

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

1.1 Kajian Pustaka

Dalam rangka memperjelas arah dan tujuan penelitian ini sesuai dengan judulnya, maka perlu diberikan beberapa pengertian umum yang erat hubungannya dengan penulisan terutama dalam menganalisa masalah yang dibahas.

2.1.1 Teori Pemerintahan

Pemerintahan 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 kecakapan untuk berkomunikasi sangat diperlukan dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat untuk melaksanakan program pemerintah.

Pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Bahwa Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.¹

Proses pemerintahan dalam suatu negara sangat bergantung pada bentuk pemerintahan negara yang bersangkutan sehingga berdampak pada penyusunan dan pelaksanaan hukum

¹ Hamdi, Muklis. *Desentralisasi dan Pembembangan Daerah*. Makalah pada Lokakarya Governance Administration and Development. (London: Mac Millien Press, 1999). hlm 52

administrasi negara pada negara tersebut. Tentang bentuk-bentuk pemerintahan, Robert Mac Iver mengemukakan bahwa iktisar format pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki dan pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki (*oligarchy*) adalah sistem pemerintahan yang bergantung pada “penguasa tunggal” dengan kekuasaan eksklusif dan absolut. Pada awalnya bentuk-bentuk pemerintahan yang dikendalikan oleh “raja” atau “ratu” sebagai penguasa turun-temurun yang memiliki kekuasaan eksklusif yang tidak terbatas. Bentuk-bentuk pemerintahan berbasis ada konstitusi oligarki adalah pemerintah yang bersifat monarki (*monarchy*), pemerintah yang bersifat diktator (*dictatorship*), pemerintah yang bersifat teokratis (*theocracy*) dan pemerintahan yang bersifat pluralistik (*plural headship*).²

Menurut Rosenthal dan Syafii’e bahwa pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjuk cara kerja dalam dan keluar struktur dan proses pemerintahan umum.³

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 diproduksi, mendistribusikan atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan sipil.⁴

Sejalan Dengan Itu, Kaufman menyebutkan bahwa : Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan

² Munaf, Yusri. *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016). hlm 47

³ Inu Kencana Syafii’e, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2005). hlm 21

⁴ Ndraha, Taliziduhu. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 1 dan 2, (Jakarta: Renika Cipta, 2003). hlm 7

memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.⁵

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan nasional, pemberdayaan dan peranan pemerintah sangat penting. Oleh karena itu pemerintahan haruslah secara optimal dan efektif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pemerintah memerlukan birokrasi sebagai lembaga yang bertugas melayani kepentingan masyarakat dan sekaligus menjalankan kebijaksanaan pemerintah. Birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas Negara dalam berbagai unit organisasi dibawah depatemen dan lembaga non depatemen baik dipusat maupun di daerah seperti tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa dan kelurahan.

Menurut Sedarmayanti, pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagaimana pemerintah yang di hormati kedudukan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup:

1. Meliputi segenap bangsa indonesia dan melindungi seluruh tumpah darah indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kesejahteraan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁶

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat dan jelas, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, dan bertanggung jawab, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁷

⁵ Thoha, Miftah. *Prilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996). hlm 101

⁶ Sedarmayanti, *Good Governance, (Kepemerintahan Yang Baik)*, (Bandung: Bandar Maju, 2004), hlm. 9.

⁷ *Ibid.*, hlm. 195

Menurut Ndraha pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap warga negara masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah antara lembaga serta antara yang memerintah dengan yang diperintah. Menurut Ndraha, pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah (unit kerja) bekerja memenuhi dan melindungi tuntutan (harapan, kebutuhan) yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan.⁸

Menurut Syafiie ilmu pemerintahan adalah ilmu yang pemerintahan bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam hubungan pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintah maupun pembangunan menghendaki terlaksananya berbagai kebijakan dan program oleh seluruh badan pemerintah.⁹ Berbagai pelaksanaan program dan pencapaian sasaran pembangunan yang ada merupakan kegiatan yang bersifat antar sektor dan antar lembaga. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan bagi pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan diharapkan dapat terlaksana dengan kualitas dan kemampuan dari penyelenggaraan tersebut, selain pelaksanaan tugas pemerintahan umum yang telah ada maka pemerintahan kecamatan juga melaksanakan tugas umum pemerintahannya yang merupakan sebagaimana pendukung dari tugas pemerintahan umum yang ada.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi hakiki yaitu :

1. Pelayanan (*service*)
2. Pemberdayaan (*empowerment*) dan

⁸ Ndraha, Taliziduhu. *Kybernology & Metodologi: Metodologi Ilmu Pemerintahan*, (Tangerang: Sirao Credentia Center, 2010), hlm. 6

⁹ Inu Kencana Syafie, *Op.,Cit*, hlm. 20

3. Pembangunan (*development*)¹⁰

Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Sementara itu Ndraha, menegaskan fungsi pemerintahan tersebut dapat diringkas menjadi dua macam fungsi yaitu :

1. Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*servis*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan layanan civil termasuk layanan birokrasi.
2. Pemerintahan mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*) sebagai penyelenggaraan pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.¹¹

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

Sementara itu Sedermayanti, mengatakan bahwa pemerintah atau government adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, negara bagian atau Negara Kota sebagainya. Sedangkan ke pemerintahan atau *governance* adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.¹²

¹⁰ Rasyid, M. Ryass. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. (Jakarta. Yasrsif Watampone, 1997). hlm 13

¹¹ Ndraha, Taliziduhu, *Op.Cit.*, hlm 85

¹² Sedermayanti. *Manajemen Sumber Daya Manusia: reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: Reflika Adimata,2011). hlm 24

Selanjutnya pandangan lain tentang pengertian ilmu pemerintahan dikemukakan oleh Nugroho yang menegaskan bahwa: “Ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses dari pemerintahan umum, baik bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses tersebut secara internal maupun eksternal. Yang dimaksud dengan pemerintahan umum adalah keseluruhan struktur dan proses-proses didalam mana terlibat kebijakan-kebijakan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama (pemerintah dan yang diperintah).¹³

