

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kinerja pembangunan infrastruktur, berdasarkan *World Economic Forum Report 2010*, kualitas infrastruktur Indonesia secara keseluruhan berada diperingkat ke-96 dari 133 negara yang diteliti. Posisi itu jauh di belakang negara tetangga, Malaysia dan Thailand, yang masing-masing berada di peringkat 27 dan 41. Kendala kritis dalam pembangunan infrastruktur adalah lantaran rendahnya investasi publik, lemahnya kemitraan pemerintah dan swasta (KPS) dan minimnya investasi swasta, termasuk penanaman modal langsung oleh Negara asing. Semakin baik keadaan infrastruktur suatu daerah, semakin baik pula pengaruhnya terhadap ekonomi. jika memiliki infrastruktur yang bagus, bisa dipastikan sebuah daerah memiliki keadaan ekonomi yang kuat.

Studi Hambali (2007) secara spesifik menunjukkan bahwa variabel infrastruktur panjang jalan beraspal dan daya terpasang listrik berpengaruh terhadap pendapatan nasional, investasi nasional dan investasi asing dengan koefisien elastisitas lebih dari satu. Pada Peraturan Presiden No.5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010 telah dipaparkan bahwa salah satu tantangan pembangunan nasional yang dipandang penting dari berbagai dimensi dan menjadi prioritas ke enam adalah pembangunan infrastruktur.

Geomatika (2009), prasarana fisik di lingkungan perkotaan berperan penting dalam membantu pembangunan masyarakat perkotaan, jalan dan

jembatan tingkat provinsi dan kota. Jaringan penerangan kota saluran drainase sampai jalan, penerangan dan drainase lingkungan yang ada disekitar komunitas masyarakat kota, merupakan suatu sistem infrastruktur terpadu. Keberhasilan dan keteraturan sistem infrastruktur tersebut akan berdampak positif bagi peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Diberitakan oleh Radar Cirebon, pada tanggal 30 Agustus 2016 Sekretaris Daerah (Sekda) Kabupaten Cirebon, H Yayat Ruhyat menilai, selama ini pembangunan infrastruktur yang dilakukan pihaknya melalui dinas-dinas terkait di Kabupaten Cirebon masih belum maksimal. Menurutnya, selama ini juga agenda kedinasan yang dilakukan aparatur sipil negara di luar kota tanpa membuahkan hasil. Maka, pembangunan di Kabupaten Cirebon mengalami ketertinggalan di bandingkan dengan daerah lainnya yang sudah mampu melakukan pembangunan infrastruktur yang begitu maksimal, kelayakan di Kabupaten Cirebon adalah soal infrastruktur, karena itu penyusunan APBD tahun 2017 harus disikapi dengan cermat.

Pada tanggal yang sama 30 Agustus 2016 Radar Cirebon memberitakan Reses Anggota DPRD Kota Cirebon masa sidang kedua tahun 2016, disejumlah daerah pemilihan (dapil) di hujani banyak keluhan, salah satu masalah yang disoroti para konstituen yakni terkait Dana Alokasi Khusus (DAK) yang bernilai puluhan miliar rupiah. Sangat disayangkan jika anggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Kota Cirebon untuk pembangunan dan perbaikan infrastruktur jalan akan hangus. Apalagi, dana

tinggal pakai oleh pemkot itu masih dipermasalahkan saat proses pelaksanaan lelang. (dikutip dari : <http://www.kabar-cirebon.com/read/2016/08/peningkatan-infrastruktur-terbengkalai/>)

Berita Radar Cirebon pada tanggal 29 Agustus 2016, menurut Wakil Ketua Komisi B DPRD Kota Cirebon, Didi Sunardi masalah yang sedang di hadapai lainnya yaitu terkait dengan dana yang berjumlah cukup besar bisa terancam hangus dan terpaksa dikembalikan lagi kepada pemerintah pusat, jika akhir tahun ini belum berhasil mendapatkan pemenang lelang proyek DAK yang dimaksud, maka program perbaikan infrastruktur jalan se Kota Cirebon tidak bisa terlealisasi hanya karena kisruh antar kontraktor sendiri. Luasnya wilayah Kabupaten membuat anggaran yang disediakan untuk pemerataan pembangunan infrastruktur jalan sepertinya tidak cukup. Pasalnya, jalan yang harus diurus Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon sepanjang 1.117,76 km. panjang jalan itu terdiri dari 647,56 km jalan kabupaten terdiri dari 183 ruas, dan 470,20 km jalan poros desa yang terdiri dari 275 ruas. (Dikutip dari : <http://www.radarcirebon.com/diguyur-ratusan-miliar-tak-kunjung-tuntas.html>).

