

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Untuk memberikan pemahaman yang lebih luas dan menyeluruh tentang penelitian ini berikut akan disampaikan hasil penelitian terdahulu tentang evaluasi suatu kebijakan. Akuntabilitas kinerja kebijakan memang sudah mulai banyak diteliti dan penelitian tersebut saling melengkapi karena memang sudut pandang yang berbeda dalam pendekatannya. Terdapat persamaan dan perbedaan dalam penelitian terdahulu dimana akan dapat memberikan masukan pada penelitian penelitian sejenis sehingga akan memperkaya tentang pemahaman evaluasi kinerja suatu kebijakan. Perlu adanya critical review terhadap hasil penelitian tersebut dengan demikian kita akan mendapatkan manfaat dari mana kita mulai berpijak melakukan penelitian. Beberapa penelitian berikut membahas tentang akuntabilitas kinerja yang peneliti sajikan untuk penulis gunakan sebagai pembanding yakni :

Joko Widodo (2006), Akuntabilitas Birokrasi Publik Pada Instansi Pemerintah di Kabupaten Sidoarjo, dari hasil penelitiannya yang berkaitan dengan evaluasi dan dampak (policy outcome and impact evaluation research) pelaksanaan kebijakan AKIP dalam wujud Lakip instansi Pemerintah di Kabupaten Sidoarjo, ternyata dapat disimpulkan belum sepenuhnya berhasil. Dalam arti hasil dan dampak pelaksanaan kebijakan AKIP dalam wujud LAKIP baru dinikmati dan dimanfaatkan oleh instansi pemerintah penyusun LAKIP. Atasan instansi Pemerintah penyusun LAKIP belum memanfaatkan LAKIP dalam

pembuatan kebijakan terkait dengan instansi pemerintah penyusun LAKIP. Hasil dan dampak pelaksanaan kebijakan AKIP dalam wujud LAKIP juga belum dapat dinikmati oleh masyarakat, terutama masyarakat yang menjadi kelompok sasaran (target groups) dan stakeholders instansi pemerintah penyusun LAKIP. Hal tersebut disebabkan karena beberapa faktor antara lain sebagai berikut : (a) Kebijakan AKIP dalam wujud LAKIP menekankan akuntabilitas manajerial (Managerial accountability). (b) kebijakan AKIP dalam wujud LAKIP tidak mengatur sanksi yang tegas.

Hakekat dan makna akuntabilitas publik tersebut diatas, berdasarkan hasil temuan lapangan dan hasil analisis evaluasi pelaksanaan kebijakan AKIP dalam bentuk LAKIP Instansi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, telah kehilangan hakekat dan makna akuntabilitas publik. Hilangnya hakekat dan makna akuntabilitas publik tersebut disebabkan karena kebijakan AKIP dalam bentuk LAKIP lebih mengedepankan manajerial dan berimplikasi pada sistem akuntabilitas yang dianut. Hal menyebabkan disamping kepentingan dan harapan publik belum terakomodasi, juga telah kehilangan apa yang menjadi hakekat dan makna akuntabilitas publik.

Untuk mengatasi faktor yang menjadi penyebab masalah belum berhasilnya pelaksanaan akuntabilitas kinerja kebijakan pada organisasi atau instansi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut maka dapat ditemukan beberapa solusi antara lain :

- a. Peningkatan kompetensi aparatur instansi pemerintah penyusun LAKIP .
- b. Bimbingan dan arahan secara intensif aparatur pemerintah penyusun LAKIP.
- c. Dukungan sumber daya keuangan , peralatan dan waktu yang cukup .

- d. Penerapan Sistem Akuntabilitas Demokratik (Democratic Accountability System).
- e. Penetapan sanksi yang jelas dan tegas.
- f. Menyatakan LAKIP sebagai dokumen terbuka.
- g. Redefinisi dan rekonstruksi pada level kebijakan, level SAKIP , level substansi LAKIP, level proses pelaksanaan SAKIP, level pelaporan dan tindak lanjut.
- h. Menerapkan prinsip nilai pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sirpan (2010), dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Kinerja Dinas Pendidikan Dalam Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Barito Kuala Propinsi Kalimantan Selatan menemukan bahwa ada beberapa hal yang mendukung pencapaian kinerja kebijakan dalam suatu organisasi antara lain :

- a. Faktor yang mendukung:

1) Produktivitas.

Kesesuaian antara target capaian indikator , program dan kegiatan Dinas Pendidikan baik pada tataran input, proses dan output sebesar 98,44% yang dilihat dari laporan fisik dan keuangan. Produktivitas Dinas Pendidikan Kabupaten Barito Kuala sudah terpenuhi . Produktivitas suatu organisasi sangat penting dalam pencapaian kinerja.

2) Efektifitas

Efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang, maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus juga mengacu pada visi organisasi. Perbandingan dengan tolok ukur lain itu lebih akurat dibanding dengan menggunakan target atau rencana dari instansi yang bersangkutan sebagai

alat untuk mengukur efektivitas. Alasannya target atau rencana itu bisa ”dimainkan”, misalnya direndah rendahkan agar supaya mudah tercapai ,sehingga terkesan bahwa efektivitasnya adalah 100% atau bahkan lebih.

3) Efisiensi

Effisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya suatu organisasi seperti Dinas Pendidikan Kabupaten Barito Kuala harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan biaya dan waktu yang sesedikit mungkin. Kinerja Dinas Pendidikan akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat singkatnya dan dengan biaya yang semurah murahnya. Sirpan juga merujuk akan temuan dari hasil penelitian Mac Donald, V.N dan P.J. Lawton (1997) dalam disertasi Sirpan (2010 : 300) Semakin tinggi tingkat efisiensi suatu proses produksi akan berkontribusi positif terhadap kinerja organisasi dalam menghasilkan keuntungan. Demikian pula penelitian Salim G.M dan S.A. Woodward (1992) menyatakan bahwa salah satu aspek kunci dalam indikator kinerja organisasi adalah efisiensi.

b. Kualitas Program

Indikator lain dari konsep kinerja dalam suatu organisasi adalah kualitas program, kegiatan atau layanan yang diukur dari kepuasan masyarakat, responsivitas, responsibilitas, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

Purwanto, Jamal Amin , Badruddin Nasir (2014) dalam Emir Firdaus: yang berjudul Implementasi Pemungutan Pajak Alat Berat / Besar Pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Kalimantan Timur Di Samarinda. Penelitian

ini di fokuskan pada mekanisme proses tan pajak dan faktor faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan pemungutan pajak yang dilakukan Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Kalimantan Timur. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Deskriptif Kualitatif .

Hasil temuannya adalah insentif pemungutan pajak alat alat berat yang diberikan kepada pemungut belum dapat menciptakan: (1). Kejelasan standar dan tujuan kebijakan. (2) Tersedianya sumber daya yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. (3) Komunikasi yang lancar, seimbang dan jelas antar organisasi dan pelaksana. (4) Kondisi sosial, ekonomi dan politik. (5) Adanya kesediaan dan komitmendari pelaksana untuk menyukseskan implementasi kebijakan di lapangan. Sedangkan faktor penghambat antara lain : (a) Kurangnya sosialisasi kepada wajib pajak. (b) Kurangnya koordinasi dengan instansi terkait. (c) Lemahnya sikap pelaksana dan (d) Lemahnya penegakan hukum.

Penelitian Levine (1990) yang berjudul : Public Administration: Challenges, choises, consequences yang berupa penelitian tentang pengembangan ukuran model kinerja pada organisasi sektor publik yang dikembangkan dari pengukuran kinerja yang ada di organisasi privat dengan cara meningkatkan kinerja birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sesuai dengan tuntutan masyarakat bahwa organisasi publik dituntut semakin memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memberikan penilaian kinerja pada proses produksi, dengan beberapa indikator antara lain : responsivitas, responsibilitas, accoutabilitas. Responsivitas diukur dari keinginan, harapan dan tuntutan masyarakat (costumer). Responsibilitas diukur dari pemberian layanan masyarakat dengan tidak melanggar aturan. Sedangkan akuntabilitas diukur dari

seberapa besar kesesuaian antara ukuran-ukuran yang ditentukan oleh masyarakat dengan layanan yang diberikan oleh pemerintah. Kinerja pada organisasi privat seperti produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas tidak semuanya bisa diterapkan pada organisasi publik yang bisa diterima adalah responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas

Abdul Razak (2002) yang melakukan penelitian tentang Evaluasi Kinerja pada kebijakan pemerintah Propinsi DKI Jakarta yang berkaitan tentang pelaksanaan program Kali Bersih melalui pemodelan dinamika sistem menemukan bahwa kinerja pelaksanaan program Kali Bersih akan mencapai sasaran apabila para pelaksana mempunyai komitmen terhadap aturan-aturan standar kinerja yang telah ditetapkan. Semakin tinggi komitmen pelaksana maka kinerja pelaksana secara administrasi akan meningkat untuk itu diperlukan pengendalian administrasi secara terus menerus dan berkelanjutan. Melalui penggunaan analisis sistem dinamis maka kebijakan Program Kali Bersih sebagai suatu sistem yang keseluruhan unsur Variabel berinteraksi satu sama lain dalam satu domain. Temuan penelitian ini adalah telah terjadi interaksi antar unsur “administrasi publik”, unsur “kinerja birokrasi” dan unsur “kepemerintahan yang baik”.