Kemudian Kansil Menjelaskan Ilmu pemerintahan adalah Ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara internal maupun secara eksternal, yaitu terhadap warga negara.¹⁴

Sementara itu pakar pemerintahan Ndraha, istilah *Good Governance* dapat diartikan sebagai pemerintah dan dapat juga diartikan pemerintahan maka dapat dikatakan bahwa pemerintah dan pemerintahan adalah dua maksud yang sama yaitu :

- a. Pemerintahan adalah: semua badan atau organisasi yang berfungsi untuk memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
- b. Pemerintah adalah: pemerintah dalam arti luas didefinisikan sebagai seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahwa dalam arti luas ini pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara.¹⁵

Sebagaimana diketahui pemerintah dituntut untuk bertindak profesional dalam menjalankan fungsi-fungsi roda pemerintahan: menurut Rasyid fungsi utama pemerintahan adalah :

1. Fungsi pengaturan yang dijalankan oleh MPR, Presiden dan DPR. MPR membuat dan merubah UU, membuat ketetapan-ketetapan MPR dan keputusan-keputusan MPR, Presiden bersama-sama dengan DPR membuat UU, sementara Presiden Sendiri dapat membuat Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (PERPU) yang kedudukannya setara dengan Undang-Undang tetapi harus

¹³ Nugroho, Rian. *Publik Policy, Teori Kebijakan Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik Kebijakan sebagai The Fifth Estate-Metode penelitian Kebijakan*. (Jakarta: PT. Gramedia, 2008).. hlm 229

¹⁴ Kansil. C.S.T. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. (Bandung: PT. Refika Aditama, 2003). Hlm 225

- mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya dan kalau tidak disetujui maka harus dicabut.
2. Fungsi pemberdayaan yang dijalankan oleh pihak eksekutif/ Presiden. Lembaga ini sebagai pemegang wewenang untuk melaksanakan kebijaksanaan yang dapat secara langsung mendorong pemberdayaan masyarakat. Meskipun demikian, fungsi yang dilakukan oleh pemerintah ini juga melibatkan MPR, terutama sekali melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada di dalam GBHN dan ketetapan-ketetapan lainnya.
 3. Fungsi pelayanan sebagaimana halnya dengan fungsi pemberdayaan, lebih banyak dilakukan oleh eksekutif/ Presiden. Hal ini dikarenakan lembaga ini yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat dan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diimplementasikan.¹⁶

Berdasarkan fungsi roda pemerintahan, maka dapat dijelaskan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan sangat tergantung pada kesempurnaan Aparatur Negara dalam menjalankan pemerintahan khususnya Pegawai Negeri Sipil. Karena itu dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, peradaban moder, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi diperlukan pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur Aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada era otonomi daerah saat ini merupakan momentum yang sangat baik untuk suatu pembaharuan struktur birokrasi publik yang lebih desentralisasi dan tidak dilengkapi oleh banyaknya aturan organisasi dan prosedur yang terdefenisi dengan jelas (formalitas rendah) yang memungkinkan para birokrat pelaksanaan mendapat keleluasaan untuk melakukan diskripsi yang adaktif dengan perubahan yang ada. Dengan demikian juga halnya dengan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat oleh pemerintah kecamatan. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang membawa kita kearah tujuan yang diinginkan. Para birokrat sebagaimana administator haruslah mempunyai moral dalam penyelenggaraan kegiatan

¹⁶ Rasyid, M. Ryass. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia.* (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES, 1998), hlm 14

adminitrasinya. Karena kegiatan ini dituntut untuk menegakkan kebenaran dan kebaikan, untuk mewujudkannya maka diperlukan sumber daya manusia dan para administator itu sendiri.

Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, pada dasarnya ada 3 (tiga), yaitu:

1. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas Pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau desa, dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹⁷

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Menurut Siswanto Sunarno menjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.¹⁸

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie, dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil.¹⁹

¹⁷ <http://4iral0tus.blogspot.co.id/2011/04/asas-penyelenggaraan-pemerintah-daerah.html>

¹⁸ Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2008), hlm. 2

¹⁹ Asshiddigie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. 423

Organisasi merupakan elemen yang amat diperlukan di dalam kehidupan manusia (apalagi dalam kehidupan modern). Organisasi membantu dalam melaksanakan hal-hal atau kegiatan-kegiatan yang tidak dapat di laksanakan dengan baik sebagai individu. Di samping itu, dapat dikatakan lagi bahwa organisasi membantu masyarakat, membantu kelangsungan pengetahuan dan ilmu. Organisasi yang efektif dapat memberikan kontribusi pada keberhasilan dari kinerja organisasi pemerintah, demikian juga dengan penerapan pelayanan publik. Kemampuan organisasi dalam menerapkan sebuah peraturan baru dipengaruhi tiga hal pokok yaitu: struktur organisasi, personel (*humas resources*) dan finansial. Meskipun suatu kebijakan sudah dirumuskan dengan jelas dan memungkinkan untuk diimplementasikan dengan mudah akan tetapi masih berpeluang untuk gagal oleh kelemahan struktur organisasi dan kelembagaan sistem. Struktur yang ketat dan tersentralisir akan mendukung kepatuhan. Jika semua dalam kondisi sama baik itu struktur dan sebagaimana keberhasilan implementasi nampak akan sangat tergantung pada karakter dari tujuan kebijakan itu sendiri, jumlah staf yang memadai, ahli dan mempunyai motivasi tingkat akan mempermudah proses konversi pesan kebijakan menjadi realitas.

Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota, bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah.²⁰ Pengaturan penyelenggaraan kecamatan baik dari sisi pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya secara legalistik diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai perangkat daerah, Camat mendapat pelimpahan wewenang yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.

²⁰ Nurcholis, Hanif. *Pertumbuhan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama, 2005), hlm.133

Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota melalui Sekretaris Daerah dan Kabupaten/Kota. Pertanggungjawaban Camat kepada Bupati atau Walikota melalui Sekretaris Daerah adalah pertanggungjawaban administratif. Pengertian melalui bukan berarti Camat merupakan bawahan langsung Sekretaris Daerah, karena secara struktural Camat berada langsung dibawah Bupati/Walikota.