Seperti yang diberitakan oleh Radar Cirebon, pada tanggal 18 September 2016 mengemukakan Kepala Bidang Bina Teknik Dinas Bina Marga menjelaskan bahwa masa pemerintahan Bupati periode 2014-2019 sedikitnya terdapat 19 ruas jalan yang masuk ke dalam program unggulan perbaikan infrastruktur. Ke 19 program unggulan itu menjadi prioritas daeri pemerintah

Kabupaten Cirebon dalam hal perbaikan dan peningkatan kualitas jalan. Jalan yang menghubungkan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran di Kabupaten Cirebon kondisinya rusak parah, jalan ini merupakan jalan alternative atau jalan poros perbatasan antara kedua Kecamatan tersebut, padahal lokasi jalan ini tidak jauh dari Pemerintahan Daerah di Kabupaten Cirebon, kondisi seperti ini sangat dikeluhkan oleh para warga setempat.

Salah satu perangkat Desa Panguragan Wetan mengatakan bahwa jalan poros panguragan dengan klangeran ini sudah mengalami kerusakan parah dan tidak pernah diperbaiki, jalan rusak sepanjang sekitar 3KM, banyak lubang-lubang disepanjang jalan, sudah bertahun-tahun jalan dibiarkan rusak oleh Pemerintahan Kabupaten Cirebon, dapula pihak dari Kabid Peningkatan Jalan dan jembatan Bina Marga Kabupaten Cirebon memastikan bahwa perbaikan jalan poros Panguragan Klangeran dilakukan tahun 2016, tetapi sampai saat ini keadaannya masih belum berubah. (Dikutip dari: <http://www.radarcirebon.com/kuwu-tagih-janji-bina-marga-perbaikan-jalan.html>).

B. Rumusan Masalah

1. Sejauh mana Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah dalam pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran tahun 2014-2016?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran?

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui sejauh mana evaluasi kinerja pemerintah Kabupaten Cirebon dalam mengevaluasi pelayanan publik dalam pemeliharaan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja bagi pemerintah Kabupaten Cirebon dalam melakukan pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Pamhuragan dengan Kecamatan Klangeran.

D. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis
 1. Diharapkan dapat memberi informasi kepada para praktisi pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran di Kabupaten Cirebon.
 2. Menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

3. Sebagai bahan referensi untuk penyempurnaan sistem evaluasi kinerja pelayanan publik dalam pelayanan infrastruktur di Kabupaten Cirebon.
4. Memerikan masukan kepada pemerintah daerah hasil evaluasi kinerja pelayanan publik dalam pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran

b. Manfaat Praktis

1. Dapat memperoleh pengetahuan terkait evaluasi kinerja pemerintah daerah dalam pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran.
2. Sebagai sumbang saran dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Cirebon.

E. Kerangka Teori

1. Evaluasi

1.1. Pengertian Evaluasi

Secara umum evaluasi dapat diartikan suatu proses pemberian pertimbangan mengenai nilai dan arti sesuatu yang dipertimbangkan sesuatu tersebut dapat berupa orang, benda, kegiatan, keadaan atau suatu kesatuan/kelompok tertentu seperti program/proyek. Secara singkat, dapat dikatakan bahwa proses evaluasi selalu mengandung *judgement* (penilaian/penentuan) yang didasarkan oleh kriteria tertentu. Kriteria ini dapat ditentukan oleh evaluator sendiri, pemberi tugas maupun dari pedoman evaluasi yang sudah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi biasanya

ditujukn untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan tersebut dengan para konstituen.

Aji, dkk (1984) mengemukakan bahwa evaluasi adalah salah satu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara obyektif pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. Evaluasi sebagai salah satu fungsi manajemen berusaha untuk mempertanyakan efektifitas dan efesiensi pelaksanaan dari suatu rencana sekaligus mengukur subyektif mungkin hasil-hasil yang mendukung maupun yang tidak mendukung suatu rencana. Oleh karena itu keberhasilan rencana program dan kegiatan hanya dapat dibuktikan dengan evaluasi.

Sesuai dengan Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, pengertian evaluasi adalah rangkaian kegiatan yang membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standard. Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN, 2004) evaluasi adalah kegiatan pengukuran yang berlandaskan pada hasil monitoring yang dilakukan secara periodik. Bryan dan White (1987) menyatakan bahwa evaluasi program merupakan suatu upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi.