Azhari Aziz (2008) yang meneliti tentang evaluasi kinerja kebijakan organisasi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta melalui pendekatan *system Thinking dan System Dynamics*. Pengukuran kinerja yang dipakai Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan menggunakan Lakip dimana implikasinya di lapangan tidak ditemukan gambaran yang jelas dan rinci tentang faktor-faktor yang menjadi penyebab

kinerja kebijakan yang diambil dari suatu instansi dapat berjalan dengan benar, Hal ini disebabkan tidak mampu merumuskan kebijakan lainnya seperti *tax potensial*, *tax gap*, *potential loss* dan menurunkan *cost of taxation* (dimensi finansial). Di masa yang akan datang selain mengukur dimensi finansial juga perlu memasukkan perencanaan Strategik dan sumberdaya manusia sebagai pendukung dimensi finansial, Kedua dimensi tersebut mempunyai pengaruh dominan pada kinerja organisasi. Indikator perencanaan stratejik tersebut meliputi visi, misi, tujuan organisasi pajak, penerapan strategi, pengembangan strategi kebijakan, target, . Sedangkan indikator sumberdaya manusia meliputi pendidikan dan pelatihan, kepuasan karyawan, kapabilitas, pemberdayaan karyawan,

Rahmat Salam (2003) meneliti tentang Kinerja Birokrasi Daerah Dalam Pelayanan Masyarakat. Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan Dinamika Sistem dalam kasus transportasi di Kabupaten dan Kota Bogor Jawa Barat, Melalui penerapan analisis dinamika sistem dapat diketahui bahwa pelayanan transportasi darat di Kabupaten dan Kota Bogor masih dalam proses pengembangan. Hal ini dapat diketahui dari banyaknya upaya yang dilakukan untuk menangani permasalahan transportasi di kedua tempat tersebut. Hasil penelitian menemukan bahwa rendahnya kemampuan birokrasi daerah tersebut baik di Kabupaten Bogor maupun Kota Bogor didalam memberikan pelayanan transportasi darat ini disebabkan oleh kondisi internal dan external. Kondisi internal karena rendahnya kemampuan Sumber Daya Manusia aparatur Dinas Perhubungan Kabupaten Bogor dan Dinas Lalu Lintas dan Jalan Kota Bogor. Kedua, Dinas ini belum melaksanakan koordinasi yang baik sehingga belum ada keterpaduan dan kebersamaan dalam menangani permasalahan transportasi

utamanya kemacetan lalu lintas. Keluhan masyarakat karena sering terjadinya kemacetan dan Pemerintah Daerah ke dua wilayah tersebut dianggap perlu segera melakukan penanganan kemacetan secara bersama melalui kebijakan yang lebih kongkrit menunjukkan adanya belum tepatnya kebijakan yang diambil selama ini.

Endang (2004) dalam penelitiannya kebijakan pelayanan pendidikan di Kota Bandung yang meneliti tentang Model Kinerja Pelayanan Publik Dengan Pendekatan *Systems Thinking dan System Dynamics* menghasilkan temuan: Pertama bahwa penyelenggaraan kebijakan layanan publik dibidang pendidikan di kota Bandung merupakan yang terbaik di daerah Jawa Barat. Penilaian ini didasarkan atas indikator langsung maupun tak langsung mempengaruhi Index Pembangunan Manusia (IPM) yang meliputi Index Pendidikan Rata rata lama sekolah, rasio murid dan guru rasio guru-sekolah dan rasio ruang sekolah dengan kondisi kerusakannya yakni berdasarkan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah saat itu disebut Lakip Didalam Rencana Stratejik Dinas Pendidikan Kota Bandung menetapkan tujuh kebijakan yang kemudian dirinci dalam Program dan Kegiatan. Pengukuran kinerjanya dilakukan melalui self assessment dengan membandingkan rencana dan realisasinya dimana setiap instansi sekaligus berperan sebagai perencana dan pelaksana dan pembuat laporan capaian pelaksanaan rencana tersebut. Kedua: Pengukuran kinerja layanan pendidikan yang selama ini dilakukan di kota Bandung menggunakan model Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang tidak menggambarkan adanya mekanisme pengukuran yang seimbang yang melibatkan pemberi dan penerima pelayanan. Model ini cenderung lebih merupakan laporan dari bawahan kepada atasan dibanding sebagai pengukuran dan evaluasi kinerja. Didalam evaluasi kinerja

kebijakan pendidikan di Kota Bandung ditemukan pola perilaku dengan pola pertumbuhan yang terbatas (*limith to growth*).

Elvis (2001) penelitian yang dilakukannya di Kabupaten Kutai Kalimantan Timur dengan mengambil fokus penelitian pada efektivitas organisasi pemerintah dilihat dari sudut reformasi administrasi menemukan bahwa reformasi administrasi melalui penataan organisasi mempunyai dampak pada perubahan struktur organisasi yang lebih ramping, lebih hemat dan responsif terhadap masyarakat. Hal ini berakibat pula pada perubahan perilaku dari kinerja pegawai yang responsif memberikan pelayanan masyarakat dan berdampak pula pada perubahan positif terhadap kinerja organisasi Pemerintah Kabupaten Kutai.

Agus Pramono (2011), didalam penelitiannya yang berjudul Pengembangan SDM Di Era Otonomi Daerah (Studi tentang Pengembangan Sumberdaya Aparatur Pemerintah Di Lingkungan Kabupaten Madiun) ditemukan bahwa didalam suatu organisasi seperti Pemerintah Kabupaten Madiun bahwa kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah sangat ditentukan oleh kondisi sumberdaya aparatur dimana dalam pencapaian kinerja organisasi dilakukan melalui pengukuran kinerja mulai dari karyawan, sub bagian, bagian, dinas, organisasi pemerintah dengan menggunakan indikator layanan publik baik berorientasi pada hasil yaitu efektivitas, produktivitas, efisiensi, kepuasan, keadilan, ataupun berorientasi pada proses yaitu resposivitas, responsibilitas, akuntabilitas, adaptivitas, keberlangsungan, transparansi, empati, dan kompetitif. Job analysis dalam pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah belum dilaksanakan dengan baik. Hal ini disebabkan karena adanya keterbatasan baik pengetahuan dan ketrampilan untuk melakukan job analysis.

Akibatnya ketepatan pemilihan pejabat sesuai dengan job specification juga belum baik yang berpeluang terjadinya penempatan pejabat yang terkontaminasi kepentingan politik daripada seharusnya yang berorientasi pada profesionalisme pegawai negeri sipil. Pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah Kabupaten Madiun melalui jalur karier belum berjalan baik sehingga menambah ketidakbaikan pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah. Akibat lainnya adalah pola rekrutmen dan seleksi yang dilakukan juga tidak baik yang berpengaruh pada kinerja organisasi.

John Mooney (2009) meneliti untuk mengetahui kesenjangan (gap) antara harapan dan pengalaman melalui penilaian kinerja pada sebuah organisasi sektor publik. Mooney menemukan adanya pengawasan dari pengguna kereta api yang dapat mempengaruhi keberhasilan/ perbaikan kinerja organisasi/korporasi kereta api. Akibatnya adalah organisasi ini memiliki suatu visi yang baru dan suatu perencanaan yang kuat. Penelitian ini dilakukan melalui case study melalui penyusunan pertanyaan pertanyaan kualitatif yang diberikan kepada para pegawai. Untuk mengetahui kinerja organisasi kecil disektor publik tersebut dilakukan dengan memberi penilaian dengan membuat standar ukuran yang berkaitan dengan pengalaman pengalaman dari responden yang terbaru, dan responden juga menilai adanya kekurangan pelatihan untuk menjalankan organisasi yang kecil itu. Penemuannya menunjukkan bahwa hal ini akan mempengaruhi manager termotivasi untuk membuat sistem kerja bagi mereka yang terlibat dalam organisasi. Kesimpulan dari penelitian ini adalah memberikan rekomendasi utama untuk meningkatkan kinerja korporasi yakni perlunya dibuat sistem baru yang lebih komprehensif yang mengembangkan pelatihan dan pembuatan panduan

(pedoman) . Sistem ini harus dibuat berdasarkan perpaduan pengalaman dari para staf.

2.2. Teori Yang Digunakan.

2.2.1. Organisasi.

Dalam penelitian ini kerangka dasar teori yang digunakan adalah sebagai berikut, pertama Grand Theory yang digunakan adalah Teori organisasi yakni teori Sistem. Organisasi yang diberi pengertian sebagai wadah, sebagai sistem ataupun sebagai pola hubungan dalam melakukan kerjasama yang dilakukan oleh beberapa orang guna mencapai tujuan tertentu.

Dalam kaitannya sistem pada suatu organisasi Fahmi menyatakan (2011:77) ”Sistem adalah seperangkat komponen yang berada dalam suatu organisasi yang saling berhubungan dalam menunjang aktivitas kinerja organisasi tersebut”.