2.1.2 Teori Evaluasi

Menurut kamus besar Indonesia, evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik itu dari jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahliannya. Evaluasi adalah suatu proses penilaian positif dan negatif atau juga gabungan dari keduanya.²¹

Menurut Bryan dan White, evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadidan juga mengapa hal ini terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program atau rencana.²² Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu: perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa ada evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah kata sarapan dari bahasa inggrisnya yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penafsiran.

Menurut Suharto, evaluasi dapat dilakukan terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan, maksudnya adalah:

“Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan, serta sejauh mana program dan

²¹ Depatemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1978. hlm 45

²² Bryan, Carobe dan Louis G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, (Jakarta: LP3ES. 1987). hlm 15

pelayanan sosial mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauhmana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Berdasarkan evaluasi ini, dirumuskanlah kelebihan dan kekurangan kebijakan yang akan dijadikan masukan bagi penyempurnaan kebijakan berikutnya atau perumusan kebijakan baru”.

Menurut Subarsono evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat evaluasi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui beberapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan masukan untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Menurut Siagian mendefinisikan evaluasi sebagai proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang harusnya dicapai. Lebih lanjut dijelaskan oleh Siagian bahwa yang perlu diperhatikan dalam evaluasi (penilaian) yakni:²³

1. Bahwa penilaian adalah fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati atau hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
3. Bahwa penilaian menunjukkan kesenjangan antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai.

Evaluasi menurut Al Amin merupakan penilaian atas keberhasilan atau kegagalan program yang dan kegiatan sesuai dengan sasaran pelaksanaan kegiatan dan tujuan yang telah ditetapkan. Demikian juga dengan evaluasi kebijakan yang merupakan salah satu tahap penting

²³ S. P. Siagian, *Meningkatkan Produktifitas Kerja*, (Jakarta: PT. Asdi Mahasatya, 2002), hlm. 117

dalam siklus kebijakan. Pada umumnya evaluasi kebijakan dilaksanakan setelah kebijakan publik tersebut diimplementasikan. Hal ini dimaksudkan dalam rangka menguji tingkat kegagalan dan keberhasilan, keefektifan dan keefisienannya.

Evaluasi menurut Ndraha yaitu perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisis akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.²⁴ Ndraha Juga mengatakan bahwa evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Adapun berbagai fungsi model evaluasi tiga diantaranya :

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (prilaku, *treatment*) tolak ukur adalah *before*.
2. Model *das solen-dassein*, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya, tolak ukur adalah *das sollen*.
3. Model kelompok kontrol-kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.²⁵

Sedangkan menurut Ahmad, mengatakan bahwa evaluasi diartikan sebagai proses sistematis untuk menentukan nilai sesuatu (ketentuan, kegiatan, keputusan, unjuk kerja, proses, orang, obyek, dll.) berdasarkan kriteria tertentu melalui penilaian.

Menurut Zean Badudu evaluasi adalah penilaian atau memaksa untuk menilai pekerjaan yang sudah dilakukan, bagaimana hasilnya (cukup baik atau buruk). Selanjutnya menurut Siagian faktor-faktor pendukung kegiatan penilaian tersebut adalah :

1. Terciptanya sasaran yang ditetapkan dicapai
2. Tersedianya dana, dan prasarana yang diperlukan
3. Pengetahuan dan keterampilan manajerial yang mukhtahir, tidak ketinggalan zaman yang sesuai dengan tuntutan lingkungan eksternal
4. Keunggulan produk organisasi sehingga para pesaing tersebut dapat menandingkannya
5. Loyalitas dedikasi, dan semangat kerja yang tinggi dari para pelaksanaan berbagai kegiatan operasional
6. Interaksi positif antara berbagai bantuan kerja yang menumbuhkan kerja sama yang intim dan serasi

²⁴ Ndraha, Taliziduhu. *Op., Cit.*, hlm. 21

²⁵ *Ibid.* hlm 202

7. Tepatnya rincian strategi bidang fungsional dan operasional dikaitkan dengan tujuan, misi, sasaran jangka panjang dan strategi induk organisasi
8. Diwaspadai juga kemungkinan diraih juga keberhasilan semua dan arti bahwa keberhasilan yang diraih itu hanya karena sasaran dan standar mutu kerja yang ditentukan terlalu rendah, sehingga tanpa upaya yang maksimalpun, keberhasilan pun akan dicapai juga.

Tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Selanjutnya adalah bagaimana mengurangi dan menutup kesenjangan tersebut, jadi evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagaimana suatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan mencari kekurangan dan menutupi kekurangan tersebut. Tujuan dari evaluasi kinerja menurut Mangkunegara adalah untuk :

1. Meningkatkan saling pengertian di antara karyawan tentang persyaratan kinerja
2. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu
3. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karir atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang
4. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai potensinya
5. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khususnya rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang ingin diubah.

Sebagai suatu proses organisasi berarti serangkaian aktifitas kolektif sekelompok orang yang diawali dengan pentuan tujuan, pembagian kerja dengan perincian tugas tertentu, pendelegasian wewenang, pengawasan dan diakhiri dengan mengeluarkan tugas yang dilaksanakan. Menurut Waldo organisasi adalah struktur antara hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang, formal dan kebiasaan-kebiasaan dalam suatu sistem administrasi. Lebih jelas lagi organisasi menurut Persons menyebutkan bahwa organisasi merupakan suatu unit sosial (atau pengelompokan manusia) yang sengaja dibentuk dan dibentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Organisasi menurut Siagian adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang berkerja serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Atau lebih dikenal dengan tingkatan manajemen dalam organisasi, yang terdiri dari Top manajemen, Leader manajemen dan Lower manajemen.²⁶

William N. Dunn mengatakan evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.²⁷

Bila dilihat dari fungsi evaluasi memiliki tiga fungsi utama dalam analisis kebijakan yaitu

:

1. Ealuasi memberikan informasi yang salah dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai.
2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan target. Nilai diperiksa dengan mendefenisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadai kinerja kebijakan yang dapat memberikan sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan.²⁸

