilmu Negara, ilmu politik dikenal dengan istilah pemerintah. Sedangkan kegiatan pemerintah dalam menjalankan kekuasaan Negara biasanya disebut dengan pemerintahan.

Menurut Syafiie (2011:4) pemerintah berasal dari “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan seperti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Menurut Syafiie (2009:20) pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pemerintahan adalah

karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat, dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut Rasyid (2002:14-16) mengatakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan, tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat biasa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.

Sedangkan menurut Ndraha (2002:7) Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Secara umum fungsi pemerintahan menurut yang dikemukakan kaloh (2003:16), meliputi tiga hal, yaitu pelayanan kepada masyarakat (service), membuat pedoman arah atau ketentuan kepada masyarakat (regulation) dan pemberdayaan (empowerment).

Selanjutnya Ndraha (2003:76) menyebutkan berbagai konsep (definisi) pemerintahan adalah :

1. Bahan publik, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute providing (proses penyediaan) suatu jasa atau layanan melalui otoritas atau rivatisasi.

2. Pemerintah dalam arti luas, yaitu semua lembaga Negara seperti yang diatur dalam (konstitusi) suatu Negara.
3. Pemerintah dalam arti luas, yaitu semua lembaga Negara yang oleh di konstitusi Negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya di Indonesia dibawa UUD 1945 kekuasaan pemerintahan meliputi fungsi legislative dan fungsi eksekutif dan fungsi deduktif.
4. Pemerintah dalam arti sempit, yaitu lembaga Negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.
5. Pemerintah dalam arti sempit, yaitu lembaga Negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemeliharaan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dapat dianggap setara dengan tetapi lebih luas ketimbang pabrik pada perusahaan.
6. Pemerintah dalam arti pelayanan, yaitu pemerintah dianggap sebuah warung (toko) dan pemerintah adalah pelayanan yang melayani penlanggan (pembeli).
7. Pemerintah dalam arti pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan Negara pada tingkat pusat (tinggi), pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah Daerah.
8. Pemerintah dalam konsep pemerintahan Daerah, yaitu berbeda dengan pemerintah pusat yang mewakili Negara, pemerintah daerah dianggap

mewakili masyarakat, karena Daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya.

9. Pemerintah dalam konsep pemerintahan wilayah , yaitu pemerintah dalam arti ini dikenal dalam Negara yang menggunakan asas Dekonsentrasi dan Desentralisasi contohnya Indonesia dibawa Undang-undang.
10. Pemerintah dalam konsep pemerintah dalam Negeri, yaitu konsep ini berasal dari tradisi pemerintah Belanda (Binnenalans bestuur, BB pamong praja).
11. Pemerintah dalam konsep pemerintah yaitu semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empiris memproses jasa public dan layanan sipil.

Sedangkan Mahfud MD (2001:66) mengemukakan bahwa pemerintah adalah alat kelengkapan Negara yang bertugas memimpin organisasi Negara untuk mencapai tujuan Negara. Oleh sebab itu pemerintah seringkali menjadi personifikasi Negara.

Selanjutnya agar tugas dan fungsi pemerintah di Daerah dapat dijalankan dengan baik, maka aparatur pemerintah mempedomani asas-asas penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana yang telah ditetapkan UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yaitu :

1. Azaz *Desentralisasi*; yaitu azaz penyerahan sebagaimana urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. *Azaz Dekonsentrasi*; yaitu azaz pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabat di Daerah.
3. Tugas *Pembantuan*; yaitu azaz untuk turut sertanya pemerintah Daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintah pusat; yaitu asas untuk turut sertanya pemerintah Daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah Daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

## 2. Konsep Evaluasi

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

Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dari sesuatu. Tujuan evaluasi pendidikan adalah kegiatan atau proses penentuan nilai pendidikan, dilakukan perbandingan antara informasi-informasi yang telah berhasil di himpun dengan kriteria tertentu, untuk kemudian diambil keputusan atau dirumuskan kebijakan tertentu. Kriteria atau tolak ukur yang dipegang tidak lain adalah tujuan yang sudah ditentukan terlebih dahulu sebelum kegiatan pendidikan tersebut dilaksanakan.

Dalam aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data dan informasi, pengolahan, penafsiran, dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi adalah kegiatan atau proses mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi adalah proses dimana memahami atau memberi arti, mendapatkan dan mengkomunikasikan suatu informasi bagi petunjuk pihak-pihak pegambil keputusan.

Pengertian mengenai konsep evaluasi yang terkadang tak bisa dipisahkan dengan monitoring sering dijumpai. Menurut Casely dan Kumar (1987;44) evaluasi adalah penilaian berkala terhadap relevansi, penampilan, efisisensi dan dampak proyek tentang waktu, Daerah atau populasi.