Didalam organisasi terdapat struktur organisasi yang dijabarkan dalam tugas pokok dan peran yang harus dijalankan sesuai tujuan yang akan dicapai dalam suatu proses kerjasama. Salah satu hasil kerjasama dalam organisasi dapat berupa kebijakan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan. Untuk mengetahui keberhasilan atau kendala pelaksanaan kebijakan perlu penelitian. Penelitian kebijakan pada suatu organisasi dapat dievaluasi melalui unsur unsur manajemen seperti yang disebutkan Terry yakni Planning, Organizing, Actuating dan Controlling. Hal ini disebabkan untuk menganalisa suatu kebijakan dan kendalanya mulai dari proses, implementasi dan hasilnya dapat dikaji dari tahap tahap proses manajemen yang dilaksanakan dalam organisasi tersebut. Untuk

lebih jelasnya akan disampaikan beberapa definisi tentang organisasi yang dikemukakan oleh para ahli antara lain sebagai berikut:

Edwin B. Flippo mengatakan bahwa, “Organisasi adalah sistem hubungan antara sumber daya (*among resources*) yang memungkinkan pencapaian sasaran“ . James D. Mooney berpendapat bahwa, “*Organization is the form of every human associations for the attainment of common purpose*“, atau organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk pencapaian tujuan bersama. Paul Preston dan Thomas Zimmerer mengatakan bahwa “Organisasi adalah sekumpulan orang-orang yang disusun dalam kelompok, yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama “ (*Organizations a collection of people, arranged into groups, working together to achieve some common objectives*). Edgar H Schein dalam bukunya *Psychology of Organization* (1982) memberikan definisi sebagai berikut : “*An organization is the plan coordination of the activities of a member of people for the achievement of some common explicit purpose or good, through division of labor and function and through a hierarchy of authority and responsibility*“. Trewata & Newport : “*Organization is defined as a social structure, designed to coordinate the activities of two or more people, through a division of labor and hierarchy authority for the achievement of common purpose.*” (Organisasi adalah suatu struktur sosial yang dirancang untuk mengkoordinasi kegiatan kegiatan dua orang atau lebih melalui suatu pembagian kerja dan tingkatan otoritas untuk mencapai tujuan bersama).

Sedangkan Herbert G. Hicks dalam Winardi (2003 : 15) : “*...An organization is a structured process in which persons interact for objectives*“.

(Suatu organisasi adalah proses yang terstruktur orang-orang berinteraksi pencapaian tujuan).

Stephen P Robbins (1990:4) mendefinisikannya "*An organizations is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals*". (Suatu organisasi merupakan kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relative dapat diidentifikasi dan bekerja atas dasar yang relative terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau seperangkat tujuan).

Menurut Gibson (1997 : 6) : "Organisasi tidak sekedar wadah tetapi juga terdapat pembagian kewenangan, siapa mengatur apa dan kepada siapa harus bertanggung jawab".

Sondang P. Siagian (1997 : 26) : "Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut dengan bawahan." Sedangkan Tampubolon (2004:8) memberi pengertian organisasi dari sudut pandang sistem sosial yakni: "Keberadaan sistem sosial menyatakan secara tidak langsung bahwa lingkungan organisasi bersifat dinamis, semua bagian dari sistem itu adalah saling bergantung dan saling mempengaruhi".

J Winardi (2009 : 15) : "...Sebuah organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari aneka macam elemen atau subsistem, diantara mana subsistem manusia mungkin merupakan subsistem terpenting, dan di mana terlihat bahwa

masing masing subsistem saling berinteraksi dalam upaya mencapai sasaran sasaran atau tujuan tujuan organisasi yang bersangkutan “. Kita perlu mengetahui bagaimana kerja sama pada suatu organisasi dalam menghasilkan kebijakan publik. Kebijakan publik yang merupakan produk dari sebuah keputusan suatu organisasi, bisa dilihat dari proses terbentuknya kebijakan hingga kebijakan tersebut dilaksanakan dalam masyarakat. Saling keterkaitan antara bagian bagian dalam suatu organisasi (sebagai suatu sistem) pada saat proses pembuatan kebijakan berpengaruh pada formula kebijakan yang dihasilkan. Untuk itu perlu didukung analisisnya perilaku didalam organisasi didalam hal ini yang digunakan adalah Teori sistem yang ditemukan oleh seorang Hungaria bernama Ludwig Von Bertalanffy pada tahun 1928 tetapi mulai diterapkan pada perilaku organisasi saat French Kast dan Rosenzweig memperkenalkannya. Inti dari Teori Sistem ini adalah seluruh komponen dalam suatu organisasi adalah saling tergantung dan perubahan terhadap salah satu komponen akan mempengaruhi komponen yang lain.

Menurut Tampubolon (2003:75-76) : “Dengan teori sistem memungkinkan kita menguraikan perilaku organisasi, baik secara intern maupun ekstern. Secara intern, kita dapat melihat bagaimana dan mengapa orang didalam organisasi melaksanakan tugasnya secara individu dan secara kolektif. Secara ekstern, kita dapat menghubungkan transaksi organisasi dan lembaga lain yang merupakan prinsip dasar bahwa semua organisasi mendapatkan sumber dari lingkungan yang lebih luas dimana organisasi merupakan bagian dari padanya dan sebaliknya organisasi ini menyediakan barang dan jasa yang diminta oleh lingkungannya yang lebih luas. Dalam hubungannya dengan teori sistem, organisasi dipandang

sebagai unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan dan saling bergantung yang satu dengan yang lainnya”.

Menurut Schein (1983) : “Organisasi itu harus dipahami sebagai sistem dengan aneka macam maksud atau fungsi yang melibatkan interaksi ganda antara organisasi dengan lingkungannya yang berbagai macam. Banyak aktivitas subsistem dalam organisasi, tidak dapat dimengerti tanpa mempertimbangkan interaksi dan fungsi ganda tersebut”.

Menurut Christina Mele dkk (2010 : 127) : “*A fundamental of notion of general system theory is its focus on interactions. The center in relationships lead to sustain that the behavior of a single autonomous element is different from its behavior when the element interacts with other elements*”. Sebuah gagasan mendasar dari teori sistem adalah fokusnya pada interaksi. Inti dari saling hubungan tersebut menyebabkan bahwa perilaku dari elemen tunggal yang mandiri adalah berbeda ketika berinteraksi dengan elemen elemen lain.

Menurut Wallonick David S (1995) : “*The foundation of system theory is that all the components of an organization are interrelated, and that changing one variable might impact many others*”. “(Dasar dari teori sistem adalah seluruh komponen dalam organisasi adalah saling terhubung (keterkaitan), dan perubahan terhadap salah satu variable dapat berpengaruh terhadap yang lain)”.

Dengan menggunakan teori sistem maka kerjasama dalam menghasilkan kebijakan pada suatu organisasi akan terlihat keterkaitan masing masing bagian dan dapat dianalisa bagaimana proses pembuatan hingga pelaksanaan dan evaluasi kebijakan tersebut.

Menurut Moorhead G and Griffin R.W (1995:4) : “*Organizational OB) or Organisational Behavior is the study of human behavior in organizational settings, the interface between human behavior and the organization, and the organization itself*”. (Perilaku organisasi adalah studi tentang perilaku manusia dalam organisasi, pertemuan antara perilaku manusia dan organisasi dan organisasi itu sendiri).

Simm & Ervin (1994:121) berpendapat bahwa : “*Organizational Behavior reaches study the behavior of individuals primarily in their organizational roles*“. (“Perilaku Organisasi mencakup studi tentang perilaku individu terutama perannya dalam organisasi”).

Kedua, Middle Theory yang digunakan adalah teori Kebijakan Publik . Teori ini digunakan karena organisasi yang akan diteliti adalah organisasi publik yang menghasilkan suatu kebijakan yang disebut kebijakan publik.

Menurut Riant (2013 : 109) : “Kebijakan publik adalah keputusan kelembagaan (bukan individual atau sebagai individu), yang dibuat oleh pemerintah yang berkenaan dengan kepentingan orang banyak, untuk mengatur agar kehidupan orang banyak tersebut berjalan dengan baik dan memberikan kemanfaatan umum yang dirumuskan secara formal, bersifat legal dan mengikat publik”.

Ketiga, didalam Penelitian kebijakan publik perlu dilakukan evaluasi terhadap kebijakan yang dibuat untuk mengetahui kegagalan dan keberhasilan kebijakan publik. Kegiatan evaluasi kebijakan publik dilakukan melalui penilaian sesuai standar yang telah ditetapkan. Untuk itu applied theory yang digunakan adalah Teori akuntabilitas kinerja yang digunakan untuk melihat hasil evaluasi

kebijakan publik apakah bisa dipertanggung jawabkan . Dalam melakukan evaluasi kebijakan publik dimulai dengan bagaimana kebijakan tersebut dibuat, bagaimana dilaksanakan dan bagaimana hasilnya dicapai untuk kemudian dibuat rekomendasi yang bisa digunakan untuk perbaikan kebijakan yang sama dimasa mendatang.