Menurut (Dunn, 1998 : 609-611), evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam kegiatan analisis suatu kebijakan/program. *Pertama*, dan yang paling penting evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan/program yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. dalam hal ini evaluasi dimaksudkan untuk mengukur tujuan-tujuan maupun target-target dari sebuah kebijakan /program yang telah dicapai. *Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada *klarifikasi* dan *kritik* terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Kritik terhadap nilai kebijakan/program dengan menanyakan secara sistematis kepastian tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan lainnya, termasuk *perumusan masalah* dan *rekomendasi*. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberikan perumusan ulang masalah kebijakan, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat memberikan alternative kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternative kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain

Mengikuti Samodra Wibawa dkk (1993) (dalam Riant Nugroho, 2003 : 186-187), mengatakan bahwa evaluasi mempunyai 4 fungsi yaitu :

- a. *Eksplanasi*, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat generalisasi pola-pola hubungan antar

berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

- b. *Kepatuhan*, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. *Audit*, melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. *Akunting*, dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Dunn (1998) evaluasi dapat dilakukan sebelum kebijaksanaan (evaluasi sumatif) maupun sesudah kebijaksanaan dilaksanakan (evaluasi formatif). Atau dengan kata lain, evaluasi sumatif merupakan penilaian dampak dari suatu program atau bisa disebut dengan evaluasi dampak (outcome evaluasi) dan evaluasi formatif, merupakan proses dari program disebut juga dengan evaluasi proses. Dunn (1998) menyatakan pada umumnya ada tiga cara untuk melaksanakan evaluasi, yakni :

- a. Membandingkan fakta atau keadaan yang diperoleh dari pengamatan dan penelitian dengan sasaran yang ingin dicapai oleh suatu program.

- b. Membandingkan berbagai hasil program dalam kaitannya dengan input yang digunakan, misalnya kemajuan suatu daerah dengan kemajuan daerah lain yang belum melaksanakan program sejenis.
- c. Membandingkan perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu di tempat yang sama sebagai hasil pelaksanaan suatu program tertentu.

Sedangkan evaluasi (dalam Riant Nugroho, 2003 : 51) memiliki beberapa tujuan yakni sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah diimplementasikan.
- b. Mengukur tingkat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah diimplementasikan.
- c. Mengukur tingkat outcome suatu kebijakan
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan
- e. Evaluasi program untuk mengetahui apakah ada penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Evaluasi sebagai input bagi proses kebijakan ke dapan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (feed back)

1.2. Kriteria Evaluasi Program

Untuk melakukan penilaian terhadap hasil pelaksanaan program maka perlu ditentukan terlebih dahulu kriteria yang akan digunakan sebelum evaluasi dilakukan. Adapun beberapa kriteria untuk melakukan evaluasi program menurut William Dunn (1998 : 610) adalah sebagai berikut:

1. Efektif, Pertanyaan yang digunakan dalam kriteria ini adalah apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
2. Efisiensi, Pertanyaan yang digunakan dalam kriteria ini adalah seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
3. Pemerataan, Pertanyaan yang digunakan dalam kriteria ini adalah apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
4. Responsivitas, pertanyaan yang digunakan dalam pertanyaan ini adalah apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, respekensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
5. Ketepatan, Pertanyaan yang digunakan dalam kriteria ini adalah apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

2. Pengertian Kinerja

Kinerja adalah prestasi yang dapat dicapai seseorang atau organisasi berdasarkan kriteria dan alat ukur tertentu. Parameter yang paling umum digunakan, menurut Drucker (1977) adalah efektifitas, efisiensi dan

produktivitas. Sedangkan menurut Hasibuan (1990) kinerja adalah prestasi yang ditunjukkan oleh karyawan. Ia merupakan hasil yang dapat dicapai dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya berdasarkan kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu yang tersedia.

Kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai etika.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategis suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu (Mohammad Mahsum, 2012:25).

2.1. Pengukuran Kinerja

Menurut Lenvine (1990) keberhasilan kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu :

- a. *Responsiveness* atau responsivitas, digunakan untuk mengukur daya tangkap pemberi layanan terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi serta tuntunan pengguna.
- b. *Responsibility* atau resposibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik ini dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. *Accountability* atau ukuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat dan dimiliki oleh stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut (cf. Ripley, 1986) secara umum, apabila kebijakan atau program yang ingin dievaluasi tersebut merupakan kebijakan distributive, yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk membantu anggota masyarakat atau kelompok masyarakat yang kurang beruntung melalui material seperti pelayanan gratis, subsidi, hibah, dan lain-lain. maka indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas *policy output* adalah sebagai berikut:

- a. Akses

Indikator akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Selain itu akses juga mengandung pengertian bahwa dan orang-orang

yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan atau program tersebut apabila mereka membutuhkan informasi atau ingin menyampaikan pengaduan. Akses juga mengandung pengertian terjadinya keamanan kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya, seperti gender, etnistas, agama, afiliasi politik.

b. Cakupan

Indikator ini digunakan menilai seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau (mendapatkan pelayanan, hibah, transfer dana, dan sebagainya) oleh kebijakan publik yang diimplementasikan.