Sedangkan interprestasinya secara umum adalah evaluasi bagi banyak organisasi adalah istilah umum yang digunakan bersama-sama dengan kaji ulang. Organisasi lain menggunakannya dalam pengertian yang lebih ketat sebagai penilaian yang komprehensif terhadap keluaran dan dampak proyek, apa sumbangannya terhadap pencapaian tujuan sasaran. Evaluasi biasanya dilakukan baik oleh orang dalam maupun orang luar untuk membantu pihak terkait dan pembuat keputusan belajar dan menetapkan pelajaran yang sudah dipetik. Evaluasi berfokus pada khusus pada dampak dan sustainibilitas.

Evaluasi adalah proses penilaian yang sistematis mencakup pemberian nilai, atribut, apresiasi, dan pengenalan permasalahan serta pemberian solusi-solusi atas permasalahan yang ditemukan. Evlauasi mempunyai kaitan yang erat dengan perencanaan yang secara utuh adalah salah satu fungsi dalam siklus management apa

aja yang dirncanakan. Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. (Santoso,2004;31).

Evaluasi adalah suatu proses untuk menjelaskan secara sistematis untuk mencapai objektif, efisien, dan efektif, serta untuk mengetahui dampak dari suatu kegiatan dan juga membantu pengambilan keputusan untuk perbaikan satu atau beberapa aspek program perencanaan yang akan datang.

Evaluasi merupakan pengawasan material untuk dapat hasil yang sesungguhnya dibandingkan dengan hasil yang diharapkan. (Tangkilisan,2003;56).

Dapat menyediakan informasi yang penting untuk membuat keputusan. Nilai yang difokuskan pada evaluasi adalah usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan objek.

Evaluasi adalah sebagai salah satu fungsi manajemen berurusan dan berusaha untuk mempertanyakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan dari suatu rencana sekaligus mengukur se-objektifitas mungkin hasil-hasil pelaksanaan tersebut dengan ukuran-ukuran yang dapat diterima.

Rencana program dan rencana proyek hanya dapat dibuktikan dengan evaluasi untuk keberhasilan rencana kegiatan. Agar dapat bermanfaat, evaluasi harus melembaga dan membudaya.

Evaluasi adalah suatu kegiatan yang mengukur dan memberi nilai secara objektif, dan valid, dimana beberapa 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. ( Wiryono Prodjodikoro, 2001;71).

Evaluasi adalah sebuah prses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan tersebut kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan. Evaluasi tersebut dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang di evaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat-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 apa yang diinginkan.

Adapun tingkatan-tingkatan evaluasi adalah sebagai berikut :

- a. Pra evaluasi, pada tahap ini ada hubungannya dengan pengarahan suatu proyek. Misalnya perlu adanya manajemen yang baik agar proyek/program dapat dimanfaatkan sesuai dengan rencana.
- b. Evaluasi antara, adalah evaluasi pada pertengahan implementasi, yaitu evaluasi ketika program atau proyek sedang mengatasi masalah. Hasil tersebut dapat dipakai untuk memodifikasi perencanaan atau strategi program/proyek. Misalnya mengubah sifat input, memodifikasi model intervensi dan menggeser penekanan atau kelompok target.
- c. Evaluasi akhir, adalah evaluasi ketika pembiayaan proyek tersebut berakhir. Evaluasi ini memberikan persepsi manfaat program dan

dampak terhadap kegiatan. Rekomendasi tersebut adalah untuk memperbaiki perencanaan selanjutnya dan memiliki hubungan dengan kebijakan.

Kriteria evaluasi menurut Tangkilisan (2003:62) ada 3 (tiga) macam yaitu sebagai berikut :

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

### **3. Konsep Kebijakan Publik**

Di Indonesia menggunakan istilah "*Kebijaksanaan dan Kebijakan*" dari terjemahan *Policy* yang dikatakan dengan keputusan pemerintah. Hal ini di ilhami oleh kata yang mempunyai arti kewenangan dan kekuasaan yang dipegang oleh pemerintah, bertujuan untuk mengarahkan dan bertanggungjawab melayani umum. Pandangan ini dijelaskan dengan pengertian "*Publik*" yang berarti pemerintah, masyarakat dan umum.

Perbedaan Kebijaksanaan dan kebijakan, yang membedakan istilah “*Policy*” sebagai keputusan pemerintahan yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat, dengan istilah “*Discretion*” yang artinya keputusan yang bersifat kasuistis untuk satu hal.