²⁶ S.P. Siagian, *Op.,Cit.*, hlm. 6

²⁷ Nugroho, Riant, *Public Policy*. (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2014), hlm 712

²⁸ Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. (Jakarta: Gramedia. 2004), hlm 536-237

Suharsini Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar Menyatakan bahwa terdapat dua macam tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan pada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus diarahkan pada masing-masing komponen. Dalam hak tersebut keduanya menyarankan agar dapat melakukan tujuannya, maka seorang evaluator program dituntut untuk mampu mengenali komponen-komponen program.²⁹

Adapun tujuan evaluasi yang dijelaskan oleh Sudjana yaitu :

1. Memberikan masukan bagi perencanaan program.
2. Menyajikan masukan bagi pengambil keputusan yang berkaitan dengan tindak lanjut, perluasan atau penghentian program.
3. Memberikan masukan bagi pengambilan keputusan tentang modifikasi atau perbaikan program.
4. Memberikan masukan untuk kegiatan motivasi dan pembinaan (pengawasan, supervisi, dan monitoring) bagi penyelenggaraan, pengelolah dan pelaksanaan program.³⁰

Disini juga dijelaskan tujuan evaluasi menurut Husein Kosasih mengemukakan bahwa evaluasi bertujuan agar dapat diketahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan misi dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program kegiatan dimasa yang akan datang.

2.1.3 Fungsi Pemerintah

Pemerintah dan pemerintahan mempunyai pengertian yang berbeda. Pemerintah merujuk kepada organ atau alat perlengkapan, sedangkan pemerintahan merujuk bidang tugas atau fungsi. Dalam arti sempit pemerintah hanyalah lembaga eksekutif saja. Sedangkan dalam arti luas, mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan-badan atau lembaga-lembaga, alat perlengkapan negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Dengan demikian pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

²⁹ Suharsimi Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar. *Evaluasi Program Pendidikan Pedoman Teoritis Bagi Praktis Pendidikan*. (Jakarta: Bumi Aksara: 2004). hlm 13

³⁰ Dikutip dalam www.wikipedia.org/tujuan-evaluasidiakses Senin, 29 Sep 2014 Pukul 00.06

Dalam arti sempit pemerintahan adalah segala kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Disamping itu dari segi structural fungsional pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu struktur dan organisasi dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara.

Pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer dan fungsi skunder. Fungsi primer yaitu sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil dan layanan birokrasi, sementara itu, fungsi skunder adalah sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang tidak mampu mereka penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya.³¹ Adapun fungsi-fungsi pemerintahan sebagai berikut:

a. Fungsi Primer

Fungsi primer merupakan fungsi pemerintah yang berjalan terus menerus dan memiliki hubungan positif dengan kondisi masyarakat yang diperintah. Maksudnya adalah fungsi primer dijalankan secara konsisten oleh pemerintah, tidak terpengaruh oleh kondisi apapun, tidak berkurang dan justru semakin meningkat jika kondisi masyarakat yang diperintah meningkat. Fungsi primer dibedakan menjadi dua:

1. Fungsi Pelayanan

Fungsi utama pemerintah adalah memberi pelayanan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat disemua sektor. Masyarakat tidak akan dapat berdiri sendiri memenuhi kebutuhan tanpa adanya pemerintah yang memberikan pelayanan. Ini

³¹ Ndraha, Taliziduhu. *Op., Cit* hlm 78-79

semua merupakan fungsi yang bersifat umum dan dilakukan oleh seluruh negara di dunia.³²

2. Fungsi Pengaturan

Pemerintah memiliki fungsi pengaturan (*regulating*) untuk mengatur seluruh sektor dengan kebijakan-kebijakan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lainnya, maksud dari fungsi ini adalah stabilitas negara terjaga, dan pertumbuhan negara sesuai yang diinginkan.³³

b. Fungsi Sekunder

Fungsi sekunder merupakan fungsi yang berbanding terbalik dengan kondisi dan situasi dimasyarakat. Maksudnya adalah semakin tinggi taraf hidup masyarakat, maka semakin tinggi *bargaining position*, tetapi semakin *integrative* yang diperintah, maka fungsi sekunder pemerintah berkurang atau turun. Fungsi sekunder dibedakan menjadi:

1. Fungsi Pembangunan

Fungsi pembangunan dijalankan apabila kondisi masyarakat melemah dan pembangunan akan dikontrol ketika kondisi masyarakat membaik (menuju taraf yang lebih sejahtera). Negara-negara terbelakang dan berkembang menjalankan fungsi ini lebih gencar dari pada negara maju.

2. Fungsi Pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan dijalankan jika masyarakat tidak mempunyai skill dan kemampuan untuk bisa keluar dari *comfort zone* atau zona aman. Contohnya masyarakat bodoh, miskin, tertindas, dan sebagainya. Pemerintah wajib mampu membawa masyarakat keluar dari zona ini dengan cara melakukan pemberdayaan.

Pemberdayaan yang dimaksud agar dapat mengeluarkan kemampuan yang dimiliki

³² *Ibid.*, hlm 44

³³ Muhadam, L. *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008). hlm 22

oleh masyarakat sehingga tidak menjadi beban pemerintah. Pemberdayaan dilakukan untuk meningkatkan kualitas SDM atau masyarakat. Ketergantungan terhadap pemerintah akan semakin berkurang dengan pemberdayaan masyarakat. Sehingga hal ini akan mempermudah pemerintah mencapai tujuan negara. Dengan berkembangnya kepentingan dari pemerintah pusat, maka demi kebaikan dan kelancaran serta efektifitas dari pemerintah diadakan pelimpahan kewenangan-kewenangan pada instansi di daerah-daerah yang beda jauh dari pemerintah pusat, yang dapat berupa asas dekonsentrasi, asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. Ini merupakan pelaksanaan tugas pemerintah berdasar sendi wilayah yang berarti membagi wilayah negara dalam beberapa daerah kemudian menerapkan sendi-sendi desentralisasi dan dekonsentrasi.