Prosedur yang digunakan untuk mengukur cakupan adalah:

- Menetapkan siapa saja yang menjadi kelompok sasaran (keluarga miskin, petani, anak sekolah, dan sebagainya). Idealnya evaluator memiliki data seluruh kelompok sasaran yang memiliki hak (eligible) untuk menjadi sasaran tersebut.
- Membuat proporsi (perbandingan) jumlah kelompok sasaran yang sudah dapat layanan terhadap total kelompok target.

c. Frekuensi

Frekuensi merupakan indikator untuk mengukur seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan yang dijanjikan oleh suatu kebijakan atau program. Semakin tinggi frekuensi layanan maka akan semakin baik implementasi kebijakan atau program tersebut. Indikator

frekuensi sangat penting dan relevan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program yang jenis layanan tidak hanya diberikan sekali, namun berulang kali.

d. Bias

Bias merupakan indikator yang digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan oleh implementer bias (menyimpang) kepada kelompok masyarakat yang bukan menjadi sasaran atau kelompok masyarakat yang tidak eligible untuk menikmati bantuan, hibah, atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah melalui suatu kebijakan atau program.

e. Service Delivery

Indikator ini dapat digunakan untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan dalam implementasi suatu program dilakukan tepat waktu atau tidak. Indikator ini sangat penting untuk menilai output suatu program yang memiliki sensitivitas terhadap waktu. Artinya keterlambatan dalam implementasi program tersebut akan membawa implikasi kegagalan mencapai tujuan program tersebut.

f. Kesesuaian program dan kebutuhan

Indikator ini digunakan untuk mengukur apakah apakah berbagai keluaran kebijakan atau program yang diterima oleh kelompok sasaran memang sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak.

g. Akuntabilitas

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah tindakan para implementer dalam menjalankan tugas mereka untuk menyampaikan keluaran kebijakan kepada kelompok sasaran dapat dipertanggungjawabkan atau tidak. Pertanyaan-pertanyaan yang penting yang perlu diajukan adalah menyangkut apakah hak-hak kelompok sasaran dikurangi atau tidak. Jika ada pengurangan hak-hak kelompok sasaran apakah tindakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan atau merupakan bentuk-bentuk penyimpangan.

3. Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu proses atuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Pelayanan menurut Gronroos (1990:27) adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antar konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Menurut Tjiptono (2006) mengemukakan empat karakteristik pokok dari jasa/pelayanan sebagai berikut:

a. Intagibility

Jasa bersifat intangible, artinya tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, dicium atau didengar sebelum dibeli. Konsep intangible itu sendiri memiliki dua pengertian yaitu:

- Sesuatu yang tidak dapat disentuh dan tidak dapat dirasa
- Sesuatu yang tidak mudah di definisikan, diformulasikan atau dipahami secara rohaniah.

b. Inseparability

Bahwa jasa biasanya dijual terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan.

c. Variability

Jasa sangat bersifat variable karena merupakan nonstandardized output, artinya banyak variasi bentuk, kualitas dan jenis, tergantung pada siapa, kapan dan dimana jasa tersebut dihasilkan. Ada tiga faktor yang menyebabkan variabilitas kualitas jasa yaitu kerjasama atau partisipasi pelanggan selama penyampaian jasa, moral/motivasi karyawan dalam melayani pelanggan, dan beban kerja perusahaan.

d. Perishability

Jasa merupakan komoditas tidak tahan lama dan tidak dapat disimpan. Dalam pelayanan barang dan pelayanan jasa. Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan jenis barang yang dibutuhkan masyarakat. Sedangkan, pelayanan jasa adalah pelayanan

yang menghasilkan berbagai jenis jasa yang dibutuhkan masyarakat. Adapun perbedaan karakteristik antara pelayanan barang dan jasa, dapat dilihat table di bawah ini:

Table 1.1 karakteristik antara pelayanan barang dan jasa

Barang	Jasa
Konsumen memiliki objeknya	Konsumen memiliki kenangan. Pengalaman atau memberi tersebut tidak bisa dijual atau diberikan kepada orang lain
Tujuan pembuatan barang adalah keseragaman, semua barang adalah sama.	Tujuan penyelenggaraan pelayanan adalah keunikan. Setiap konsumen dan setiap kontak adalah 'spesial'
Suatu produk atau barang dapat disimpan, di gudang, simplnya dapat dikirim	Suatu pelayanan terjadi saat tertentu, ini tidak dapat disimpan di gudang atau di kirimkan contohnya.
Konsumen adalah pengguna akhir yang tidak dapat terlibat dalam proses produksi	Konsumen adalah 'rekan' yang terlibat dalam proses produksi
Control kualitas dilakukan dengan cara membandingkan output dengan spesifikasi	Konsumen melakukan control kualitas dengan cara membandingkan harapannya dengan pengalamannya
Jika terjadi kesalahan produksi, produk (barang) dapat ditarik	Jika terjadi kesalahan, satu-satunya cara yang bisa

kembali dengan pasar	dilakukan untuk memperbaiki adalah meminta maaf.
Moral karyawan sangat penting	Moral karyawan berperan sangat menentukan

Sumber: Zemke (dalam Colins & McLaughlin, 1996:559)

Pelayanan publik menurut Moenir (2001:13) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

4. Infrastruktur

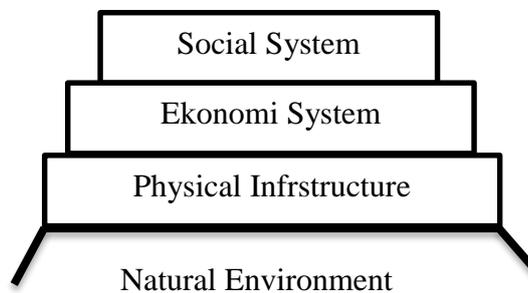
4.1. Pengertian Infrastruktur

Infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangun-bangunan gedung dan fasilitas publik yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi (Grigg, 1988). Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. Sistem infrastruktur dapat didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatan-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi masyarakat (Grigg, 2000).

Definisi teknik juga memberikan spesifikasi apa yang dilakukan sistem infrastruktur dan mengatakan bahwa infrastruktur adalah asset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan publik yang penting.

Sebagai salah satu konsep pola pikir di bawah ini diilustrasikan diagram sederhana bagaimana peran infrastruktur. Diagram ini menunjukkan bahwa secara ideal lingkungan dalam merupakan pendukung dari sistem infrastruktur, dan sistem ekonomi didukung oleh sistem ekonomi didukung oleh sistem infrastruktur. Sistem sosial sebagai obyek dan sasaran didukung oleh sistem ekonomi.

Gambar 1.1. Hubungan antara sistem sosial, ekonomi, infrastruktur dan lingkungan alam yang harmoni (Grigg, 1988)



Dari gambar di atas dapat dikatakan bahwa lingkungan alam merupakan pendukung dasar dari semua sistem yang ada. Peran infrastruktur sebagai mediator antara sistem ekonomi dan sosial dalam tatanan kehidupan manusia dengan lingkungan alam menjadi sangat penting. Infrastruktur yang kurang (bahkan tidak) berfungsi akan memberikan dampak yang besar bagi manusia. Sebaliknya, infrastruktur yang terlalu berlebihan untuk kepentingan manusia

tanpa memperhitungkan kapasitas daya dukung lingkungan akan merusak alam yang pada hakekatnya akan merugikan manusia termasuk makhluk hidup yang lain. Berfungsi sebagai suatu sistem pendukung sistem sosial dan sistem ekonomi, maka infrastruktur perlu dipahami dan dimengerti secara jelas terutama bagi penentu kebijakan.

4.2. Pengelolaan Infrastruktur

Pengelolaan sistem infrastruktur yang kompleks dan komprehensif, bukan akibat dari perencanaan tapi lebih cenderung akibat dari kebutuhan (not by design but necessity). Kaitan aspek-aspek menejemennya meliputi: (Gany, 1992; Grigg, 1988 dan 1996)

- a. Koordinasi
- b. Keterlibatan
- c. Harmonisasi
- d. Integrasi/ saling berhubungan
- e. Kebutuhan untuk ilmu
- f. Politik
- g. Dalam rangka otonomi daerah konsep bottom-up approach (Albertston,1999) sebagai salah satu strategi solusi bisa diimplementasikan:
- h. Mendengarkan dan bertanta dulu, bukan not giving answer directly
- i. Interaksi, diskusi dan penciptaan consensus, bukan pemaksaan kehendak dari solusi top-down