William N Dunn (2003;22) mengemukakan proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan digambarkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur dalam urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, abodsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Untuk menilai suatu keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator. Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (2003:429-499) yaitu:

1. Efektifitas

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, sellau diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.

2. Efisiensi

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir

umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektifitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisiensi.

### 3. Responsivitas

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

### 4. Kecukupan

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.

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

### 5. Ketepatan

Berarti kelayakan, adalah kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak.

Menurut Eystone (1971:18) yang merumuskan dengan pendek bahwa kebijakan public ialah “ *the relationship of governmental unit to its environment*” ( antar hubungan yang berlangsung diantara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya ).

Menurut Wilson (2006:154) yang merumuskan kebijakan public sebagai berikut : *“The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)”* (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk di implementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi))

Menurut Nugroho (2006;25) Kebijakan publik adalah yang mengatur kehidupan seorang atau golongan. Sedangkan pelaksanaan kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan.

#### **4. Teori Evaluasi Program**

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi nenerapa skala nilai terhadap hasil kebijaksanaan dan program. Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran, pemberian angka dan penilaian kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil atau kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau saaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau

program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi (Dunn, 1999;90).

Menurut Bryant dan White dalam kuncoro (1997;67) evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata evaluasi berarti penilaian hasil.

Anderson (dalam Arikunto,2004;1) memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Sedangkan Stuffleam (dalam Arikunto,2004;1) mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencaciran dan pemberian informasi bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternative keputusan.

Sejalan dengan hal diatas, Suharsimi Arikunto dan Abdul Jabar (2004;14) mengungkapkan bahwa evaluasi program adalah proses penetapan secara sistematis tentang nilai, tujuan, efektifitas atau kecocokan sesuatu sesuai dengan kriteria tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses penetapan keputusan itu didasarkan atas perbandingan secara hati-hati terhaap data yang di observasi dengan menggunakan standar tertentu yang telah dilakukan.

Ralp Tyler (dalam Arikunto, 2004;8) mendefinisikan bahwa evaluasi prgram adalah proses untuk mengetahui apakah tujuan program sudah dapat terealisasi. Menurut Endang Mulyatiningsih (2011;114-115), evaluasi program dilakukan dengan tujuan menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan organisasi. Hasil

evaluasi ini penting untuk mengembangkan program yang sama ditempat lain dan mengambil keputusan sebuah program, apakah program perlu diteruskan, diperbaiki, atau dihentikan.

Sejalan dengan hal diatas, menurut Endang Mulyatiningsih (2011;116) mengungkapkan bahwa evaluasi program dilakukan dengan metode CIPP (Context, Input, Proses dan Product). Evaluasi ini dikenal dengan evaluasi formatif dengan tujuan untuk mengambil keputusan dan perbaikan program.

- a. Context (konteks) adalah mengidentifikasi latar belakang perlunya mengadakan perubahan atau munculnya program dari beberapa subjek yang terlibat dalam pengambilan keputusan.
- b. Input adalah mengidentifikasi dan mmenilai kapasitas sumber daya, bahan, alat dan biaya untuk melaksanakan program yang dipilih.
- c. Process (proses) adalah evaluasi bertujuan mengidentifikasi atau memprediksi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kegiatan atau implementasi program.
- d. Produk adalah mengukur, menginterpretasikan dan memutuskan hasil yang telah dicapai oleh program yaitu apakah telah memenuhi kebutuhan sesuai dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

## 5. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Linton (dalama soekanto, 2006:22) mendefinisikan masyarakat merupakan setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja sama sehingga mereka dapat

mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan social dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas.

Pemberdayaan masyarakat menurut Widjaja (2003:169) ialah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, secara mandiri baik dibidang ekonomi, sosial, agama dan budaya. Dari pengertian diatas dapat dilihat penjelasan mengenai pemberdayaan merupakan tindakan yang dilakukan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan mereka.

Selanjutnya Sedarmayanti (2004:116) mengemukakan pemberdayaan adalah pengembangan potensi ekonomi rakyat, hakekat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, sehingga terpelihara tatanan nilai budaya setempat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat untuk membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan (Hakim, 2010:66). Masyarakat yang mampu dikatakan berdaya jika mereka memiliki kekuatan fisik dan mental yang kuat dan terdidik. Bukan itu saja yang menjadi sumber keberdayaan bagi masyarakat, nilai kekeluargaan dan kegotong-royong juga menjadi poin didalam membentuk keberdayaan masyarakat. Masyarakat yang berdaya akan membentuk keberdayaan disegala aspek kehidupan, sehingga pada akhirnya masyarakat akan lebih mandiri. Ini yang menjadi titik akhir dari pemberdayaan masyarakat.