Azas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah atau kepala wilayah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat daerah.³⁴ Tidak semua urusan dapat diserahkan kepada kepala daerah menurut asas desentralisasi ini merupakan masalah satu yang membedakan antara asas desentralisasi dengan asas dekonstrasi. Menurut asas dekonsentrasi maka segala urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Ditinjau dari segi pemberian wewenangnya asas desentralisasi adalah asas yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

2.1.4 Konsep dan Masalah Kemiskinan

³⁴ Pasal I Huruf F Undang-Undang No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Teori kemiskinan dikemukakan oleh Ragnar Nurkse mengatakan “*a poor country is poor because it is poor*, Negara miskin itu karena miskin karna dia miskin”. Adanya keterbelakangan, ketidak sempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan rendahnya produktifitas. Rendahnya produktifitas mengakibatkan rendahnya pendapatan pendapatan yang mereka terima. Rendahnya pendapatan akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan dan seterusnya.³⁵

Sebagai fenomena sosial, kemiskinan tidak hanya berdimensi ekonomi tetapi juga memiliki dimensi yang banyak termasuk dimensi struktural, sosial, politis, dan juga lingkungan. Secara ekonomi kemiskinan merupakan kekurangan sumberdaya materi yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraannya. Sementara secara sosial merupakan kekurangan jaringan sosial dan struktur yang mendukung untuk meningkatkan produktifitas seseorang, yang kemudian secara politik ikut berpengaruh terhadap derajat akses, terhadap kekuasaan dan tatanan sistem sosial yang menentukan alokasi sumberdaya sehingga disebut juga kemiskinan politik.

2.1.5 Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Kata pemberdayaan diadopsi dari bahasa Inggris: *empowerment the Webster Oxford English Dictionary* memberi dua arti yang berdeda dari *to empower* sebagai berikut:

1. Sebagai memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan, atau mendelegasikan otoritas kepada pihak lain.
2. Sebagai upaya untuk memberikan kemampuan atau keberdayaan.
Pemberdayaan (*empowerment*) berarti “pemberian kekuasaan” sehingga kata “daya” tidak saja bermakna “mampu” tetapi juga “mempunyai kuasa” yang selalu paralel dengan kekuatan (*power*). Karenanya diperlukan sebuah kekuatan untuk berdaya dan juga berpihak kepada orang lain atau kelompok yang tidak mempunyai kekuatan (*powerless*) seperti kelompok miskin, tertindas dan terabaikan haknya.

³⁵ Mudrajad Kuncoro, *Ekonomi Pembangunan: Teori, masalah dan kebijakan*. (Yogyakarta: UPP AMP YKPN. 2000). hlm 63

Dalam Wrihatnolo dan Dwidjowijoto terdapat tiga pandangan berbeda mengenai pemberdayaan. Pertama pemberdayaan berarti penghapusan kekuasaan, karena kekuasaan yang dianggap penyebab eksistensi manusia teralienasi. Kedua, penyebab berarti pembagian kekuasaan kepada semua orang untuk menghindari kekuasaan yang terpusat. Sedangkan yang ketiga. Pemberdayaan berarti memperkuat yang lemah tanpa menghancurkan yang kuat.³⁶

Pemberdayaan dalam prosesnya harus benar-benar dipahami sebagai sebuah “proses menjadi” bukan sebuah “proses instan” yang dalam pandangan Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, untuk mencapai harus melalui tiga tahapan proses yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yakni: 1). Penyadaran, 2). Pengkapasitas, dan 3). Pendayaan. Proses ini harus dilakukan secara serius agar efek pemberdayaan yang timbul dari tahapan ini tidak menyimpang dari agenda perubahan dan perbaikan tatanan sosial yang diusung melalui proses pemberdayaan.³⁷

Pemberdayaan melalui kebijakan dan perencanaan dicapai dengan mengembangkan atau mengubah struktur-struktur dan lembaga-lembaga untuk mewujudkan akses yang lebih adil kepada sumberdaya atau berbagai layanan dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat.³⁸

Salah satu bentuk aktualisasi pemberdayaan masyarakat tercermin melalui partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan dan menikmati hasil.³⁹ Dalam konteks kemiskinan, pemberdayaan dipahami merupakan usaha untuk meningkatkan harkat dan martabat seseorang yang tidak mampu melepaskan diri dari jebakan kemiskinan dan keterbelakangan.

³⁶ Wrihatnolo dan RN. Dwidjowijoto. *Manajemen Pemberdayaan: Sejarah Pengantar dan Panduan Untuk Pemberdayaan Masyarakat*. (Jakarta: PT. Elex Media komputindi/Gramedia. 2007). hlm 118

³⁷ *Ibid.* hlm 120

³⁸ Jim Ife dan Frenk Tesoriero. *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008). hlm 147

³⁹ Soetomo. *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009), hlm 427-428

Pemberdayaan adalah mengembangkan diri dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi berdaya, guna mencapai kehidupan yang lebih baik. Pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok, ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dengan keinginan mereka. Pemberdayaan juga dapat diartikan sebagai suatu proses yang relatif terus berjalan untuk meningkatkan kepada perubahan.⁴⁰

Pemberdayaan bisa diartikan sebagai perubahan kepada arah yang lebih baik, dari tidak berdaya menjadi berdaya. Pemberdayaan terkait dengan upaya meningkatkan hidup ke tingkat yang lebih baik. Pemberdayaan adalah meningkatkan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang dimiliki, tentunya dalam menentukan tindakan kearah yang lebih baik lagi.⁴¹ Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya yang dimiliki dengan mendorong, memberikan motivasi dan meningkatkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya mengembangkannya.⁴²

Adapun pemberdayaan menurut Mc. Ardle, mengatakan bahwa pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Orang-orang yang telah mencapai tujuan kolektif diberdayakan melalui kemandiriannya, bahkan merupakan "keharusan" untuk lebih diberdayakan melalui usaha mereka sendiri dan akumulasi pengetahuan, keterampilan serta sumber daya lainnya dalam rangka mencapai tujuan mereka tanpa bergantung pada pertolongan dari hubungan eksternal. Namun demikian, Mc. Ardle mengimplikasikan makna tersebut bukan untuk mencapai tujuan, melainkan makna pentingnya proses dalam pengambilan keputusan.⁴³