- j. Pemecahan masalah bersama-sama (partnership), bukan pemaksaan perbaikan “technically correct”
- k. Partisipasi aktif dalam pembuatan keputusan, bukan pasif dan (kemudian) memakai saran dari luar
- l. Teknologi tepat guna bersama, bukan “technology transfer”
- m. Pemakaian pengetahuan/ ilmu local dan ilmiah beriringan, bukan satu pemakaian yang esclusive
- n. Belajar yang saling menguntungkan, bukan “we know what is best”
- o. Kontrol internal, bukan eksternal
- p. Penciptaan tim sukses, bukan “controlled by elites”

Sebagai bagian dari sistem tata ruang baik kota, wilayah kabupaten, propinsi maupun nasional infrastruktur berperan penting dalam menunjang perencanaan induk dari ruang tersebut. Peraturan tentang penataan ruang telah dibuat dalam bentuk undang-undang yaitu UU No.24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Isi pokok-pokok undang-undang tersebut adalah antara lain:

- a. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya dan berdasarkan aspek administrative meliputi ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi, dan wilayah Kabupaten/ Kota dan dilakukan secara terpadu yang tidak dipisahkan
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan secara berkala perlu ditinjau kembali.

Prinsip perencanaannya dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budi daya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan.
- b. Aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.

Di dalam pemanfaatan ruang hal-hal yang perlu dikembangkan adalah:

- c. Pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam
- d. Perangkat yang bersifat intensif dan disinsentif dengan menghormati hak penduduk sebagai warga negara.

F. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual adalah usaha untuk menjelaskan atau sebagai gambaran yang lebih jelas mengenai batasan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman pengertian. Disini konseptual yang akan digunakan adalah :

- a. Evaluasi adalah suatu kegiatan yang terencana untuk mengukur keberhasilan suatu program yang telah dirancang, dengan adanya evaluasi kita dapat mengukur kualitas dari program yang dirancang.
- b. Kinerja adalah prestasi kerja atau hasil (output) yang telah dicapai oleh pegawai/ karyawan sesuai dengan tupoksi (tugas, pokok, dan isi) masing-masing. Untuk kinerja di instansi pemerintahan ini sangat berpengaruh untuk masyarakat, karena kinerja ini bersifat melayani kebutuhan masyarakat.
- c. Pelayanan publik adalah suatu kegiatan suatu organisasi atau instansi pemerintahan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat dalam bentuk pelayanan, baik itu pelayanan jasa ataupun barang sesuai dengan kepentingan masyarakat.
- d. Infrastruktur merupakan bentuk fisik yang berupa bangunan, diantaranya adalah gedung, jalan, jembatan dan lain sebagainya yang bersifat umum untuk kepentingan/ kebutuhan masyarakat, disamping itu infrastruktur merupakan kebutuhan pokok masyarakat untuk melancarkan kegiatan sehari-hari masyarakat.

G. Definsi Operasional

Definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel, sehingga penelitian ini akan benar-benar terarah dengan baik atau jelas.

Peneliti akan menggunakan indikator-indikator untuk melakukan evaluasi program menurut William Dunn (1998 : 610) adalah sebagai berikut :

Evaluasi Kinerja

1. Efektivitas

- a) Hasil yang diinginkan sesuai dengan tujuan program yang akan dicapai.
- b) Manfaat dari program untuk masyarakat

2. Efisiensi

- a) Analisis biaya manfaat dari program untuk mencapai hasil yang diinginkan.

3. Pemerataan

- a) Alokasi biaya secara merata dalam mengevaluasi program.
- b) Manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok sasaran.

4. Responsivitas

Tanggapan atas hasil dari program apakah memberikan kepuasan kepada masyarakat.

5. Ketepatan

Hasil dari program benar-benar berguna atau bernilai bagi masyarakat sasaran.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban tentang evaluasi kinerja dalam pelayanan infrastruktur di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan di Kabupaten Cirebon, untuk menjawab

pertanyaan tersebut maka dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menekankan data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifat hanya sebagai penunjang. Selain itu penelitian kualitatif dimaksud sebagai penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistic atau bentuk hitungan (angka) lainnya. Dipilihnya penelitian kualitatif karena metode kualitatif dapat memebrikan rincian yang lebih kompleks, detail dan lengkap tentang fenomena-fenomena sosial yang ditemukan di lapangan.