Menurut Soetomo (2011:69) pemberdayaan masyarakat adalah sebuah pendekatan yang memberikan kesempatan, wewenang yang lebih besar kepada masyarakat local untuk mengelola proses pembangunannya.

Menurut Hakim (2010:66) upaya memberdayakan masyarakat dapat ditempuh melalui tiga cara, yaitu :

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling), adanya dorongan (encourage), adanya kesadaran (awareness). Potensi-potensi yang ada harus dikembangkan dengan cara memberikan dorongan untuk membangun daya yang dimiliki masyarakat dan daerah tersebut. Kesadaran akan pentingnya potensi daerah untuk dikembangkan juga menjadi hal yang wajib dilaksanakan untuk memberdayakan masyarakat.
2. Memperkuat potensi daya yang dimiliki oleh masyarakat (empowering). Penguatan yang dilakukan adalah dengan membentuk suatu pola yang mampu memperkuat atau membangun daya yang dimiliki oleh masyarakat.
3. Memberdayakan juga mengandung arti melindungi. Melindungi berdiri sendiri untuk menciptakan kemandiriannya sendiri. Keberdayaan yang baru disusun oleh masyarakat itu sendiri harus dilindungi dari adanya pihak kuat atau factor eksternal untuk memasuki masyarakat tersebut, sehingga lambat laun akan menggeser usaha-usaha yang telah disusun

oleh masyarakat. Hal ini dapat mematikan keberdayaan masyarakat oleh  
Karena faktor eksternal telah dimasuk didalamnya.

Dengan diadanya kegiatan pemberdayaan masyarakat ini maka akan dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri, yang sudah biasa mengerti akan pentingnya pemberdayaan masyarakat dan biasa mewujudkan pembangunan didaerah. Jadi dari penjelasan diatas penulis menyimpulkan pemberdayaan masyarakat adalah upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat yang mana tindakan yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan mereka.

### **B. Kerangka Pemikiran**

Kerangka Pikir adalah untuk membentuk, menjelaskan pemikiran dan konsep dalam menganalisa dan memecahkan masalah yang dihadapi sehubungan dengan penelitian ini, dengan memaparkan keterkaitan antara variabel penelitian dengan indikator-indikator tertentu, berdasarkan konsep maupun teori yang dianggap relevan, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna dan maksud penelitian. Untuk lebih jelas, akan menampilkan pada gambar sebagai berikut :

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran tentang Evaluasi Pelaksanaan Program Kegiatan Seksi Rehabilitasi dan Pemberdayaan Penyandang Cacat Di Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru**



*Sumber : Modifikasi Penelitian, 2016*

### **C. Hipotesis**

Adapun hipotesis yang dikemukakan sebagai jawaban rumusan sementara maka penulis dapat menarik kesimpulan sementara atau hipotesis jika pelaksanaan program kegiatan seksi rehabilitasi dan pemberdayaan pada dinas sosial dan pemakaman terhadap masyarakat penyandang cacat di Kota Pekanbaru berjalan dengan baik, maka akan terwujud kesejahteraan sosial bagi penyandang cacat.

#### **D. Konsep Operasional**

Konsep merupakan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Konsep mempunyai tingkah generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep kepada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur.

Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

1. Kebijakan publik adalah yang mengatur kehidupan seorang atau golongan. Sedangkan pelaksanaan kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan.
2. Evaluasi program adalah suatu penilaian mengenai tujuan menunjukkan sumbangan program terhadap pencapaian tujuan organisasi.
3. Dinas Sosial dan Pemukiman adalah unsur dai pelaksanaan otonomi daerah, yang melaksanakan tugas dan tanggung jawab perangkat daerah bidang Sosial dan Pemukiman berdasarkan tugas pembantuan.
4. Pemerintah daerah penyelenggaraan uusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

5. Bimbingan sosial adalah serangkaian kegiatan untuk menumbuhkan kemauan dan kemampuan sasaran Bimbingan Keterampilan sosial agar mereka dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara normatif.
6. Keterampilan sosial adalah kesatuan berbagai keterampilan teknis bidang fisik, mental sosial dan keterampilan kerja yang dijadikan wahana bagi pemulihan, peningkatan dan pengembangan harga diri, kepercayaan diri, kesadaran dan tanggung jawab sosial penguasaan atau lebih jenis keterampilan kerja untuk menciptakan lahan pekerjaan secara normatif.
7. Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara layak.