Proses pemberdayaan umumnya dilakukan secara kolektif. Menurutnya, tidak ada literatur yang menyatakan bahwa proses pemberdayaan terjadi dalam relasi satu lawan satu

⁴⁰ Isbandi Rukminto Adi, *Pemberdayaan Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, (Jakarta: Fakultas Ekonomi UI, 2000), hlm. 32-33

⁴¹ Diana, *Perencanaan Sosial Negara Berkembang*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1997), hlm.15

⁴² Gunawan Sumodiningrat, *Pengembangan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: Bina Rena Pariwara, 1997), hlm. 165

⁴³ Harry Hikmat. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat* (Bandung : Humaniora Utama Press, 2010). hlm 3

antara pekerja sosial dan klien dalam setting pertolongan perseorangan. Meskipun pemberdayaan seperti ini dapat meningkatkan rasa percaya diri dan kemampuan diri klien, hal ini bukanlah strategi utama pemberdayaan.

Namun demikian, tidak semua intervensi pekerjaan sosial dapat dilakukan melalui kolektivitas. Dalam beberapa situasi, strategi pemberdayaan dapat saja dilakukan secara individual, meskipun pada gilirannya strategi ini pun tetap berkaitan dengan kolektivitas, dalam arti mengkaitkan klien dengan sumber atau sistem lain diluar dirinya.⁴⁴ Dalam konteks pekerjaan sosial, pemberdayaan dapat dilakukan melalui tiga aras atau matra pemberdayaan (*empowerment setting*): mikro, mezzo, dan makro.

1. Aras Mikro. Pemberdayaan dilakukan terhadap klien secara individu melalui bimbingan, konseling, stress management, *crisis intervention*. Tujuan utamanya adalah membimbing atau melatih klien dalam menjalankan tugas-tugas kehidupannya. Model ini sering disebut sebagai pendekatan yang Berpusat pada Tugas (*task centered approach*).
2. Aras Mezzo. Pemberdayaan dilakukan terhadap sekelompok klien. Pemberdayaan dilakukan dengan menggunakan kelompok sebagai media intervensi. Pendidikan dan pelatihan, dinamika kelompok, biasanya digunakan sebagai strategi dalam meningkatkan kesadaran. Pengetahuan, keterampilan dan sikap-sikap klien agar memiliki kemampuan memecahkan permasalahan yang dihadapinya.
3. Aras Makro. Pendekatan ini disebut juga sebagai Strategi Sistem Besar (*large-system-strategy*), karena sasaran perubahan diarahkan pada sistem lingkungan yang lebih luas. Perumusan kebijakan, perencanaan sosial, kampanye, aksi sosial, lobbying, Pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik, adalah beberapa strategi dalam pendekatan ini. Strategi Sistem Besar memandang klien sebagai orang yang memiliki kompetensi untuk memahami situasi-situasi mereka sendiri, dan untuk memilih serta menentukan strategi yang tepat untuk bertindak.

Pelaksanaan proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan diatas dicapai melalui penerapan pendekatan pemberdayaan yang dapat disingkat menjadi 5 P, yaitu:

1. Pemungkinan: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekar-sekar kultural dan struktural yang menghambat.
2. Penguatan: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuh kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian mereka.

⁴⁴ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2005), hlm. 66

3. Perlindungan: melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.
4. Penyokongan: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh ke dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. Pemeliharaan: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Didalam buku Pedoman umum Program PMB-RW Kota Pekanbaru dijelaskan bahwa pemberdayaan ini agar dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat di lingkungan Rukun Warga sebagaimana peran pemerintah Kota Pekanbaru dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, monitoring, dan evaluasi kepada masyarakat Rukun Warga dalam rangka mewujudkan Pekanbaru sebagai Kota Metropolitan yang Madani. Pemerintah Kota Pekanbaru memberikan kapasitas, mengangkat dan meningkatkan peran masyarakat sebagai pelaku pembangunan dalam mewujudkan cita-cita Kota Pekanbaru sebagai Kota Metropolitan yang Madani, melalui pendekatan pemberdayaan yang dimulai dari masing-masing Rukun Warga Se Kota Pekanbaru. Pemerintah yang baik memiliki tiga kriteria yaitu kebijakan, program dan anggaran yang pro masyarakat di lingkungan Rukun Warga. Program PMB-RW utamanya masyarakat sebagai pelaku dalam pelaksanaan pembangunan kawasan Rukun Warga.⁴⁵

Adapun di Pasal 2 Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga, menjelaskan tujuan program PMB-RW Kota Pekanbaru adalah:

1. Membangun tata nilai melayu dari kebijakan dan kearifan lokal yang ada di Kota Pekanbaru.
2. Menemu kenali sejarah Kota Pekanbaru.

⁴⁵ Buku pedoman umum program PMB-RW Kota pekanbaru. 2014. Pekanbaru. hlm 25

3. Program PMB-RW bertujuan menjabarkan visi dan misi pembangunan Kota Pekanbaru yang tertuang dalam RPJMD periode 2012-2017.
4. Program PMB-RW membantu mewujudkan Pekanbaru sebagai Kota Metropolitan yang madani di mulai dari tingkat Rukun Warga.
5. Memberdayakan kelembagaan Rukun warga sebagai penanggungjawab program PMB-RW.
6. Menjabarkan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam Perda Kota pekanbaru yang berhubungan dengan program PMB-RW
7. Memberdayakan lembaga-lembaga yang berkaitan dengan lembaga percepatan penanggulangan kemiskinan.
8. Mengurangi jumlah angka kemiskinan per jiwa melalui pemebrdayaan sosial, ekonomi dan penataan kawasan permukiman di lingkungan rukun warga.
9. Mensinergikan rencana pembangunan kelurahan (RPK) yang di fasilitasi oleh Lembaga pemerberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) bersama-sama lembaga keswadayaan masyarakat (LKM) melalui Rencana Penataan Kawasan Rukun warga (RPK-RW)
10. LKM sebagai utusan peserta Musrenbag mulai Kelurahan, kecamatan dan Kota Pekanbaru
11. Mensinergikan PJM Pronangkis Kota Pekanbaru dengan Rencana pembangunan Kelurahan.⁴⁶