a. Jenis Penelitian

Jenis penilitan ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif, penelitian kualitatif deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta dan karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Penelitian ini berusaha untuk menggambarkan situasi atau kejadian. Data yang dikumpulkan semata-mata bersifat deskriptif sehingga tidak bermaksud mencari penjelasan, menguji hipotesis, membuat prediksi, maupun mempelajari implikasi (Saifudin Azwar, 1998: 7).

b. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Cirebon dengan mengambil lokasi di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran dikarenakan pelaksanaan pelayanan infrastruktur jalan

dilaksanakan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran yang letaknya tidak jauh dari Pemerintahan Daerah Kabupaten Cirebon. Dipilihnya lokasi ini penulis ingin mengetahui sejauh mana evaluasi dalam pelayanan infrastrukyur jalan di perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran, dan faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelayanan infrastruktur jalan sehingga jalan tersebut dalam keadaan yang sangat meperihatinkan dalam jangka waktu yang cukup lama.

c. Unit Analisis

Unit analisis adalah tempat dimana penulis mengumpulkan data-data dan informasi tersebut dapat digunakan untuk penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini adalah Dinas Bina Marga di Kabupaten Cirebon, karena Dinas tersebutlah yang menangani masalah terkait dengan pelayanan yang bersifat fisik.

d. Jenis Data

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden/narasumber berupa keterangan atau informasi yang terkait dengan fokus penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan narasumber yang memiliki kompetensi untuk memberikan data dan informasi terkait fokus

penelitian. Adapun data-data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2. Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Gambaran umum pelayanan infrastruktur di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.	Wawancara
Capaian Hasil (realisasi) dari pelaksanaan dalam pelayanan infrastruktur di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon dan Kecamatan Panguragan atau Kecamatan Kalangenan.	Wawancara, Dokumentasi
Sumberdaya yang digunakan untuk melakukan pelayanan infrastruktur jalan.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.	Wawancara, Dokumentasi
Tingkat ketercapaian hasil program dalam penyelesaian permasalahan pedesaan.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.	Wawancara, Dokumentasi
Alokasi pemerataan penggunaan dana dan distribusi manfaat program pada kelompok sasaran.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.	Wawancara, Dokumentasi
Tanggapan dari masyarakat terkait dengan pelaksanaan pelayanan infrastruktur di perbatasan kecamatan panguragan dan kecamatan klangenan.	Salah satu masyarakat di kecamatan panguragan atau kecamatan klangenan.	Wawancara, Dokumentasi
Manfaat yang dirasakan dari pelaksanaan pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan.	Salah satu masyarakat di kecamatan panguragan atau kecamatan klangenan.	Wawancara, Dokumentasi
Faktor pendukung dan penghambat dalam pelayanan	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.	Wawancara, Dokumentasi

infrastruktur jalan di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan.		
--	--	--

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dan merupakan data pendukung yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data dikumpulkan dengan mencatat/mengutip dari buku-buku, artikel, internet, penelitian terlebih dahulu, mencatat dari instansi terkait dan dokumen-dokumen tahunan yang diperoleh dari tempat penelitian.

Adapun data-data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Table 1.3 Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
Profil Kabupaten Cirebon	BPS Kabupaten Cirebon
Monografi kecamatan panguragan & kecamatan klangenan.	Kantor Kecamatan Panguragan dan Kecamatan Klangenan.
Landasan pelayanan publik dalam pelayanan infrastruktur jalan di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan.	Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.

e. Sumber Data

sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang dapat memberikan informasi secara langsung mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan fokus penelitian yang diperoleh melalui wawancara/Tanya jawab.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data secara langsung mendukung sumber data primer yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, jurnal penelitian, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik, internet maupun sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

f. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian yang dilakukan oleh penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data penelitian sebagai berikut :

1. Wawancara

Wawancara adalah pengambilan data secara langsung dengan Tanya jawab dan bantuan quisioner. Wawancara akan dilakukan dengan narasumber yang memiliki kapastian dan kapabilitas agar bisa memberikan informasi penting dan valid terhadap data yang menjadi objek penelitian. Wawancara dilakukan secara mendalam baik dilakukan dalam keadaan formal maupun informal yang dilakukan terhadap subjek penelitian (Swardi Endrasara, 2006).

Bentuk percakapan formal menggunakan lembaran-lembaran yang sudah berisi garis pokok, topik atau masalah yang dijadikan pegangan dalam pembicaraan. Wawancara secara informal mengandung unsur spontanitas,

kesantiaian dan tanpa pola atau arah yang ditentukan sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik wawancara terstruktur dan tidak struktur.