2.2.2. Kinerja Dan Pengukuran Kinerja.

Perilaku dalam organisasi tersebut berkaitan dengan proses pembuatan kebijakan publik yang berupa operasi kepolisian pengamanan lebaran yang akan digunakan untuk pelayanan kepada masyarakat sehingga proses kebijakan tersebut dibuat harus dapat dikaji secara ilmiah dan kebijakan yang dibuat dapat dipertanggung jawabkan akuntabilitas kinerjanya.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam strategic planning suatu organisasi.

Bernardin and Russel (1998 : 239) menyatakan *“Performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a time period”* (Kinerja didefinisikan sebagai hasil dari suatu outcomes pada suatu fungsi job tertentu atau aktivitas selama periode tertentu). Schneider dalam Williams (2002 : 94) : *“Performance is what the person or system does”* (Kinerja adalah apa yang orang atau sistem kerjakan). Sedangkan menurut Brumbach dalam Amstrong (1998 : 16) : *“Performance means behavior and results. Behaviors emanate from the performer and transform performance from abstraction to action, Not just the instruments for results, behaviors are also*

outcomes on their own right, the product of mental and physical effort applied to task” (Kinerja berarti perilaku dan hasilnya. Perilaku berasal dari pelaku yang mentransformasikan abstraksi kinerja menjadi nyata (kerja) bukan hanya instrument untuk mencapai hasil saja, perilaku juga merupakan hasil usaha dari fisik dan mental yang diterapkan dalam tugas). Payaman (2011 : 1) : ”Kinerja adalah tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut.”

Sedangkan pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa; hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Dalam pengukuran kinerja harus dipahami apa elemen Pokok Pengukuran Kinerja. Elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain:

- 1) Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi.

Tujuan adalah pernyataan secara umum tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara atau teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2) Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja, sedangkan ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung.

3) Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi.

Jika kita sudah mempunyai indikator dan ukuran kinerja yang jelas, maka pengukuran kinerja bisa diimplementasikan. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan.

4) Evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi.

Informasi capaian kinerja dapat dijadikan:

a) Feedback,

Hasil pengukuran terhadap capaian kinerja dijadikan dasar bagi manajemen atau pengelola organisasi untuk perbaikan kinerja pada periode berikutnya. Bisa dijadikan landasan pemberian reward and punishment terhadap manajer dan anggota organisasi.

b) Penilaian kemajuan organisasi.

Pengukuran kinerja yang dilakukan setiap periode waktu tertentu sangat bermanfaat untuk menilai kemajuan yang telah dicapai organisasi.

c) Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Pengukuran kinerja menghasilkan informasi yang sangat bermanfaat untuk pengambilan keputusan manajemen maupun stakeholders.

Sementara itu, dalam pengukuran kinerja harus ditetapkan apa yang menjadi fokus kinerja. Pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Jadi pengukuran kinerja harus berbasis pada strategi organisasi. Pemilihan indikator dan ukuran kinerja dan penetapan target untuk setiap ukuran ini merupakan upaya konkret dalam memformulasikan tujuan strategis organisasi sehingga lebih terwujud dan terukur. Pengukuran kinerja juga harus didasarkan pada karakteristik operasional organisasi. Hal ini terutama diperlukan untuk mendefinisikan indikator dan ukuran kinerja yang digunakan.

Pengukuran kinerja organisasi sektor publik meliputi aspek-aspek, antara lain:

- a) Kelompok masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.
- b) Kelompok proses adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.
- c) kelompok keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud.
- d) Kelompok hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan yang mempunyai efek langsung pada masyarakat.
- e) Kelompok manfaat adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
- f) Kelompok dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negative.

Sektor publik tidak bisa lepas dari kepentingan umum sehingga pengukuran kinerja mutlak diperlukan untuk mengetahui seberapa berhasil misi sektor publik tersebut dapat dicapai penyedia jasa dan barang-barang publik. Manfaat pengukuran kinerja baik untuk internal maupun eksternal organisasi:

- a) Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- b) Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
- c) Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- d) Memberikan penghargaan dan hukuman yang obyektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan system pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- e) Menjadi alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- f) Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- g) Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- h) Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
- i) Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- j) Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

Pengukuran kinerja bukanlah tujuan akhir melainkan merupakan alat agar dihasilkan manajemen yang lebih efisien dan terjadi peningkatan kinerja. Pengukuran kinerja menyediakan dasar bagi organisasi untuk menilai:

- a) Bagaimana kemajuan atas sasaran yang telah ditetapkan.
- b) Membantu dalam mengenali area-area kekuatan dan kelemahan.

- c) Menentukan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja.
- d) Menunjukkan bagaimana kegiatan mendukung tujuan organisasi.
- e) Membantu dalam membuat keputusan-keputusan dengan langkah inisiatif.
- f) Mengutamakan alokasi sumberdaya.
- g) Meningkatkan produk-produk dan jasa-jasa kepada pelanggan.
- h) Pengukuran Kinerja sebagai Subsistem Pengendalian Manajemen.

Sementara itu hasil pengukuran kinerja perlu dipertanggungjawabkan. Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000 : 43) : Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggung jawaban. Menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary yang dikutip Lembaga Administrasi Negara (2000 : 21) : Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan.

Menurut Nisjar (1997 : 119) : “Akuntabilitas sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintahan untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang telah diterapkannya”.

Sedangkan menurut Jabra dan Dwivendi (1989 : 8) : “Akuntabilitas merupakan persyaratan fundamental untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan”

Menurut Carino pentingnya akuntabilitas yang dinyatakan dalam beberapa pertanyaan seperti yang dikutip dalam Joko Widodo (2006 : 145): (a) Siapa yang harus berakuntabilitas (*Who is considered accountable*), (b) Kepada siapa mereka harus berakuntabilitas (*To whom is he accountability*), (c) Nilai dan Standar apa

berakuntabilitas (*To what standards and values is he accountable*), (d) Dengan cara apa akuntabilitas harus dilakukan (*By what means is he made accountable*).

Hasil penelitian disampaikan oleh Joko Widodo (2003 : 141) : “Setiap aparatur pemerintah (birokrasi publik) harus dapat mempertanggung jawabkan segala sifat, sikap, perilaku dan kebijakannya kepada publik selama mereka menjalankan tugas wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Pertanggung jawab tentang sifat, sikap, perilaku dan kebijakan dalam kerangka melaksanakan apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab kepada publik dalam studi administrasi negara disebut akuntabilitas (*accountability*)”.

Penilaian akuntabilitas kinerja bisa dilakukan secara manajerial yakni pertanggung jawaban kepada instansi di atasnya yang melakukan penilaian dan juga akuntabilitas publik yakni pertanggung jawaban kepada masyarakat dengan menjawab pertanyaan pertanyaan yang disampaikan Carino yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja yakni : (a) Siapa yang harus berakuntabilitas (*Who is considered accountable*), (b) Kepada siapa mereka harus berakuntabilitas (*To whom is he accountability*), (c) Nilai dan standar apa berakuntabilitas (*To what standards and values is he accountable*), (d) Dengan cara apa akuntabilitas harus dilakukan (*By what means is he made accountable*).

Akuntabilitas kinerja yang dihasilkan dari suatu organisasi khususnya organisasi pemerintah yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat memang sering disinggung dalam kajian maupun penelitian. Sejalan dengan pemikiran ini seperti yang disampaikan Hughes (1992 : 240): “Organisasi pemerintah diciptakan oleh publik, untuk publik dan perlu mempertanggung jawabkan padanya.”

2.2.3. Kebijakan Publik Dan Evaluasi Kebijakan Publik.

Menurut Dye dalam Howlett and Ramesh (2003 : 5) *Public Policy* adalah “*Anything a government chooses to do or not to do*” (Segala sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah atau tidak melakukan sesuatu). Definisi yang disampaikan lengkap oleh Cochran and Malone (2010:18) “*Public policy is the study of government decision and actions design to deal with matter of public concern*” (Kebijakan publik adalah studi tentang pengambilan keputusan oleh pemerintah dan merancang tindakan untuk menangani masalah yang menjadi perhatian publik). Dari dua definisi diatas jelas bahwa pemerintah bisa melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan terhadap permasalahan yang menjadi perhatian masyarakat artinya bisa digunakan konsep kebijakan yang telah lalu. Sedangkan definisi yang lebih lengkap diberikan oleh Williams Jenkins dalam Howlett and Ramesh (2003 : 6): “*Public Policy as a set of interrelated decision taken by a politician actor or a group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should in principle, be within the power of those actors to achieve*” (kebijakan publik sebagai satu set keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor politisi atau sekelompok aktor :mengenai pemilihan tujuan dan cara mencapainya dalam situasi tertentu dimana keputusan diambil sesuai prinsip yang berada dalam kekuasaan aktor aktor untuk mencapainya). Definisi kebijakan publik yang lebih operasional lagi dikemukakan oleh Birkland (2001 : 7) : “*The study of what government choose to do or not to do, including studies of the policy process,policy implementation, and impact and evaluation*” (Studi tentang pilihan

untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, termasuk studi tentang proses kebijakan, implementasi kebijakan dan pengaruhnya serta evaluasinya).