Pada Pasal 3 Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga, menjelaskan sasaran program PMB-RW Kota Pekanbaru adalah:

1. Kecamatan yang menjabarkan Visi dan Misi Kota Pekanbaru Priode 2012-2017 yang tertuang dalam rancana strategi dan kelurahan yang membuat rencana pembangunan kelurahan (RPK).
2. Rukun Warga yang ada di kota pekanbaru.
3. Bersedia atau telah melaksanakan proses siklus PMB-RW dengan benar.
4. Memiliki kader pembangunan masyarakat (KPM) program pemberdayaan masyarakat berbasis rukun warga (Program PMB-RW).
5. Memiliki lembaga keswadayaan masyarakat rukun warga (LKM-RW) dan pengurus yang difasilitasi oleh program PMB-RW serta diakui oleh kelurahan.
6. Memiliki rencana pembangunan kawasan rukun warga (RPK-RW) untuk perencanaan tahunan, jangka menengah dan jangka panjang dibidang pemukiman rukun warga.
7. Memiliki aturan bersama yang disepakati untuk mendukung semua perencanaan yang dibuat oleh masyarakat rukun warga.⁴⁷

⁴⁶ Pasal 2 Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga

⁴⁷ Pasal 3 Pereturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga

Adapun sumber dana dari Program PMB-RW ini pada Pasal 5 Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga adalah :

1. Dana program PMB-RW bersumber dari dana daerah dari APBD Kota Pekanbaru dianggarkan melalui mekanisme hibah kepada LKM kelurahan untuk diserahkan kepada LKM-RW.
2. Dana Program PMB-RW bisa bersumber dari APBN, APBD Provinsi, PKBL, CSR, Swadaya Masyarakat, dan Lembaga Lainnya yang tidak mengikat.⁴⁸

2.1.6 Konsep Partisipasi

Partisipasi Masyarakat, Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Partisipasi Masyarakat Dalam kamus bahasa Indonesia, partisipasi adalah keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan atau turut berperan atau peran serta. Partisipasi adalah keterlibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan pada tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggung jawab terhadap kelompoknya.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap

⁴⁸ Pasal 5 Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga Kota Pekanbaru

individu dalam situasi dan kondisi organisasinya, sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta ambil bagian dalam setiap pertanggungjawaban bersama.

Menurut Mikkelsen partisipasi merupakan alat dalam memajukan idiologi atau jutaan-jutaan pembangunan yang normatif seperti keadilan sosial, persamaan dan demokrasi.⁴⁹ Pearse dan Stifel menfokuskan pada rakyat yang biasanya tidak dilibatkan memiliki kendaliterhadap sumber daya dan istansi.⁵⁰ Paul berpendapat bahwa dalam partisipasi harus mencakup kemampuan rakyat untuk mempengaruhi kegiatan-kegiatan sedemikian rupa sehingga dapat meningkatkan kesejahteraannya.⁵¹ Yang dimaksud dengan partisipasi warga dalam *governance* adalah keterlibatan warga dalam pembuatan keputusan mengenai pengguna sumber daya publik dan pemecahan masalah publik untuk pembangunan daerahnya.⁵² Adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan berupa: 1). Partisipasi dalam aktivitas-aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan yang khusus, 2). Partisipasi sebagai individu diluar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan.⁵³

Berbagai pengalaman pembangunan daerah menunjukkan bahwa tanpa partisipasi warga:

1. Pemerintah daerah kurang petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya.
2. Investasi yang ditanamkan didaerah tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga kota.
3. Sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal.
4. Sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat daerah tidak tertangkap.
5. Standar-standar dalam merancang pelayanan dan prasarana yang tidak tepat.
6. Fasilitas-fasilitas yang ada digunakan dibawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat-tempat yang salah.⁵⁴

⁴⁹ Mikkelse, Britha. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan: Panduan Bagi Praktisi Lapangan*. (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011). hlm 58

⁵⁰ Ife Jim dan Frank Tesoriero. *Op.,Cit.* hlm 296

⁵¹ *Ibid*, hlm 297

⁵² Hetifa Sj. Sumarto. *Inovasi Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009). hlm 109

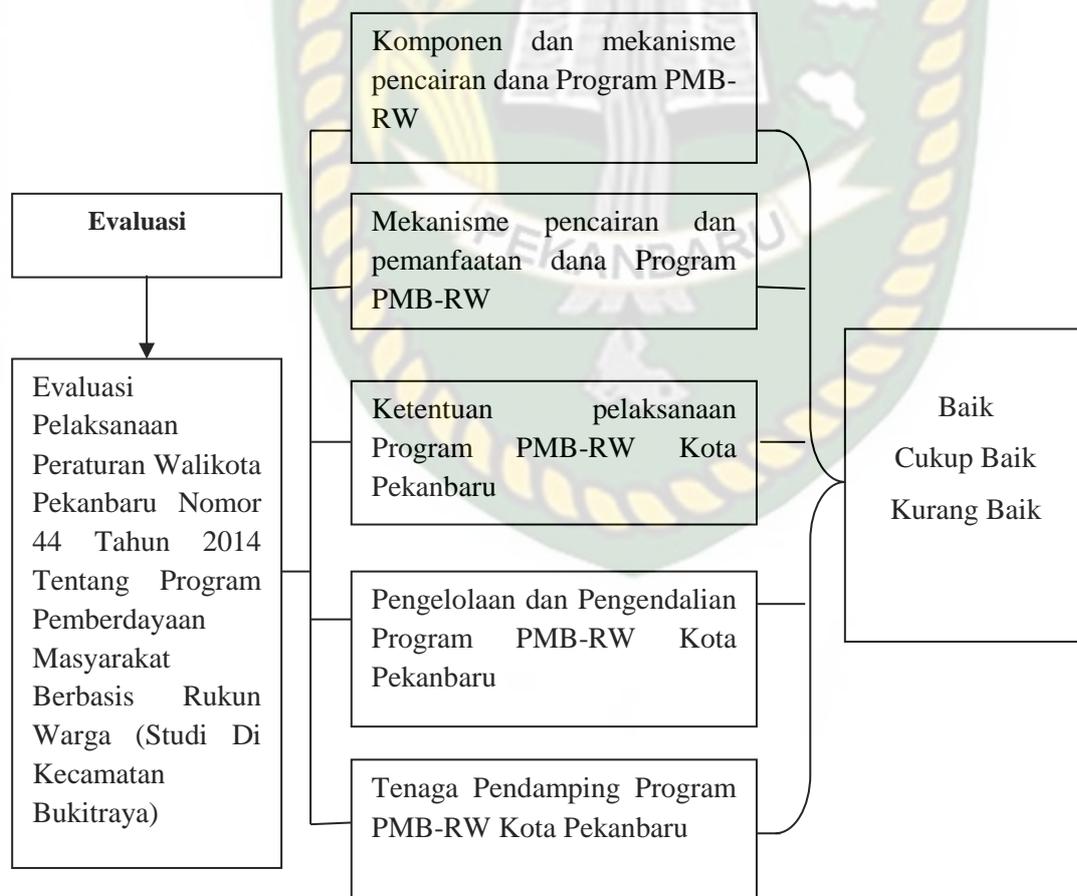
⁵³ Koentjaraningrat, *Masalah Kesukuan dan Integritas Nasional*. (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), hlm 79