- 1) Kepala Bidang Dinas Bina Marga yang menangani terkait pelayanan infrastruktur jalan di Kabupaten Cirebon.
- 2) Pihak Camat panguragan dengan pihak Camat Klangeran yang mengetahui informasi terkait dengan kerusakan jalan yang ada dilokasi tersebut.
- 3) Masyarakat di Kecamatan Panguragan dengan masyarakat Kecamatan Klangeran yang menegluhkan kerusakan jalan yang ada di lokasi.

Tabel 1.4 daftar wawancara

No	Narasumber
1.	Dinas Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon.
2.	Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran.
3.	Masyarakat di sekitar perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran.

2. Observasi

Observasi adalah pengumpulan data melalui pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian guna memeperoleh gambaran yang lebih jelas. Observasi akan dilakukan di Perbatasan Kecamatan Panguragan dengan Kecamatan Klangeran dan Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon dengan tujuan

untuk mengetahui kondisi jalan yang rusak, dan mencari informasi kepada masyarakat bagaimana tanggapan mereka terhadap jalan yang rusak di perbatasan kecamatan panguragan dengan kecamatan klangenan, serta mengetahui sejauh mana evaluasi kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dalam pelayanan Infrastruktur jalan di perbatasan Kecamatan Pangungaragan dengan Kecamatan Klangean.

3. Dokumentasi

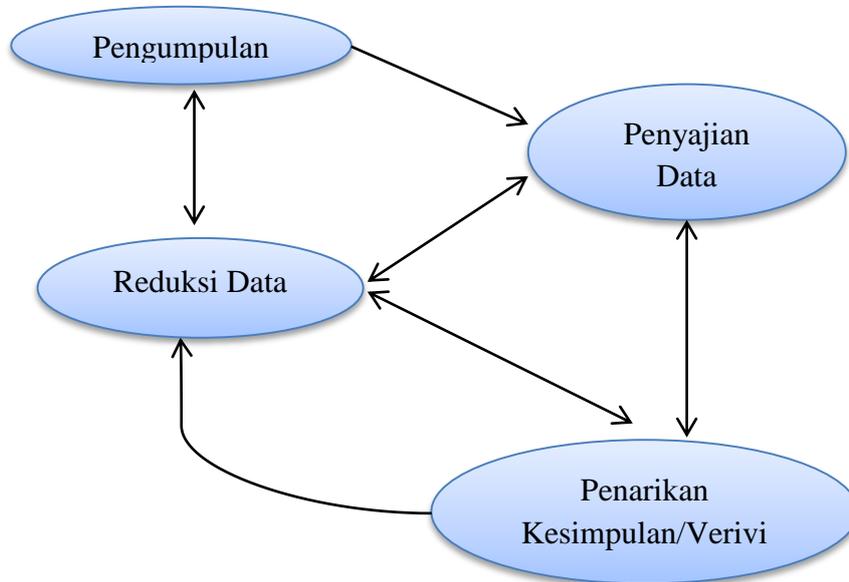
Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mengutip data atau dokumen-dokumen yang sudah ada di kantor Dinas Bina Marga Kabupaten Cirebon, Kantor Kecamatan , Kelurahan serta lembaga yang berhubungan dengan penelitian. Dokumentasi ini berupa arsip/dokumen, tulisan, catatan, table, maupun profil tempat lokasi penelitian.

g. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Adapun langkah kerja dari analisis data penelitian ini menggunakan analisis yang dipaparkan oleh Miles dan Huberman dalam Muhammad idrus (2009 : 148-151) menyampaikan bahwa dalam menganalisis data terdapat empat langkah. Adapun langkah tersebut adalah sebagai berikut :

Gambar 1.2

Prosedur Analisis Data



(Miles dan Huberman, dalam M. Idrus, 2009:148)

- a. Pengumpulan Data (*Data Collection*) adalah proses pengumpulan data-data sebanyak-banyaknya yang berkaitan dengan penelitian yang sedang dilaksanakan.
- b. Reduksi Data (*Data Reduction*) adalah data yang diperoleh dari lapangan yang jumlahnya cukup banyak untuk itu perlu diteliti dan dirinci lagi. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, dan memfokuskan pada hal-hal yang penting.
- c. Penyajian Data (*Display Data*) adalah proses yang dilakukan setelah mereduksi data yang sering diwujudkan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori.

d. Verifikasi (*Verification*) adalah proses penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan awal bersifat sementara dan akan berubah jika tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data. Akan tetapi apabila kesimpulan awal didukung dengan bukti-bukti baru yang ditemukan maka kesimpulannya yang telah dikemukakan dianggap kredibel.