Chief J.O.Udoji (1981) menegaskan bahwa: *An sanctioned course of related problems that affect society at large.* (Suatu sanksi terkait suatu masalah yang berpengaruh terhadap masyarakat luas). Menurut Ge on (2002) : *All public policy making involves government in some way.* (Seluruh kebijakan publik yang membuat pemerintah terlibat didalamnya). Sementara Anderson (1979) : Kebijakan Publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diakui dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku, guna memecahkan masalah tertentu.

Menurut Joko Widodo (2003 : 91) : “Upaya pemerintah untuk memecahkan masalah, memenuhi tuntutan dan harapan, serta mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat tadi dapat dilakukan melalui kebijakan publik. Meskipun demikian kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah belum sampai pada tataran evaluasi”.

Mencermati dari definisi tersebut diatas minimal ada 5 ciri suatu kebijakan disebut kebijakan publik yakni :

- a. Adanya suatu tindakan yang sengaja diambil yang berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Pembuat kebijakan tersebut adalah pemerintah.
- c. Kebijakan yang diambil bersifat khas agar masyarakat melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan tersebut didesain melalui suatu proses yang komprehensif dan sudah dipikirkan akibatnya,

e. Kebijakan tersebut diharapkan segera berpengaruh terhadap masyarakat.

Ciri-ciri kebijakan tersebut diatas sejalan dengan apa yang disampaikan Young and Quinn yang mengidentifikasi kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang didasarkan reaksi kondisi nyata di masyarakat melalui langkah-langkah tindakan guna memecahkan permasalahan masyarakat (sosial).

Ada beberapa konsep penting yang berkaitan dengan kebijakan publik seperti yang disampaikan oleh Young and Quinn dalam Edi Suharto (2012: 44-45) beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik :

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

Suatu kebijakan publik diambil dimaksudkan untuk menangani permasalahan tertentu yang menurut Samodra Wibowo (2010 : 1):” Kebijakan publik adalah suatu keputusan suatu sistim politik untuk/ dalam/guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumberdaya milik (semua warga) sistem politik tersebut ”.

Proses pembuatan kebijakan publik menurut William N. Dunn (2004 : 44-

47) dilakukan melalui beberapa proses yakni :

- a. Penentuan agenda
- b. Perumusan kebijakan
- c. Penerimaan kebijakan
- d. Pelaksanaan kebijakan
- e. Pengkajian kebijakan
- f. Perbaikan Kebijakan
- g. Penerusan Kebijakan
- h. Pengakhiran kebijakan

Sedangkan pendapat yang hampir sama disampaikan oleh Dye (dalam Widodo : 2007), proses pembuatan kebijakan Publik melalui beberapa tahap yakni:

- a. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*).

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

b. Penyusunan agenda (*agenda setting*).

Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktifitas yang memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.

c. Perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Perumusan (*formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.

d. Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)

Pengesahaan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.

e. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.

f. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat.

Beberapa ahli di bidang evaluasi memberikan definisi tentang penelitian evaluasi sesuai dengan latar belakang keilmuannya. Rossi (Worthen dan Sanders, 1987:27) berpendapat bahwa "*Evaluation research is not equivalent to evaluation. To the extent that an evaluation is based on empirical evidence collected in ways that are susceptible to replication and treated with due regard*

to issues of internal, external, and construct validity, then the evaluation in question is evaluation research.”

Rossi menekankan bahwa penelitian evaluasi menggunakan prinsip-prinsip penelitian ilmiah. Hal ini seperti ditegaskan oleh Worthen dan Sanders (1987 : 28) bahwa “*Rossi views evaluation research, therefore, as the application of social science research methods to evaluation issues.*” Selanjutnya kedua pakar evaluasi di atas memberikan penekanan bahwa penelitian dan evaluasi memiliki tujuan yang berbeda, walaupun evaluasi menggunakan metode penelitian ilmu sosial. Mereka menyimpulkan: “*Research seeks conclusions, evaluation leads to decisions* (Worthen dan Sanders, 1987 : 29).”

Hal yang sama disampaikan Rossi, Worthen dan Sanders, Gall et al. juga memberikan perbedaan yang jelas antara penelitian dan penelitian evaluasi (*educational evaluation*) dalam hubungan ini Gall et al. tidak menggunakan istilah *evaluation research*. Gall et al. (2003:542) mendefinisikan *educational evaluation* sebagai “*the process of making judgments about the merit, value (we use the term program as a generic label for the various phenomena – methods, materials, organizations, individuals, etc. – that are the focus of educational evaluation).*”

Gall *et al.* (2003) menekankan *evaluation* pada proses membuat penilaian/keputusan (*the process of making judgments*). Dengan demikian, Gall *et al.* (2003) sepakat dengan Worthen dan Sanders, dimana tujuan dilakukannya evaluasi adalah untuk membuat *decisions* berdasarkan *judgments* yang diberikan. Terkait dengan evaluasi program yang dilakukan oleh peneliti ini, Kiely dan Rea-Dickins memberikan pemahaman yang jelas tentang evaluasi. Mereka menyebutkan: “*Evaluation is a form of enquiry, ranging from research to systematic approaches to decision-making. ...The common thread – the making of judgements in a shared context – gives a problematically wideranging basket of activities. Thus, in the context of an innovative language program, evaluation might include periodic reviews of the budget, staff appraisal and decisions relating to professional development, iterated classroom observation for professional development of teachers or for quality assurance purposes,*

narratives of experience from participants, as well as a one-off study to inform on the success of the innovation. (Kiely dan Rea-Dickins, 2005:6)."

Muhajir (1994 : 34) : "Evaluasi kebijakan pada dasarnya suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan".

Dalam penelitian evaluasi kebijakan ini, terdapat empat jenis keputusan yang dihasilkan sesuai dengan empat jenis evaluasi yang dilakukan , yakni *context, input, process, dan product*. Keputusan-keputusan tersebut seperti dikemukakan oleh Stufflebeam et al. (1971 : 218) diantaranya: "*Context evaluation serves planning decisions to determine objectives; input evaluation serves structuring decisions to determine project designs; process evaluation serves implementing decisions to control project operations; and product evaluation serves recycling decisions to judge and react to project attainments.*" Hasil akhir dari penelitian evaluasi kebijakan adalah dibuatnya rekomendasi yang dihasilkan dari empat keputusan penting seperti yang diutarakan oleh Stufflebeam et al. yakni diantaranya adalah keputusan perencanaan (*planning decisions*), keputusan perancangan (*structuring decisions*), keputusan pelaksanaan (*implementing decisions*) dan keputusan pendaur-ulangan (*recycling decisions*).

Berdasarkan pendapat diatas, evaluasi memiliki fungsi penting dalam setiap proses kebijakan dengan melihat tujuan evaluasi. Tujuan evaluasi seperti yang diungkapkan oleh Subarsono (2005, hal 120-121) adalah:

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.

- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak dari suatu kebijakan, baik positif maupun negatif.
- e. Mengetahui apabila terdapat penyimpangan, dengan membandingkan tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan, yaitu :

- a. Mengidentifikasi tujuan kebijakan, program dan kegiatan
- b. Penjabaran tujuan kegiatan, program, dan kegiatan ke dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan
- c. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan program
- d. Pencarian data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan
- e. Pengolahan dan komparasi data lapangan dengan kriteria pencapaian tujuan kebijakan (Widodo, 2006, hal.125)

Sedangkan menurut Weiss (1972 : 24-25) dalam disertasi Widodo memberikan tahapan riset evaluasi kebijakan yang terdiri dari (1) *Find out the program's goal* (2) *Translate the goals into measurable indicators of goal achievement* (3) *Collect the data on the indicators for those who participated in*

the program (and for equivalent control group who did not (4) Compare the data on participants (and control) with the goal criteria”.

Tahapan terakhir dalam suatu pembuatan kebijakan adalah membuat rekomendasi kebijakan yang berkaitan dengan keberlanjutan kebijakan tersebut di masa datang. Perlunya rekomendasi kebijakan menurut Weiss (1972 : 16) dapat dipergunakan untuk (1) *To continue or discontinue the program.* (2) *To improve its practices and procedures* (3) *To add or drop specific program strategies and techniques* (4) *To institute similar programs elsewhere.* (5) *To allocate resources among competing programs.* (6) *To accept or reject a program approach or theory”*

Suatu evaluasi kebijakan akan dapat diketahui kinerja dari suatu organisasi yang melaksanakannya dari bagaimana proses kebijakan tersebut dibuat dan dijalankan oleh organisasi tersebut, selain itu akan dapat diketahui seberapa tepat para pelaksana melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dimana akan sangat berpengaruh terhadap pencapaian akuntabilitas kinerja organisasi.

2.2.4. Model Evaluasi Kebijakan.

Model evaluasi kebijakan merupakan penyederhanaan yang berkaitan dengan aspek-aspek yang digunakan dalam evaluasi dari suatu kondisi permasalahan yang dibuat untuk tujuan tertentu. Model evaluasi kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika. Model evaluasi tidak hanya dapat digunakan untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili.