⁵⁴ *Ibid* hlm 109

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga (Studi Di Kecamatan Bukitraya), sebagaimana yang dibahas dalam penelitian ini digambarkan sebagaimana berikut:

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga (Studi Di Kecamatan Bukitraya)



Sumber : Modifikasi Penulis, 2016

2.3 Konsep Operasional

Untuk memperjelas konsep teoritis yang telah dicantumkan dan untuk memperjelas kesamaan pengertian, maka penulis mengoperasionalkan konsep tersebut untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini.

- a. Evaluasi, perbandingan antara antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang terjadi sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisis akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.
- b. Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 adalah Peraturan Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga.
- c. Pemberdayaan adalah mengembangkan diri dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi berdaya, guna mencapai kehidupan yang lebih baik. Pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok, ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dengan keinginan mereka.
- d. Program pemberdayaan yang digulirkan oleh pemerintah adalah Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga (PMB-RW), yang merupakan program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah Kota Pekanbaru melalui proses pendekatan pola pemberdayaan masyarakat dengan pembiayaan bina lingkungan (PKBL)/*corporate social responsibility* (CSR) perusahaan swasta, BUMD serta bantuan lain yang tidak mengikat.

2.4 Operasional Variabel

Operasional adalah petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur dan variabel merupakan sebuah konsep yang mempunyai variasi nilai. Untuk memudahkan memahami arah penelitian tentang Pelaksanaan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga Kota Pekanbaru dapat dilihat sebagai berikut :

Tabel II. 1. Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Pekanbaru Nomor 44 Tahun 2014 Tentang Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Rukun Warga (Studi Di Kecamatan Bukitraya)

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Skala/ukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi yaitu perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisis akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan (Ndraha,1999 ; 21).	Evaluasi	1. Komponen dan Mekanisme Pencairan Dana Program PMB-RW	a. Penguatan kapasitas pendamping PMB-RW. b. Penyediaan dana bantuan PMB-RW c. Honor advisory dan pendamping. d. Honor/insentif e. Operasional pendukung program PMB-RW	Hasil Pilihan Baik Hasil Pilihan Cukup Baik Hasil Pilihan Kurang Baik
		2. Mekanisme Pencarian dan Pemanfaatan Dana Program PMB-RW	a. Tata cara pencairan dana program PMB-RW mengacu dan menyesuaikan dengan peraturan-peraturan yang berlaku. b. Tata cara pencairan dan pemanfaatan dana program PMB-RW. c. Proses pencairan dari LKM_RW difasilitasi oleh pendamping RW pendamping Kelurahan.	Hasil Pilihan Baik Hasil Pilihan Cukup Baik Hasil Pilihan Kurang Baik

1	2	4	5	6
		<p>3. Ketentuan Pelaksanaan Program PMB-RW Kota Pekanbaru</p>	<p>a. Pelaksanaan program PMB_RW dari tahapan persiapan.</p> <p>b. Pelaksanaan program PMB_RW dari tahapan sosialisasi</p> <p>c. Pelaksanaan program PMB_RW dari tahapan perencanaan</p> <p>d. Pelaksanaan program PMB_RW dari tahapan pelaksanaan kegiatan.</p>	<p>Hasil Pilihan Baik</p> <p>Hasil Pilihan Cukup Baik</p> <p>Hasil Pilihan Kurang Baik</p>
		<p>4. Pengelolaan dan Pengendalian Program PMB-RW Kota Pekanbaru</p>	<p>a. Lembaga fasilitasi dan koordinasi program PMB-RW secara administrasi</p> <p>b. Pengelolaan keuangan berada pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD)</p> <p>c. Camat sebagai kepala satuan kerja perangkat daerah yang mengkoordinir program pemberdayaan masyarakat berbasis rukun warga.</p> <p>d. Lurah sebagai penanggung jawab operasional kegiatan program PMB-RW</p> <p>e. Penyelenggaraan langsung program pemberdayaan masyarakat</p>	<p>Hasil Pilihan Baik</p> <p>Hasil Pilihan Cukup Baik</p> <p>Hasil Pilihan Kurang Baik</p>

			berbasis rukun warga.	
		5. Tenaga Pendamping Program PMB-RW Kota Pekanbaru	<p>a. Meleakaukan proses penerimaan tenaga pendamping program PMB-RW sesuai dengan mekanisme pelaksanaan</p> <p>b. Memberikan rekomendasi berupa daftar pendamping program PMB-RW</p>	<p>Hasil Pilihan Baik</p> <p>Hasil Pilihan Cukup Baik</p> <p>Hasil Pilihan Kurang Baik</p>

Sumber : Modifikasi Peneliti, 2016