Penyandang cacat terdiri dari :

- a. Penyandang cacat fisik
  - b. Penyandang cacat mental
  - c. Penyandang cacat fisik dan mental.
8. pemberdayaan adalah pengembangan potensi ekonomi rakyat, hakekat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, sehingga terpelihara tatanan nilai budaya setempat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat untuk membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan (Hakim, 2010:66).
  9. Efektifitas Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan yang secara

dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

10. Efisiensi Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektifitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisiensi.
11. Responsivitas Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
12. Kecukupan Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
13. Pemerataan, seberapa biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda.
14. Ketepatan Berarti kelayakan, adalah kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak.

### E. Operasional Variabel

Operasional variabel penelitian ini yaitu tentang pelaksanaan program kegiatan bidang rehabilitasi dan pemberdayaan penyandang cacat. Adapun penjabaran variabel-variabel tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada table berikut ini :

**Tabel II.2: Operasional Variabel Tentang Evaluasi Pelaksanaan Program Kegiatan Seksi Rehabilitasi Dan Pemberdayaan Penyandang Cacat Di Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	ukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi merupakan pengawasan material untuk dapat hasil yang sesungguhnya dibandingkan dengan hasil yang diharapkan (tangkilisan, 2003;56)	Evaluasi pelaksanaan program rehabilitasi dan pemberdayaan penyandang cacat	1. Efektivitas  2. Efisiensi  3. Responsivitas	a. Tujuan program tercapai b. Hasil yang diharapkan terwujud c. Hasil yang memuaskan  a. Ketersediaan personil b. Ketersediaan biaya c. Ketersediaan waktu pelatihan  a. Bentuk riil pelatihan b. Tindakan yang dilakukan	Baik Cukup baik Kurang baik  Baik Cukup baik Kurang baik  Baik Cukup baik

1	2	3	4	5
		4. Kecukupan	<ul style="list-style-type: none"> <li>c. Dampak pelatihan</li> <li>a. Efektifitas pelatihan memuaskan kebutuhan</li> <li>b. Nilai kebutuhan</li> <li>c. Pelatihan menimbulkan masalah</li> </ul>	<p>Kurang baik</p> <p>Baik Cukup baik</p> <p>Kurang baik</p>
		5. Pemerataan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Survey dilakukan secara merata</li> <li>b. Penetapan kegiatan berdasarkan hasil survey</li> <li>c. Kegiatan yang dilakukan harus sama sesuai dengan standar prosedur</li> </ul>	<p>Baik Cukup baik</p> <p>Kurang baik</p>
		6. Ketepatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Keberhasilan pelatihan</li> <li>b. Manfaat pelatihan</li> <li>c. Pelatihan sesuai tujuan</li> </ul>	<p>Baik Cukup baik</p> <p>Kurang baik</p>

*Sumber : Modifikasi Penelitian, 2016*

## F. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui Pelaksanaan Program Bimbingan Rehabilitasi dan Pemberdayaan Masyarakat Penyandang Cacat pada Dinas Sosial dan Pemukiman di Kota Pekanbaru, akan dijelaskan kedalam beberapa indikator. Selanjutnya indikator ini akan dijabarkan dalam beberapa sub indikator dijelaskan satu per satu yang juga menjadi poin-poin dari pelaksanaan program dinas sosial dan pemukiman kota pekanbaru. Kategori penilaian terhadap pengertian seluruh indikator variabel pelaksanaan program kegiatan dinas sosial dan pemukiman kota pekanbaru dalam pemberdayaan penyandang cacat dibagi dalam 3 kelompok kategori yaitu : baik, cukup baik dan tidak baik.

- Baik : Apabila semua indikator berada pada kategori baik berada pada interval 67 - 100% berkategori baik.
- Cukup Baik : Apabila sebagian besar dari indikator berada pada kategori baik atau berada pada interval 34 - 66% berkategori cukup baik.
- Kurang Baik : Apabila sebagian kecil dari indikator berada pada kategori baik atau pada interval 0 - 33% berkategori kurang baik.

Dikatakan Telaksana, Kurang terlaksana, Tidak terlaksananya indikator-indikator dimaksud tergantung hasil pengklasifikasian diukur dengan menggunakan pedoman sebagai berikut :

1. Efektivitas diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak 1 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\leq$  (33%)

2. Efisiensi diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden berada pada interval  $\leq$  (33%)

3. Responsivitas diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak 1 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\leq$  (33%)

4. Kecukupan diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak 1 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\leq$  (33%)

5. Pemerataan diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak 1 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\leq$  (33%)

6. Ketepatan diklasifikasikan sebagai berikut:

Baik : Apabila semua item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada interval  $\geq$  (67-100%)

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval (34-66%)

Kurang Baik : Apabila hanya 1 atau tidak 1 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada interval  $\leq$  (33%)