Model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah replika dalam ukuran kecil dari suatu benda yang menjadi objek fisik. Model kapal, model pesawat terbang, model gedung yang dibuat untuk memberikan wujud bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Sedangkan model abstrak adalah pendeskripsian melalui penyederhanaan dari suatu kondisi sosial atau teori teori tertentu yang dinyatakan dalam bentuk kalimat kalimat, gambar, atau rumusan tertentu mengenai kondisi sosial yang digambarkannya.

Model menurut Nicholas Henry dalam Soenarko (2000) : *a model is a tentative definition that fits the data available about particular object*. (Suatu model adalah definisi sementara yang sesuai dengan data yang tersedia tentang obyek tertentu).

Menurut Soenarko (2000) dalam rangka perumusan maupun analisa serta evaluasi kebijakan, peranan model sangat membantu dalam pelaksanaannya mengingat suatu model mengandung nilai nilai didalamnya, tidak hanya nilai nilai estetika tetapi juga mengandung nilai etika, disamping itu mengandung nilai nilai efisiensi atau nilai nilai rasional karena membantu orang mempertimbangkan sesuatu dengan cermat sebelum mengambil keputusan atau pemilihan langkah langkah. Menurut Dye (1998): *“A model is simplified of some aspect of the real world”*. (“ Suatu model adalah penyederhanaan dari beberapa aspek dalam dunia nyata”).

Model evaluasi kebijakan sangat diperlukan dalam studi kebijakan. Model akan membantu memudahkan langkah-langkah dalam pengambilan keputusan karena didalamnya dibuat penyederhanaan dari realita permasalahan yang dihadapi sehingga mempermudah melakukan analisa kebijakan yang diambil.

Baik model fisik maupun abstrak fungsi utama model adalah untuk memudahkan kita menerangkan suatu benda atau konsep. Model bisa didasarkan suatu teori, model juga dapat dipakai untuk menjelaskan suatu konsep sehingga jelas makna yang dikandung dari konsep tersebut.

Kebijakan publik merupakan sesuatu yang kompleks dalam penanganan permasalahannya karena melibatkan berbagai *stakeholder*. Kebijakan publik karena menyangkut kepentingan masyarakat maka diperlukan pelibatan masyarakat dalam memberikan masukan. Mengingat masalah kebijakan publik tersebut sangat kompleks maka untuk membedah hasil kebijakan publik tersebut perlu digunakan evaluasi yang tepat bukan saja evaluasi terhadap hasil saja tetapi perlu dilakukan secara holistik yakni mulai dari awal sebelum kebijakan tersebut dibuat. Hal ini dikandung pemahaman untuk mencari/mengetahui hal hal yang menghambat dalam pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Untuk membedah proses kebijakan tersebut diperlukan suatu model evaluasi kebijakan. Model evaluasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini adalah **Model CIPP (*Evaluation Context, Inputs, Process, and Product*)**, yang dikombinasikan dengan Perencanaan strategis. Dengan evaluasi kebijakan CIPP maka produk perencanaan strategis yang dihasilkan suatu organisasi akan memudahkan untuk dianalisis sesuai dengan prosesnya khususnya yang berkaitan dengan legalitasnya untuk dilaksanakannya kegiatan tersebut.

Model evaluasi yang ditemukan oleh Stufflebeam (2003 : 2), yakni model evaluasi CIPP sebagai berikut: *“The models core concepts are denoted by acronym CIPP, which stands for evaluation context, input, process, and product. Context evaluations assess needs, problems, assets, and entity’s opportunities to*

help decisions makers define goals and priorities and help broader group of user judge goals, priorities, and outcomes. Input evaluations assess alternative approaches, competing action plans, and budgets for their feasibility and potential cost-effectiveness to meet targeted needs and achieved goals. Decision makers as input evaluations in choosing among competing plans, writing funding proposals, allocation resources, assigning staff, scheduling work, and ultimately in helping others judge an effort's plans and budget”.

1. *Evaluation context .*

Evaluasi Konteks menilai kebutuhan, permasalahan, aset, dan peluang untuk membantu pembuat keputusan menetapkan tujuan dan prioritas serta membantu *stakeholder* menilai tujuan, prioritas, dan hasil.

Menurut Sugiyono (2013 : 579) : “Evaluasi program tahap pertama adalah evaluasi konteks. Evaluasi ini terkait dengan : Mengapa program tersebut diadakan? Apakah program tersebut diadakan sesuai visi, misi dan tujuan suatu lembaga atau program tersebut disusun berdasarkan anggaran yang tersedia? Apakah tujuan program tersebut? Apakah tujuan dirumuskan secara jelas dan spesifik atau tidak jelas? Apakah tujuan program sesuai dengan kebutuhan lapangan?”.

Menurut Sarah McCann dalam Arikunto (2004) evaluasi konteks meliputi penggambaran latar belakang Kebijakan yang dievaluasi, memberikan tujuan Kebijakan dan analisis kebutuhan dari suatu sistem, menentukan sasaran Kebijakan, dan menentukan sejauh mana tawaran ini cukup responsif terhadap kebutuhan yang sudah diidentifikasi. Penilaian konteks dilakukan untuk menjawab pertanyaan “Apakah tujuan yang ingin dicapai, yang telah dirumuskan dalam Kebijakan benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat?”.

2. *Evaluation input.*

Evaluasi input berkaitan dengan evaluasi terhadap masukan yang digunakan untuk mendukung kebijakan baik yang berkaitan dengan organisasi, sumberdaya manusia, anggaran (keuangan), sarana prasarana. Model CIPP ini tujuan utama evaluasi ini adalah untuk mengaitkan antara

konteks, input, proses dengan hasil Kebijakan sehingga bisa diketahui kendala yang dihadapi.

Menurut Sugiyono (2013 : 579-580) : Evaluasi input terkait dengan berbagai input yang akan digunakan untuk terpenuhinya proses yang selanjutnya dapat digunakan untuk mencapai tujuan. Evaluasi ini digunakan untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut, Apakah input yang digunakan untuk mencapai tujuan sudah cukup memadai? Bagaimanakah kualitas inputnya? Darimana input diperoleh? Berapa harganya? Siapa saja yang terlibat untuk melaksanakan proses? Bagaimana kualifikasi dan kompetensinya?”.

Evaluasi CIPP menurut Stufflebeam dalam Arikunto (2004) : “Tujuan dibuatnya adalah untuk memperbaiki Kebijakan bukan untuk membuktikan suatu kebenaran (*The purpose of evaluation is not to prove but to Improve*). Model evaluasi CIPP digunakan untuk mengukur, dan mengevaluasi proses suatu kebijakan, dimana kekuatan dan kelemahan kebijakan dikenali. Evaluasi input meliputi kegiatan pendeskripsian masukan dan sumberdaya kebijakan, dan melihat alternatif prosedur dan strategi apa yang perlu disarankan dan dipertimbangkan. Evaluasi *input* merupakan model yang digunakan untuk menentukan bagaimana cara agar penggunaan sumberdaya yang ada bisa digunakan untuk mencapai tujuan.

3. *Evaluation process.*

Evaluasi process merujuk bagaimana pelaksanaan program atau kebijakan dijalankan dengan menggunakan sumberdaya yang ada.

Menurut Sugiyono (2013 : 580) : “Evaluasi proses terkait dengan kegiatan melaksanakan rencana program dengan input yang telah disediakan. Evaluasi ini digunakan untuk menjawab pertanyaan sebagai berikut: Kapan program dilaksanakan? Bagaimanakah prosedur melaksanakan program? Apakah program yang direncanakan dapat dilaksanakan sesuai jadwal? Apakah semua input yang digunakan mendukung proses pelaksanaan program? Apakah kelemahan kelemahan dalam pelaksanaan program? Evaluasi proses ditujukan pada seberapa jauh kegiatan yang dilaksanakan dalam program sudah terlaksana sesuai dengan rencana dan pedoman yang ditetapkan.

Evaluasi product merupakan kumpulan hasil berupa outcomes dalam hubungannya dengan context, masukan, dan process, terkait dengan perencanaan, pelaksanaan, dan keberhasilan program. Evaluasi hasil diarahkan pada hal-hal yang menunjukkan perubahan yang terjadi pada masukan mentah. Evaluasi product adalah evaluasi yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pencapaian tujuan. Evaluasi produk ini merupakan catatan pencapaian hasil dan keputusan-keputusan untuk perbaikan dan aktualisasi dan masukan kebijakan selanjutnya.

Dalam kalimat tanya Stufflebeam membuat penggambaran apa yang harus dikerjakan pada tahap tahap evaluasi CIPP yakni :

- a) Apa yang harus dilakukan (*what should we do?*); mengumpulkan dan menganalisa *needs assessment* data untuk menentukan tujuan, prioritas dan sasaran.
- b) Bagaimana kita melaksanakannya (*how should we do it?*); sumber daya dan langkah-langkah mungkin meliputi identifikasi Kebijakan eksternal dan material dalam mengumpulkan informasi.
- c) Apakah dikerjakan sesuai rencana (*are we doing it as planned?*); Ini menyediakan pengambil-keputusan informasi tentang seberapa baik Kebijakan diterapkan. Dengan secara terus-menerus monitoring kebijakan, pengambil-keputusan mempelajari seberapa baik pelaksanaan telah sesuai petunjuk dan rencana, konflik yang timbul, dukungan staff dan moral, kekuatan dan kelemahan material, dan permasalahan penganggaran.
- d) Apakah berhasil (*did it work?*); Dengan mengukur outcome dan membandingkannya pada hasil yang diharapkan, pengambil-keputusan

menjadi lebih mampu memutuskan jika Kebijakan harus dilanjutkan, dimodifikasi, atau dihentikan sama sekali.

Pertanyaan lainnya yang terdapat pada dimensi *process evaluation* ialah pada penyediaan pengambilan keputusan informasi tentang seberapa baik program diterapkan. Dengan terus menerus memonitoring program, pengambilan keputusan mempelajari seberapa baik pelaksanaan telah sesuai petunjuk dan rencana, konflik timbul, dukungan staf dan moral, kekuatan dan kelemahan material, dan permasalahan penganggaran.

Sedangkan pada dimensi *product evaluation* ialah untuk mengukur outcome dan membandingkannya pada hasil yang diharapkan, pengambilan keputusan menjadi lebih mampu memutuskan jika program harus dilanjutkan, dimodifikasi, atau dihentikan sama sekali. Dimensi-dimensi tersebut dapat dirangkum dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2.1. : Aspek-Aspek Evaluasi

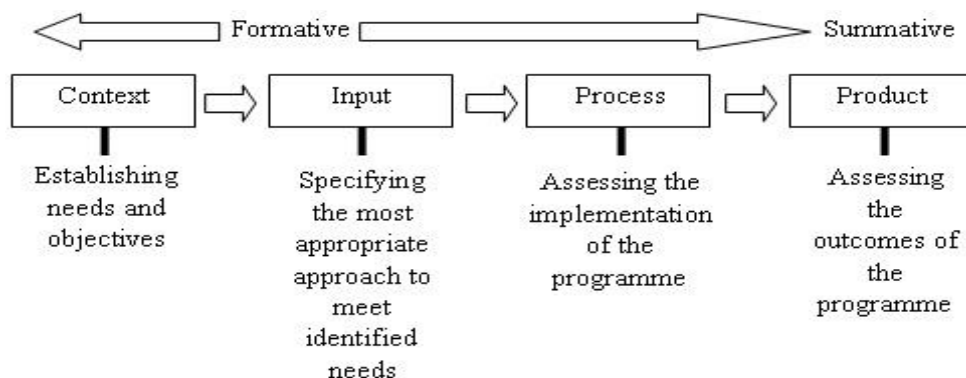
<i>Aspect of evaluation</i>	<i>Type of decision</i>	<i>Kind of question answered</i>
<i>Context evaluation</i>	<i>Planning decisions</i>	<i>What should we do?</i>
<i>Input evaluation</i>	<i>Structuring decisions</i>	<i>How should we do it?</i>
<i>Process evaluation</i>	<i>Implementing decisions</i>	<i>Are we doing it as planned? And if not, why not?</i>
<i>Product evaluation</i>	<i>Recycling decisions</i>	<i>Did it work?</i>

Sumber : The CIPP approach to evaluation (Bernadette Robinson, 2002)

Menurut Sugiyono (2013 : 580) : “Evaluasi Produk output terkait dengan evaluasi terhadap hasil yang dicapai dari suatu program Evaluasi output digunakan untuk menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut : Seberapa jauh tujuan program tercapai? Program apakah yang tercapai dengan hasil yang tinggi dan rendah? Bagaimana tingkat kepuasan orang-orang yang dikenai sasaran pelaksanaan program? Apakah program tercapai tepat waktu? Apakah dampak positif dan negatif dari program tersebut? Apakah program tersebut perlu dilanjutkan, dilanjutkan dengan revisi atau tidak dilanjutkan? Mengidentifikasi dan menilai hasil baik jangka pendek dan jangka panjang .

Evaluasi produk diarahkan pada hal-hal yang menunjukkan perubahan yang terjadi pada masukan mentah. Pertanyaan-pertanyaan yang bisa diajukan antara lain. Apakah tujuan-tujuan yang ditetapkan sudah tercapai? Dan Apakah kebijakan berhasil?

Gambar 2.1 Diagram Alur Model Evaluasi CIPP dari Stufflebeam



2.3. Critical Review.

Mengingat penelitian evaluasi kebijakan operasi kepolisian belum pernah dilakukan penelitian sebelumnya, maka diperlukan penelitian tentang bagaimana cara melakukan evaluasi terhadap proses kebijakan dilaksanakan. Untuk itu sebagai upaya untuk memperkaya pemahaman tentang permasalahan kebijakan maka peneliti telah melakukan penelitian terhadap beberapa hasil penelitian terdahulu. Untuk itu akan dipilih beberapa hasil penelitian terdahulu untuk dikritisi guna mendapatkan pemahaman tentang evaluasi kebijakan secara komprehensif dari berbagai sisi kebijakan yang diterapkan oleh suatu organisasi atau suatu Instansi Pemerintah meskipun berbeda materi kebijakannya.

Menelaah penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Joko Widodo (2006) dapat disimpulkan bahwa titik berat dari fokus penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di Kabupaten

Sidoarjo tersebut adalah lebih kepada penilaian akuntabilitas manajerial yakni akuntabilitas kinerja yang merupakan kewajiban yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah dari bawahan (SKPD di Pemerintah Kabupaten Sidoarjo) kepada atasannya yakni Bupati Sidoarjo. Belum banyak diungkap tentang pertanggungjawaban kinerja kepada masyarakat (akuntabilitas publik) dimana sebenarnya esensi pertanggungjawaban kinerja suatu kebijakan yang diambil oleh suatu instansi dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sidoarjo seharusnya selain kepada atasan tingkat atasnya dalam hal ini Gubernur juga kepada masyarakat di Kabupaten Sidoarjo karena uang yang digunakan merupakan uang masyarakat . Untuk itu perlu dicarikan cara bagaimana masyarakat dapat mengikuti, menilai uang yang digunakan benar benar dipergunakan untuk kepentingan masyarakat. Perlu penelitian tersendiri untuk melihat pendapat masyarakat atas keberhasilan kebijakan yang telah diambil. Dalam penilaian akuntabilitas kinerja manajerial perlu dilihat keterkaitan tentang Tugas pokok dan fungsi organisasi, Rencana Strategis (Renstra), Indikator Kinerja Utama, Rencana Kinerja sehingga bisa diketahui apakah kinerja yang akan dicapai tersebut sesuai dengan Tugas pokok dan fungsi organisasi atau tidak. Apabila hanya dilihat dari Renstra dan Rencana Kinerja saja maka kurang dapat menggambarkan capaian kinerja secara menyeluruh, Satuan kerja tersebut hanya sekedar memenuhi kewajiban membuat laporan.

Penelitian dari Sirpan tahun 2010 yang berjudul Analisis Kinerja Dinas Pendidikan Dalam Pelayanan Pendidikan Di Kabupaten Barito Kuala Propinsi Kalimantan Selatan. Menemukan bahwa suatu **kinerja organisasi** dapat tercapai diukur dari **produktifitas, efektivitas, efisiensi dan kualitas program.**

Produktivitas diukur dari target yang telah ditetapkan oleh Dinas Pendidikan berdasarkan output yang akan dicapai. Target tersebut hanya berdasarkan jumlah anggaran yang ditentukan yang disesuaikan dengan jumlah output yang ditetapkan sehingga terkesan hanya menyesuaikan anggaran dengan output yang seharusnya bisa tercapai 100%. Demikian juga halnya tentang efektivitas karena penentuan target yang kurang pas dalam arti target disesuaikan dengan jumlah anggaran sehingga tidak menunjukkan efektivitas. Apabila ada anggaran yang lebih besar ada kemungkinan target juga akan dapat tercapai hal ini menunjukkan penentuan target terlalu rendah sehingga mudah dicapai. Untuk efisiensi juga masih perlu diperdebatkan apakah dengan serapan anggaran sebesar 98,44% bisa dikatakan efisien karena perbandingan terbaik antara hasil dengan usaha masih bisa dikritisi dengan belum dikerahkannya kemampuan sumberdaya manusia karena seharusnya produktivitas masih bisa ditingkatkan. Sedangkan ukuran kinerja yang diukur dari kepuasan masyarakat memang dari penelitian ini telah dilakukan penelitian tersendiri tentang kepuasan masyarakat. Yang menjadi pertanyaan adalah sampai seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam perencanaan kebutuhan mereka di bidang pendidikan mengingat persyaratan untuk melakukan membuat suatu persyaratan pembuatan suatu perencanaan yang tertuang dalam Rencana Kinerja yang dibuat setiap tahunnya sesuai dengan Undang Undang Nomor : 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Nasional pada saat diadakan penyusunan perencanaan saat Musyawarah Pembangunan Nasional atau Musyawarah Pembangunan Daerah diwajibkan melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat ini bisa melalui Lembaga Sosial Masyarakat, Tokoh masyarakat terutama yang mempunyai perhatian dibidang pendidikan. Dalam penelitian

Sirpan belum terlihat pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan perencanaan di bidang pendidikan.

Penelitian Purwanto dkk (2014) dalam implementasi kebijakan ditemukan bahwa insentif pemungutan yang diberikan kepada pemungut sebagai pelaksana di lapangan belum mendorong keberhasilan target. Hal ini bisa dikarenakan insentif yang diberikan kurang memadai sehingga kurang menarik pelaksana di lapangan dibandingkan dengan beratnya tugas yang dihadapi, hal ini juga berkaitan dengan rendahnya komitmen dalam pelaksanaan tugas. Upaya yang bisa dilakukan untuk perbaikan yakni dengan melakukan rotasi petugas pemungut pajak untuk penyegaran dan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang.

Kebijakan tersebut saat ditetapkan perlu disosialisasikan kepada pemungut pajak agar mereka faham tujuan kebijakan tersebut. Pemahaman tersebut juga termasuk pemahaman peraturan yang terkait dengan pajak, pemahaman standar atau ukuran keberhasilan pemungut dalam penarikan pajak dan sanksi terhadap pemungut apabila tidak memenuhi target dan juga sanksi terhadap wajib pajak yang menunggak pajak. Sosialisasi juga diperlukan untuk dilakukan kepada wajib pajak tetapi materi yang diberikan jangan hanya yang berkaitan dengan kewajiban wajib pajak saja tetapi juga kewajiban pemerintah daerah dalam memberikan layanan yang baik dengan memberikan penjelasan manfaat yang diterima wajib pajak dan masyarakat. Hal ini menempatkan wajib pajak bukan hanya sebagai obyek yang dikenai pajak tetapi juga wajib pajak sebagai subyek yang memberikan manfaat terhadap masyarakat .

Penelitian Levine dkk (1990) merupakan hasil penelitian di negara Barat dengan standar pelayanan dalam penerapan kebijakan memiliki standar yang

tinggi termasuk akses penggunaan teknologi. Levine tidak meneliti apakah kinerja organisasi pemerintah (Publik) bisa dipengaruhi oleh struktur organisasi tetapi Levine lebih menekankan pentingnya penerapan kinerja dari segi ukuran pelayanan yang meliputi produktivitas, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Ukuran kinerja responsivitas yang diukur dari terpenuhinya keinginan, harapan dan tuntutan masyarakat perlu disesuaikan lagi dengan kondisi di Indonesia apabila hal yang sama diterapkan di Indonesia. Demikian pula dengan responsibilitas dan akuntabilitas tetapi bagaimanapun juga masukan dari Levine tersebut sangat menarik untuk dikaji lebih jauh.

Abdul Razak (2002) : Kritik terhadap temuannya adalah selain perlunya komitmen terhadap standar kerja juga diperlukan standar dari ukuran akuntabilitas kinerja berupa hasil akhir yang harus dicapai. Hal ini merupakan sesuatu yang berbeda dimana standar kerja merupakan ukuran dalam bekerja sedangkan ukuran akuntabilitas kinerja merupakan ukuran hasil pekerjaan yang harus dicapai . Ukuran standar kerja dengan komitmen yang tinggi disertai ukuran akuntabilitas kinerja yang baik akan menghasilkan hasil yang optimal.

Azhari Aziz (2008) yang melakukan penelitian tentang evaluasi kinerja kebijakan pada Dinas Pendapatan Propinsi DKI Jakarta dengan menggunakan Lakip (LKIP) dimana standar target yang sudah ditentukan tidak berimplikasi di lapangan karena tidak mempunya merumuskan kebijakan . Kritik terhadap Azhari adalah memang LKIP kurang berimplikasi dalam pencapaian kinerja karena belum disertai apakah ukuran kinerja tersebut telah dibicarakan dengan masyarakat atau DPRD DKI. Perlu dilakukan penelitian yang mendalam pada

tahap sebelum perumusan kebijakan dibuat atau tahap implementasinya perlu pengawasan yang lebih baik.

Rahmat Salam (2003) yang meneliti transportasi di Bogor dimana kinerja birokrasi yang rendah SDM yang tidak mampu melakukan koordinasi antara Pemkab Bogor dengan Pemkot Bogor dalam melakukan penanganan kemacetan di kota Bogor. Koordinasi di Indonesia sepertinya menjadi permasalahan tersendiri dalam proses pemecahan masalah di Bogor. Kritik penulis adalah seharusnya dibuat aturan bersama yang melibatkan pemangku kepentingan yang lain seperti Polri untuk secara bersama sama bertanggung jawab terhadap kemacetan ini. Piranti lunak tersebut bisa berupa MoU yang disertai aturan pelaksanaannya yang disertai pula hubungan tata cara kerja sehingga jelas interaksi antar masing masing pihak.

Endang (2004) yang meneliti kebijakan pelayanan pendidikan di kota Bandung dengan mengevaluasi melalui LAKIP menemukan bahwa kebijakan tersebut tidak menggambarkan pengukuran kinerja yang sesungguhnya. Target kinerja yang dibuat direncanakan sendiri tetapi bukan hasil masukan dari masyarakat. Index Pelayanan Masyarakat yang digunakan acuan seharusnya diambil dari masyarakat baik berupa hasil penelitian ataupun saat dilaksanakannya musrenbang Pemerintah kota Bandung sehingga standar kinerja yang dibuat merupakan representasi keinginan masyarakat.

Penelitian Elvis (2001) yang melakukan penelitian di Pemerintah Kabupaten Kutai Kalimantan Timur dengan fokus penelitian pada efektivitas organisasi menemukan bahwa reformasi administrasi melalui penataan organisasi mempunyai dampak pada perubahan struktur organisasi yang ramping , lebih

hemat, responsive terhadap masyarakat dan berdampak positif terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten Kutai. Perubahan struktur organisasi yang baru juga akan merubah job description yang dapat berpengaruh terhadap perilaku organisasi yang mengacu pada peningkatan kinerja. Pengertian lebih hemat perlu didukung data yang jelas juga data tentang tingkat resposibilitas pada masyarakat.

Penelitian Agus Pramono (2011) di kantor Pemerintah Kabupaten Madiun ditemukan bahwa kebijakan yang dibuat dalam rangka pencapaian kinerja organisasi ditentukan oleh pengembangan sumberdaya aparatur pemerintah. Antara lain dilakukan melalui pengukuran kinerja karyawan, Subbagian dan Dinas dengan indikator layanan publik yang berorientasi pada hasil maupun pada proses. Indikator layanan yang berorientasi pada hasil seperti efektivitas, produktivitas dan efisiensi perlu dibuatkan capaiannya kinerjanya secara spesifik.

Sama seperti kritik penulis pada penelitian Sirpan (2010) ukuran efektivitas, produktivitas dan efisiensi terfokus pada target yang telah ditentukan dan dicapai oleh aparatur pemerintah yang seharusnya bisa dioptimalkan melalui peningkatan kemampuan sumberdaya aparatur yang diharapkan hasilnya lebih maksimal.

Penelitian Mooney (2009) : organisasi yang diteliti oleh Mooney organisasi yang bergerak mencari keuntungan sehingga keluhan yang disampaikan oleh pengguna layanan kereta api perlu diperhatikan segera guna mempertahankan pelanggan. Apakah hal yang sama akan tetap dilakukan apabila yang diteliti organisasi pemerintah?

Pada negara maju kesadaran masyarakat sangat tinggi untuk menuntut haknya berkaitan suatu kebijakan pelayanan kereta api kepada pemberi layanan.

Pembuatan kebijakan akan segera merubah untuk memperbaiki layanannya. Di Indonesia keluhan keluhan jarang sekali disampaikan langsung kepada organisasi yang memberikan layanan apalagi keluhan keluhan yang disampaikan berupa kritikan langsung kepada instansi pemerintah. Keluhan keluhan masyarakat biasanya terlihat di media massa.

Persamaannya dengan penelitian terdahulu adalah sama sama meneliti tentang evaluasi kebijakan. Beberapa diantara peneliti tersebut juga menggabungkan pendekatan perencanaan stratejik.

Perbedaannya yakni pada sisi cara mengevaluasi kebijakan yang dimulai saat identifikasi masalah kebijakan dan masukan yang digunakan untuk context kebijakan, perumusan kebijakan, sisi implementasi dan hasil kebijakan.

Perbedaannya lainnya adalah terletak pada ukuran kinerja kebijakan yang secara obyektif bermanfaat bagi masyarakat.

Penelitian ini murni hasil observasi penulis dan belum pernah dipublikasikan sebelumnya sehingga perlu untuk dilakukan penelitian.

Kinerja kebijakan akan sangat bermanfaat apabila melibatkan masyarakat menilai kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya untuk kemudian digunakan untuk memperbaiki kebijakan di masa depan.
